

Zelf doen, Samen doen of Uitbesteden?

Een onderzoek naar de efficiënte en effectieve uitvoering van taken bij uitbesteding en samenwerking

Rekenkamercommissie Oisterwijk

7 november 2013

Inhoud

Inleiding	3
1 Context, opzet en aanpak van het onderzoek	5
2 Beschrijving casussen	8
Casus 1: Belastingheffing en inning/WOZ	8
Casus 2: Samenwerking Sociale Zaken	13
Casus 3: Beheer openbare ruimte (groenonderhoud)	18
3 Feitelijke prestaties gemeente Oisterwijk	21
Dataverzameling Aanleiding	21
Dataverzameling Efficiency, effectiviteit en kwaliteit	21
Dataverzameling Kaders	23
Dataverzameling Controle en bijsturing	24
Dataverzameling “Lessons Learned”	25
4 Analyse en conclusies	26
De aanleiding om taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren is onvoldoende expliciet	26
Efficiencywinsten worden veel te optimistisch ingeschat	27
De effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering zijn onvoldoende	27
De raad wordt vaak niet in de gelegenheid gesteld om kaders te stellen	27
De raad stelt soms kaders die de bedrijfsvoering betreffen	27
De raad is vooral volgend	28
Door een gebrek aan zakelijke afspraken is bijsturing vrijwel onmogelijk	28
Vooraf is niet helder wat er bereikt moet worden	28
Sturen op basis van realisatie van een businesscase wordt niet gedaan.	28
5 Aanbevelingen	29
Voor het college	29
Voor de gemeenteraad	29
Voor het college en de gemeenteraad gezamenlijk	29
6 Bestuurlijke reactie	35

7 Nawoord rekenkamercommissie	36
Bijlage A: normenkader	37

Inleiding

1 Gemeenten kunnen ervoor kiezen om taken zelf uit te voeren, om hiervoor samenwerking te zoeken met (semi-) medeoverheden of private partijen of om de uitvoering geheel uit te besteden. Oisterwijk heeft er in het verleden voor gekozen om een aantal taken vanuit overwegingen betreffende efficiency en effectiviteit niet meer (geheel) zelf uit te voeren.

2 In de Raad zijn bij de daadwerkelijk gerealiseerde efficiencywinst en de effectiviteit van de uitvoering vragen gerezen. Ook vraagt de Raad zich af of de dienstverlening aan de burgers van Oisterwijk van voldoende kwaliteit is als de gemeente niet meer zelfstandig de uitvoering in handen heeft.

3 Zeker nu budgetten onder druk staan, ziet de gemeente zich in de nabije toekomst opnieuw voor keuzes gesteld om zaken geheel zelf of in samenwerking uit te voeren, of geheel uit te besteden. Op dit moment wordt samenwerking op een aantal terreinen van de gemeentelijke taakuitvoering met de gemeenten Hilvarenbeek en Goirle verkend. Er zijn nog geen definitieve keuzes gemaakt over welke gemeentelijke taken in de mogelijke samenwerking zullen worden betrokken.

4 Om lessen uit het verleden te trekken heeft de rekenkamercommissie besloten om onderzoek te doen naar drie taken die deels of geheel door derden voor de gemeente worden uitgevoerd, te weten de belastingheffing en -inning en de uitvoering van de wet Waardering onroerende zaken (WOZ), de samenwerking op het gebied van sociale zaken en het beheer van de openbare ruimte. Niet als primair doel om deze drie cases inhoudelijk door te lichten, maar om de ervaringen uit deze cases te spiegelen aan de aanstaande door de gemeenteraad te maken afwegingen over samenwerking op deelgebieden zoals met de gemeenten Hilvarenbeek en Goirle en andere toekomstige samenwerkingsverbanden.

5 Voordat tot analyse kon worden overgegaan, is een feitenonderzoek uitgevoerd. De bevindingen uit dat feitenonderzoek zijn voor technisch wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Daarna is een analyse op de feiten gedaan en zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

6 Dit rapport is als volgt opgebouwd: na de inleiding wordt in hoofdstuk een de opzet en de aanpak van het onderzoek toegelicht. Hoofdstuk twee beschrijft de drie cases die bij dit onderzoek betrokken worden. In het derde hoofdstuk zijn de samengevatte bevindingen uit de drie cases in relatie tot de onderzoeksvragen opgenomen. Hoofdstuk vier bevat de analyse en conclusies en het laatste hoofdstuk bevat de aanbevelingen.

7 Het materiaal voor deze nota is verkregen uit een analyse van beschikbaar gestelde documentatie en uit interviews met ambtelijke medewerkers en de verantwoordelijke portefeuillehouder.

8 Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Oisterwijk uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Public Profit B.V (Hans Verdellen en Katja Bongers).

1 Context, opzet en aanpak van het onderzoek

Context van het onderzoek

101 De rekenkamercommissie Oisterwijk heeft in 2012 een onderzoek uitgevoerd naar samenwerkingsverbanden van de gemeente Oisterwijk ten behoeve van strategische visievorming. De gegeven aanbevelingen in dat onderzoek hebben een nadrukkelijk strategisch beleidsmatig karakter en hebben inmiddels hun doorwerking mede mogen vinden in de Kadernota regionale samenwerking.

102 Met een dergelijk beleidskader geeft de raad het college de uitgangspunten om afwegingen te maken over de wijze waarop zij samenwerkingsverbanden wenst te beoordelen aan de voorkant en haar partners te selecteren. Daarmee raakt het aan de Governance van samenwerking en aan de beleidsmatige selectiecriteria om tot samenwerking te kunnen besluiten, los van de vorm.

Uitgangspunten voor samenwerking

1. Oisterwijk gaat voor meer verlengd bestuur in plaats van verlegd bestuur
2. samenwerking richt zich op gemeenten met een vergelijkbare cultuur
3. samenwerking richt zich op de Hart van Brabant regiogemeenten
4. samenwerking richt zich niet primair op de kerngemeente, maar stemt waar, gezien de onderlinge interdependentie, nodig goed af met de kerngemeente
5. Oisterwijk kent geen exclusiviteit in samenwerkingspartners
6. Beleidsbepaling ten aanzien van Oisterwijk blijft in Oisterwijk plaatsvinden.
7. Oisterwijk blijft ook in financieel opzicht onafhankelijk van anderen
8. Oisterwijk gaat voor duurzame samenwerkingsverbanden
9. In alle samenwerkingsverbanden dient de controlerende rol van de raad te zijn geborgd

103 Een logisch vervolg op deze strategisch-beleidsmatige visievorming is om wanneer eenmaal besloten is tot samenwerking, uit te werken op welke wijze de gemeenteraad haar kaderstellende rol kan versterken aan de voorkant van de realisatie van de feitelijke samenwerking. Uiteraard zonder op de stoel van het college te gaan zitten laat staan zich in te laten met de uitvoering in de bedrijfsvoering. Om hierbinnen de balans te vinden is het bieden van een praktisch handelingskader voor de organisatie van de samenwerking naar de opvatting van de rekenkamercommissie een 'natuurlijke' volgende stap. Kaderstelling door de raad vanuit een optiek van bestuurlijke en financiële risicobeheersing. En dan niet vanuit de theorie, maar opgebouwd vanuit de eigen Oisterwijkse uitvoeringspraktijk. Deze 'Lessons Learned' bieden een solide handelingskader voor een professionele voorbereiding en vormgeving van samenwerking.

104 Het voorliggende rekenkameronderzoek kent dit logische vervolg als onderzoeksobject. Verbonden aan de kaderstellende rol, gelet op de eerder aangegeven balans, maar voorbij het stadium van strategisch-beleidsmatige visievorming: concrete aanknopingspunten voor succesvolle realisatie.

Doelstelling

105 De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

De rekenkamercommissie beoogt met dit onderzoek lessen te trekken uit het verleden. Deze kunnen worden betrokken bij toekomstige keuzes over zelf doen, samenwerken of uitbesteden van gemeentelijke taken, zodat efficiency, effectiviteit en een kwalitatief goede dienstverlening aan burgers zoveel mogelijk worden gewaarborgd.

Onderzoeksvragen

106 Hieronder volgen de onderzoeksvragen die volgen uit deze doelstelling: -

- (1) Wat is de gebleken efficiency, effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening aan burgers van gemeentelijke taken die de gemeente niet (geheel) zelfstandig uitvoert?
- (2) Welke voorwaarden heeft de Raad destijds gesteld aan de uitvoering van taken die de gemeente niet (geheel) zelfstandig uitvoert?
- (3) Was de uitvoering in de bedoelde gevallen conform de gestelde voorwaarden?
- (4) Welke concrete lessen (positief en negatief) kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomst?

107 Om de antwoorden op bovenstaande vragen te kunnen beoordelen in de context van overwegingen die destijds werden gebruikt taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren, worden deze onderzoeksvragen voorafgegaan door de volgende, inleidende vraag: Wat was destijds de aanleiding om taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren?

Reikwijdte

108 De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de uitwerking van drie recente casussen uit het verleden, te weten: -

- Belastingheffing en –inning/WOZ;
- Samenwerking sociale zaken;
- Beheer openbare ruimte.

109 De antwoorden op vraag 4 worden daarna betrokken bij 2 casussen waarin de gemeente ten tijde van het onderzoek samenwerking of uitbesteding in de nabije toekomst overweegt. De lessen uit het verleden kunnen worden betrokken bij toekomstige keuzes over zelf doen, samenwerken of uitbesteden van gemeentelijke taken, zodat efficiency, effectiviteit en een kwalitatief goede dienstverlening aan burgers zoveel mogelijk worden gewaarborgd. De 2 toekomstgerichte casussen zijn bij het vaststellen van de nota van bevindingen (het feitenrapport) door de rekenkamercommissie geselecteerd.

110 De casusbeschrijvingen vindt u in hoofdstuk 2 van dit rapport. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de feitelijke prestaties van de gemeente Oisterwijk weergegeven.

De aanpak

111 Na de projectvoorbereiding is het normenkader is opgesteld. Hierbij is de feitelijke meetlat geformuleerd waarlangs de onderzoeksbevindingen worden getoetst en deze meetlat is dus leidend geweest bij de uitvoering van het onderzoek. Het normenkader, dat in overleg tussen de rekenkamercommissie en de onderzoekers is vastgesteld, is als bijlage bij deze nota van bevindingen gevoegd.

112 Aan de hand van dat normenkader is als derde stap de dataverzameling uitgevoerd. Daarbij zijn twee activiteiten te onderscheiden, te weten: -

- (a) Documentanalyse: er zijn diverse stukken bestudeerd met betrekking tot beleid, uitvoering en financiën;
- (b) Interviews: er zijn interviews gehouden met 8 personen, te weten: -
 - (i) De heer Koks (hoofd publiekszaken en facilitaire zaken);
 - (ii) Mevrouw Van der Wouw (hoofd afdeling sociale zaken);
 - (iii) De heer Rijkers (teamleider sociale zaken);
 - (iv) De heer De Groot (controller);
 - (v) De heer Van der Putten (beleidsmedewerker groen, tevens adviseur plattelandsontwikkeling);
 - (vi) Mevrouw Vermeiren (beleidsmedewerker sociale zaken);
 - (vii) De heer Van den Berg (directielid);
 - (viii) Wethouder Pieters (portefeuillehouder sociale zaken).

113 Ten behoeve van de beschrijving van de twee toekomstige casussen, is telefonisch en per e-mail overlegd met mevrouw Van der Wouw en met mevrouw Kolen.

114 Op de nota van bevindingen is een ambtelijke (technische) reactie verkregen, die in de voorliggende rapportage is verwerkt. Op basis van het daardoor gevalideerde feitenrelaas heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

2 Beschrijving casussen

Casus 1: Belastingheffing en inning/WOZ

201 De beschrijving van casus 1 op basis van het dossieronderzoek en de interviews is opgenomen in onderstaand schema:

Onderzoeksbevindingen	Belastingheffing en –inning/WOZ
Chronologie:	
De gemeente Oisterwijk heeft in 2006 een aantal aandachtsgebieden benoemd waarin enige vorm van intergemeentelijke samenwerking mogelijk leek. Het werkveld van de Wet Onroerende Zaken (WOZ) en Belastingen was één van die aandachtsgebieden.	
Eind 2007 liet het College een haalbaarheidsonderzoek uitvoeren naar samenwerking tussen Tilburg en Oisterwijk. Eind januari 2008 werd over dit haalbaarheidsonderzoek in de vorm van een presentatie aan de gezamenlijke opdrachtgevers (gemeente Oisterwijk en Tilburg) gerapporteerd ¹ en werd de samenwerking als kansrijk aangemerkt. In de presentatie wordt overigens gesteld dat kostenbesparing niet het leidende motief was om de samenwerking te zoeken en dat beide gemeenten onderkenden dat de komende jaren investeringen noodzakelijk zouden zijn in het WOZ-proces. Door samenwerking zouden deze kosten wellicht beperkt kunnen worden (minder meerkosten). De meerkosten worden echter niet gekwantificeerd.	
Hilvarenbeek sloot zich aan bij de voorbereidingen, maar Waalwijk trok zich juist terug. In april 2008 heeft het College vervolgens een bestuurlijke intentieverklaring ondertekend, waardoor er een start kon worden gemaakt met het opstellen van een implementatieplan voor de samenwerking WOZ & Belastingen voor de gemeenten Oisterwijk en Tilburg. ² Het College is op 1 juli 2008 akkoord gegaan met het verder uitwerken van het implementatieplan, wat diende te leiden tot een samenwerking op (deel)processen per 1 januari 2009.	
Op dat moment was het voor de gemeente Tilburg overigens nog niet mogelijk om voor alle processen die binnen de beoogde samenwerking zouden komen te vallen een exacte kostprijs aan te geven. Daarnaast was er geen duidelijkheid over de structurele meerkosten zonder samenwerking met Tilburg omdat de basis waaraan deze meerkosten gerelateerd moeten worden	

¹ “Presentatie Strategisch Haalbaarheidsonderzoek Samenwerking Belastingtaken Oisterwijk en Tilburg”, Hiemstra & De Vries, 24 januari 2008,

² Twijnstra-Gudde, 19 juni 2008 (Dit implementatieplan kende 3 opdrachtgevers, te weten de gemeenten Oisterwijk, Hilvarenbeek en Tilburg)

(meerkosten ten opzichte van wat?) niet helder was uitgewerkt in de onderliggende documentatie.

In het Collegevoorstel worden de structurele meerkosten van de samenwerking met Tilburg geschat op tussen de € 130.000 en € 210.000 en de incidentele meerkosten voor 2008 (aandeel van Oisterwijk in de eenmalige projectkosten) op €109.000.

Ondanks de onzekerheid over de totale kosten en baten van het project en de basis waaraan deze gerelateerd moeten worden om het beoogde financiële effect te kunnen monitoren, ging het College op 9 december 2008 akkoord met de samenwerking.

Later, in de 1^e Berap van 2009 wordt gemeld dat de meerkosten zonder de samenwerking met Tilburg ongeveer € 400.000 zouden bedragen en dat door de samenwerking met Tilburg deze meerkosten beperkt zouden kunnen blijven tot € 205.000. Hierbij wordt opnieuw niet duidelijk gemaakt wat de onderbouwing is van deze financiële basis van € 400.000. De meerkosten zonder de samenwerking met Tilburg werden berekend op basis van een overschrijding op apparaatskosten voor de uitvoering van belastingtaken in 2008, ten opzichte van een niet-geactualiseerd budget.³

Onderstaand wordt op basis van de beschikbare informatie een totaalbeeld geschetst van de maximale en minimale meerkosten en de minimale en maximale reductie in deze meerkosten:

A: Structurele meerkosten van de samenwerking met Tilburg volgens collegevoorstel 9/8/2008	Minimaal € 130.000	Maximaal € 210.000
B: Structurele meerkosten zonder samenwerking met Tilburg volgens 1 ^e Berap 2009	€ 400.000	€ 400.000
C: Beoogde reductie structurele meerkosten na samenwerking met Tilburg (B-A)	Maximaal € 270.000	Minimaal € 190.000
D: Gerealiseerde structurele meerkosten na samenwerking met Tilburg volgens 1 ^e Berap 2009	€ 205.000	
E: Gerealiseerde reductie structurele meerkosten na samenwerking met Tilburg volgens 1 ^e Berap 2009 (B-D)	€ 195.000	

Naast structurele meerkosten zoals vermeld in bovenstaande tabel, was er ook sprake van incidentele meerkosten. Hieronder worden begrepen de eerder genoemde projectkosten van € 109.000 en de extra kosten voor softwarelicenties. De projectkosten waren voor 2008 niet begroot en moesten worden gemeld in de 2e Berap van 2008. En Equalit, de softwareleverancier,

³ Het genoemde bedrag van € 400.000 kon binnen de rekwigdte van het rekenkameronderzoek niet worden gevalideerd.

kwam onverwacht met een gepeperde rekening voor de 32 door Tilburg aangevraagde extra licenties (€ 128.000), waar Oisterwijk juist had gerekend op een besparing op 6 licenties van de medewerkers die in dienst waren overgegaan naar Tilburg (€ 24.000). De incidentele meerkosten zijn niet meegenomen in bovenstaande tabel, maar reduceren de totale efficiencywinst van de samenwerking met Tilburg uiteraard wel.

Tilburg wilde overigens graag dat het bijhouden van de BAG-gegevens door Oisterwijk zou worden overgedragen aan Tilburg en gaf aan dat dan de structurele kosten omlaag zouden kunnen, overigens zonder aan te geven met hoeveel. Oisterwijk heeft daar niet voor gekozen, Tilburg heeft alleen inzagerecht gekregen. Oisterwijk is nog steeds tevreden over de keuze om de BAG-gegevens niet over te dragen. Verantwoordelijkheid van kwaliteit van de gegevens van de eigen burgers bleef zodoende bij Oisterwijk.

De uitvoering van vrijwel alle taken op het gebied van gemeentelijke belastingen (dus taxaties, heffing en inning) gebeurt sinds 1 januari 2009 namens de gemeente Oisterwijk door ambtenaren van de gemeente Tilburg. Alleen de loketfunctie is achtergebleven in Oisterwijk. Met het ingaan van de samenwerking zijn 6 ambtenaren van Oisterwijk in dienst overgegaan naar Tilburg.

Het contract met Tilburg heeft een looptijd tot 1 januari 2014. Op dit moment wordt de dienst opnieuw aanbesteed (onderhands). 7 partijen, waaronder Tilburg, zijn uitgenodigd tot het uitbrengen van een offerte. De voorlopige gunning aanbesteding belasting is afgegeven op 3 juli 2013. De definitieve gunning moet ten tijde van de oplevering van dit onderzoeksrapport nog worden afgegeven in verband met een lopende bezwaarprocedure.

Aanleiding:

De aanleiding voor de belastingsamenwerking met Tilburg was drieledig⁴: -
Het reduceren van de kwetsbaarheid op gebied van WOZ & Belastingen;
Het borgen van kwaliteit op dit gebied;
Het bereiken van minder meerkosten (in vergelijking met zelfstandig opereren).

Kaders:

De Raad is bij de besluitvorming tot onderbrengen van belastingtaken bij Tilburg niet betrokken geweest, met als reden dat dit een bedrijfsvoeringskwestie betreft. De kaders zijn door het College in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) vastgelegd.⁵

Kwaliteit, efficiency en dienstverlening:

Burgers zouden niets moeten merken van het feit dat belastingtaken door Tilburg worden uitgevoerd. Met vragen, bezwaren of klachten kunnen zij bij het loket van Oisterwijk terecht. Maar er zitten wel eens fouten in brieven, dan staat er bijvoorbeeld een postadres van Tilburg in en kunnen burgers zien dat de uitvoering in Tilburg plaatsvindt.

⁴ Raadsinformatiebrief 5 augustus 2008

⁵ 9 juli 2009, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2009

Oisterwijk kent gemiddeld gezien een hoog percentage bezwaarschriften inzake de WOZ t.o.v. het landelijke gemiddelde.⁶ Dit heeft volgens de ambtenaren vooral te maken dat er weinig gelijksoortige objecten zijn. In 2008 waren er 1056 bezwaarschriften. In 2009 en 2010 daalde het aantal bezwaarschriften, maar in 2011 steeg het aantal bezwaarschriften weer fors. Door toepassing van een waarderingssystematiek aanbevolen door de Waarderingskamer⁷ steeg de gemiddelde WOZ waarde, terwijl in de rest van Nederland de WOZ-waarde juist daalde. In 2012, toen dezelfde waarderingssystematiek werd gebruikt, is het aantal bezwaren WOZ weer gehalveerd tot 523 stuks.

Afhandeling van bezwaren WOZ (dit doet Tilburg met input van een extern taxatiebureau) is overigens niet helemaal in lijn met de wensen van Oisterwijk: het duurt vaak te lang en daarmee worden wettelijke termijnen overschreden. Over eventuele gevolgen daarvan was in de DVO niets opgenomen. In de nieuw op te stellen DVO wordt nu wel een boeteclausule opgenomen voor het niet tijdig afhandelen van bezwaren door de derde partij, zodat de financiële gevolgen van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen worden ondervangen.

Oisterwijk is ambtelijk niet tevreden over de kwaliteit die Tilburg levert. In Oisterwijk ervaart men lange lijnen, communicatie over de uitvoering is niet transparant, afspraken worden in de beleving van Oisterwijk soms niet of te laat nagekomen en de klantbenadering (ook naar burgers) door Tilburg is volgens Oisterwijk onvoldoende. Tilburg maakt volgens Oisterwijk bovendien te veel storende fouten (bij voorbeeld in brieven) en de benodigde snelheid ontbreekt. De geleverde dienst “krijgt een zesje”, maar het moet en kan beter. Na twee jaar zijn na een ambtelijke evaluatie wel nieuwe afspraken gemaakt over verbeteringen, maar Oisterwijk vindt dat Tilburg deze afspraken onvoldoende heeft kunnen waarmaken. Elk kwartaal kwam er wel managementinformatie vanuit Tilburg, maar het gevoel daarbij was dat Oisterwijk te laat werd geïnformeerd om bij te kunnen sturen.

Er is dan ook voor gekozen om het contract met Tilburg niet zonder meer te verlengen, omdat verwacht wordt dat commerciële marktpartijen dezelfde dienst ook kunnen leveren, wellicht met hogere kwaliteit en tegen een lagere prijs dan Tilburg. Aan Tilburg moet voor de dienstverlening jaarlijks circa € 500.000 worden betaald.

Het gebrek aan goede, inhoudelijke ondersteuning voor de loketfunctie vanuit Tilburg is grotendeels ondervangen doordat één van de ambtenaren die in dienst was overgegaan naar

⁶ http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20120124_wozponierboekje.pdf : landelijk werd in 2010 tegen 2,9% van alle WOZ-beschikkingen bezwaar gemaakt. In Oisterwijk lag dit percentage op 5,7% (zie <http://www.waarderingskamer.nl/PDFMSI/MSI%20Oisterwijk%202010%2008%2005.pdf>).

⁷ Toepassing van de K.O.U.D. factoren (Kwaliteit, Onderdeel, Luxe en Doelmatigheid)

Tilburg, met een terugkeergarantie is teruggekeerd naar Oisterwijk. Zij treedt nu op als inhoudsdeskundige voor haar collega's van het loket. Dat doet uiteraard een deel van de verwachte doelmatigheidswinst teniet. Echter, omdat het juist ging om een medewerker met veel specialistische kennis, woog het voordeel voor Oisterwijk naar de mening van de afdeling ruimschoots op tegen het nadeel.

De DVO was niet duidelijk genoeg over de te leveren diensten en de te leveren kwaliteit. Deze is destijds opgesteld met een open houding, uitgaande van samenwerking. Dat bevordert op zich de snelheid waarmee iets opgestart kan worden, maar de benodigde zakelijke afspraken ontbreken. En die zijn wel nodig: er wordt steeds gesproken over samenwerking, maar dat is het feitelijk niet, het is een dienst die de gemeente Oisterwijk inkoopt.

De nieuwe aanbesteding wordt overigens gedaan samen met Hilvarenbeek. Goirle heeft dit traject al twee jaar eerder ingezet (hun contract met Tilburg liep namelijk twee jaar eerder af, ze zijn inmiddels overgaan van Tilburg naar Tog). Bij de aanbesteding is een contractperiode voorzien van 4 jaar, met een optie tot verlenging van 2 jaar, zodat Goirle op termijn kan aanschuiven bij Hilvarenbeek en Oisterwijk.

Evaluaties:

Jaarlijks wordt er bij de stukken in de P&C-cyclus op hoofdlijnen gerapporteerd over de resultaten van de samenwerking. Na twee jaar is zoals gezegd ambtelijk wel een evaluatie gedaan⁸. De conclusie van de evaluatie was dat Oisterwijk niet tevreden was. Gezien het vrijblijvende karakter van de DVO konden daar geen consequenties aan verbonden worden zoals het opzeggen van het contract. De evaluatie is alleen besproken met de portefeuillehouder, niet met de raad.

Conclusies naar aanleiding van deze casus:

De samenwerking met Tilburg is uiteindelijk geen samenwerking, maar uitbesteding van een dienst. Vanaf de aanvang is dit echter wel ingestoken als samenwerking en dat gaf al snel een vreemde spagaat: verschillende vormen van samenwerking dan wel uitbesteding vragen om andere overeenkomsten en afspraken. Destijds zijn geen goede, zakelijke afspraken gemaakt. De kwaliteit die Tilburg kon leveren bleek toch ook iets minder dan door Oisterwijk gehoopt en dan men in Oisterwijk gewend was. Een grote stad heeft ook een andere dynamiek en werkt meer als een productiebedrijf.

Dat de inhoudelijk deskundige overging naar Tilburg was, achteraf gezien, volgens het afdelingshoofd Financiën een weeffout: De deskundigheid moet in de eigen gemeente voorhanden zijn. Dat is een voorwaarde voor kwalitatief goede dienstverlening aan burgers. Het is daarom heel gunstig voor de gemeente Oisterwijk dat deze medewerker teruggekeerd is in dienst van Oisterwijk.

Er ontbrak een feitelijke onderbouwing voor de aannahme dat zonder samenwerking met Tilburg de structurele meerkosten € 400.000 zouden zijn.

⁸ Evaluatie van 6 oktober 2011

Ondanks de onzekerheid over het door Tilburg in rekening te brengen tarief en onduidelijkheid over de kosten zonder uitbesteding van de werkzaamheden, ging het College in 2008 akkoord met het uitbesteden van de belastingtaken aan Oisterwijk.
Er zijn geen kwaliteitseisen en geen sancties bij niet-nakoming vastgelegd. De kwaliteit van de geleverde prestaties kon zodoende door Oisterwijk niet worden afgedwongen.

Casus 2: Samenwerking Sociale Zaken

202 De beschrijving van casus 2 op basis van het dossieronderzoek en de interviews is opgenomen in onderstaand schema:

Onderzoeksbevindingen	Samenwerking sociale zaken
Chronologie:	
<p>In Divosa⁹-verband was er veel contact op ambtelijk niveau tussen de verschillende sociale diensten van regiogemeenten. Toen is het idee ontstaan om samen te gaan werken, zodat kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering zouden worden verminderd, de kwaliteit blijvend op niveau zou zijn en er minder meerkosten voor de uitvoering zouden hoeven te worden gemaakt.</p> <p>In het najaar van 2002 werd er een principeakkoord bereikt over samenwerking in een systeemtechnische backoffice door 3 gemeenten, te weten Goirle, Gilze en Rijen en Oisterwijk. Deze gemeenten werkten al samen op andere gebieden, dus de keus voor deze samenwerkingspartners lag voor de hand.</p>	
<p>Op 19 december 2002 werd in een Raadsvergadering de Gemeenschappelijke regeling samenwerking afdelingen SoZa Gilze en Rijen, Oisterwijk en Goirle (GOG) goedgekeurd. Omdat de samenwerking destijds uit pragmatische overwegingen is gestart vanuit de bedrijfsvoering en er zowel bestuurlijk als op directieniveau groot draagvlak voor was, kwam de systeemtechnische backoffice voor de 3 gemeenten razendsnel tot stand. Deze werd op 1 januari 2003 een feit.</p>	
<p>Oisterwijk had al geïnvesteerd in een nieuw ICT-systeem ('gws4All') en stelde als eis dat Goirle en Gilze en Rijen zouden aansluiten bij dit systeem en als wens dat zij gelijkelijk zouden bijdragen in de aanloopkosten van Oisterwijk. Eis en wens zijn beide gehonoreerd.</p> <p>Op 16 februari 2003 werd een DVO Oisterwijk/ GOG afgesloten. Deze DVO had uitsluitend betrekking op het applicatiebeheer.</p>	

⁹ Divosa is in 1934 opgericht als de 'Vereeniging van Directeuren voor Sociale Arbeid' en is daarna uitgegroeid tot de organisatie managers van sociale diensten in Nederland.

In september 2005 werd de GR uitgebreid met Dongen (deze ging verder onder de naam DGGO), de samenwerking werd geïntensiveerd op de gebieden administratie, kwaliteit en beleid.

In 2009 is door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling besloten om met ingang van 1 januari 2011 de samenwerking tussen DGGO-gemeenten te beëindigen. Een aantal gemeenten heeft besloten om op een andere wijze de samenwerking te zoeken en wel binnen de regio Midden Brabant. Oisterwijk stelde zich op het standpunt dat het met de wijze van samenwerking geen problemen had, maar zag zich nu genoodzaakt om mee te werken aan de ontmanteling van de gemeenschappelijke regeling.¹⁰

Op 1 juli 2010 volgde het Raadsbesluit tot liquidatie van DGGO en op 1 januari 2011 was de volledige ontvlechting van de database een feit, evenals de financiële afrekening van de liquidatiekosten (circa € 100.000 voor de vier deehemende gemeenten samen¹¹). Oisterwijk voert sindsdien alle taken op het terrein van Sociale Zaken weer zelfstandig uit.

Op dit moment wordt op het terrein van Sociale Zaken (vooral inzake werkgeversdienstverlening) toch weer samenwerking gezocht met andere gemeenten. Op een aantal terreinen blijft Oisterwijk samenwerken met Tilburg. Het gaat om de uitvoering van de o.a. het Besluit bijstandsverlening Zelfstandigen en de Wet op de lijkbezorging. Maar dat gebeurt op contractbasis.

Aanleiding:

De aanleiding van de samenwerking op het terrein van sociale zaken was drieledig: -
De wens om kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering te verminderen;
Het blijvend op niveau houden van de kwaliteit;
Het realiseren van minder meerkosten voor de uitvoering.

Kaders:

De Raad was bij het opstarten van de samenwerking betrokken. Daarna werd jaarlijks informatie over de samenwerking via de P&C cyclus aan de Raad gestuurd.

Op 22 november 2001 heeft de Raad ingestemd met een voorstel van het College voor samenwerking op het gebied van Sociale Zaken met de gemeenten Gilze en Rijen en Goirle. De Raad ging akkoord onder de voorwaarden dat de organisatie van de dienstverlening aan de burger (de loketfunctie), en het vaststellen van beleid een autonome verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke gemeente zouden blijven. Een jaar later heeft de Raad toestemming gegeven voor het aangaan van een GR en de doelstelling voor de samenwerking als volgt vastgesteld: verbetering kwaliteit en continuïteit van dienstverlening.

De Raad was positief over het oprichten van de GOG en de aansluiting van Dongen in 2005.

¹⁰ Programmarekening 2009, p.157

¹¹ Deze kosten hadden betrekking op de database die moest worden ontvlochten, en de inhuur van juridische expertise rond de liquidatie.

Echter, na een aantal jaren bleek dat er –ondanks geboekte successen zoals het gezamenlijk uitvoeren van de interne controle en gerealiseerde inkoopvoordelen- onvoldoende draagvlak meer was in de deelnemende gemeenten om de DGGO voort te zetten en is de GR geliquideerd. De Raad heeft toen ingestemd met liquidatie¹².

Kwaliteit, efficiency en dienstverlening:

Burgers merkten weinig van de samenwerking binnen DGGO. De loketfunctie bleef immers bij de gemeente Oisterwijk. Goed applicatiebeheer en gezamenlijk uitgevoerde interne controles leidden tot interne verbeterlagen waar de burger indirect wel van heeft geprofiteerd.

In 2011 ontving de gemeente 61 bezwaarschriften met betrekking tot Sociale Zaken en in 2012 totaal 49. Van dit relatief hoge aantal (de gemeente verstrekt op dit moment 263 bijstandsuitkeringen) bleken er in 2011 slechts 2 gegrond en in 2012 ook 2 (3 zijn er nog in behandeling). Ten tijde van de samenwerking in DGGO was het aantal bezwaarschriften lager, maar lag het aantal verstrekte bijstandsuitkeringen ook lager. In 2006 was er een piek in het aantal gegronde bezwaarschriften (17 van de in totaal 57 ontvangen bezwaarschriften). 9 gegrondverklaringen in dat jaar waren te wijten aan formele gebreken. 13 Onduidelijk is of deze formele gebreken al dan niet samenhangen met de samenwerking.

De invoering van de Wet Werk en Bijstand is mede door de samenwerking succesvol verlopen, er is gezamenlijk ingekocht waardoor schaalvoordelen werden gehaald en tot 2009 werd de interne controle gezamenlijk uitgevoerd, waardoor een goede kwaliteitsslag is gemaakt. Bovendien was met de samenwerking de kwetsbaarheid verkleind. Oisterwijk wilde niet stoppen met de samenwerking, want er waren successen geboekt. Maar de rest wilde stoppen. Oisterwijk moest in dat besluit mee.

Binnen de samenwerking werden minder doelmatigheidswinsten gerealiseerd dan verwacht: Het bleek niet mogelijk om het beleid van de deelnemende gemeenten bestuurlijk op elkaar af te stemmen. Daarnaast oriënteerden Goirle en Dongen zich op Tilburg en ontstond er een gebrek aan slagvaardigheid omdat over en weer geen mandaten werden verleend. In het Raadsvoorstel voor de liquidatie staat hierover letterlijk dat de schaalvergroting niet heeft geleid tot minder kosten en dat de verwachte bedrijfsvoeringsvoordelen in de praktijk niet uitkwamen.

Bij het oprichten van de GR in 2002 werd nog gerekend op een eenmalig voordeel van circa € 84.000 vanwege inbreng van Oisterwijkse aanloopkosten in de samenwerking, waarmee de eenmalige implementatiekosten (circa € 55.000) zouden kunnen worden afgedekt. Uit de jaarrekening over 2002 blijkt dat er een incidentele bate van € 24.838 ten gunste van het rekeningresultaat 2002 werd geboekt vanwege de samenwerking in de GOG. Daarnaast werd een

¹² Raadsvoorstel 10/51 van 1 juli 2010.

¹³ Jaarverslag bezwaarschriften 2006.

structureel voordeel voorzien van € 61.000 voor 2003 en een nog niet nader berekend voordeel voor volgende jaren. In de jaarrekeningen over 2003 en verder blijkt echter niets van dit beoogde structurele voordeel.

Na de liquidatie is de kwetsbaarheid (met name ten aanzien van de applicatiebeheerder) weer toegenomen. Ambtelijk is deze kwetsbaarheid ondervangen door met Goirle afspraken te maken over vervanging bij ziekte of vakantie van de applicatiebeheerder (met gesloten beurzen). De samenwerking werd ingestoken vanuit de bedrijfsvoering. De businesscase¹⁴ ging bijvoorbeeld uitsluitend over bedrijfsvoeringsaspecten. Het uiteindelijke doel van de samenwerking (“de stip op de horizon”) werd wel besproken, ook nadat de samenwerking in de systeemtechnische backoffice was gestart, maar is nooit formeel vastgesteld en –gelegd. Zodoende bleef onduidelijk waar de samenwerking uiteindelijk toe zou moeten leiden en zijn de mogelijkheden van het oprichten van bijvoorbeeld een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) nooit verder onderzocht. Bestuurlijk bleek er in de 4 deelnemende gemeenten ook verschillend over het uiteindelijke doel van de samenwerking te worden gedacht.

In de ambtelijke reactie bij dit rapport werd aangegeven dat naast de kwetsbaarheid, ook de kosten weer zijn toegenomen door inhuur van dure externen.

In de GR werden geen dekkende zakelijke afspraken gemaakt. Er stond niets in over welke partij onverwachte extra kosten zou moeten dragen, of de overname of verrekening van kosten voor personele inzet. De GR bevatte ook geen minimale looptijd na majeure investeringen (waarmee zij voorafgaand aan eventuele liquidatie geheel afgeschreven konden worden). De focus van de samenwerking was gericht op de korte termijn en op financieel voordeel. Het verhaal over de toekomst en over de klant ontbrak.

Omdat er sprake was van een relatief groot aantal personele wisselingen op bestuurlijk en directieniveau in de samenwerkende gemeenten, begon het oorspronkelijke enthousiasme waarmee de samenwerking destijds was ingezet af te brokkelen en ging als het ware “de koersvastheid” van de samenwerking eruit. Goirle begon zich bijvoorbeeld te oriënteren op samenwerking met Tilburg, welke gemeente inmiddels met Hilvarenbeek samenwerking op het terrein van Sociale Zaken had gerealiseerd.

De noodzaak tot samenwerking was tot voor kort ook nog niet zo groot (er was geen bestuurlijke of budgettaire druk). Gezamenlijke beleidsvorming was in de beginperiode van de samenwerking bestuurlijk dan ook vrijwel onbespreekbaar.

Overigens wordt er nu toch weer gewerkt aan samenwerking met andere gemeenten (Hilvarenbeek en Goirle). Budgettaire druk en de druk vanuit het Rijk om te komen tot

¹⁴ Van der Laan Support, 2001

samenwerking tussen kleinere gemeenten in het kader van de decentralisaties spelen hier nu wel een grote rol.

Evaluaties:

In het begin vond iedere twee weken overleg van de hoofden SoZa plaats, waarbij lopende zaken werden besproken. Al snel bleek dat niet alle hoofden SoZa met dezelfde bestuurlijke opdracht aan tafel zaten. Dat belemmerde verdergaande integratie.

Een integrale, maar zeer korte, intern uitgevoerde evaluatie van de samenwerking was verwerkt in het raadsvoorstel tot liquidatie. Toen werd ook duidelijk dat er nog eens € 100.000 aan liquidatiekosten te verdelen was. Deze kosten betroffen de ontvlechting van de database in vier afzonderlijke delen.

Conclusies naar aanleiding van deze casus:

Er zat geen duidelijke lijn in de totstandkoming van de samenwerking; diverse partijen haakten om verschillende redenen en op verschillende momenten aan en af en bovendien waren er veel personele wisselingen.

Met pragmatische, stap voor stap uit te bouwen samenwerking vanuit de bedrijfsvoering zijn snel resultaten geboekt. Echter, het uiteindelijke doel van de samenwerking was niet duidelijk bepaald, is dit bleek op termijn een (te) groot risico voor de continuïteit.

Bovendien was er geen exitstrategie.

Onder druk van de drie decentralisaties is samenwerking op de agenda gezet. Als de druk (externe noodzaak) tot samenwerken ontbreekt, zoals in deze casus het geval was, kunnen partijen ervoor kiezen om hun eigen koers te varen en komt de samenwerking in gevaar.

Als Oisterwijk substantieel zou willen besparen, dan zouden alle SoZa taken volgens de ambtenaren kunnen worden overgedragen aan Tilburg, maar dan raak je tegelijkertijd volgens hen als gemeente wel iets wezenlijks kwijt, zoals met name: contact met de eigen burgers die voor een uitkering naar de gemeente komen en de mogelijkheid tot zelfstandige financiële sturing en verantwoording naar het ministerie. Dat is onwenselijk en niet in overeenstemming met de kaders die de Raad heeft gesteld.

Pas na verloop van tijd, toen de samenwerking al enkele jaren bestond, werd duidelijk dat de beoogde financiële voordelen niet werden gehaald. Feitelijk werd dit aan de Raad pas klip en klaar gemeld bij het voorstel tot liquidatie van de GR. Toen werd duidelijk dat er nog € 100.000 aan kosten te verdelen was. Monitoring op de doelrealisatie met behulp van goede, tussentijdse informatie aan de Raad zou bijsturing - indien nodig - mogelijk maken.

Casus 3: Beheer openbare ruimte (groenonderhoud)

203 De beschrijving van casus 3 op basis van het dossieronderzoek en de interviews is opgenomen in onderstaand schema:

Casus 3	Beheer openbare ruimte (groenonderhoud)
Chronologie:	
In 2011 heeft Raad drie maal € 300.000 aan een bestemmingreserve gedoteerd voor duurzaam beheer van de openbare ruimte en het uitvoeren van achterstallig onderhoud. De werkzaamheden worden uitgevoerd onder de noemer “Groen, Schoon en Heel”, wat later, ten gunste van de communiceerbaarheid, ingekort werd tot “Oisterwijk Schoon en Groen”. De WSD-groep uit Boxtel werd bij de uitvoering van de werkzaamheden betrokken.	
Aanleiding:	
Aanleiding was dat Oisterwijk een inhaalslag wilde maken op het gebied van beheer en onderhoud in de openbare ruimte.	
Kaders:	
Voorwaarde van de Raad bij de dotatie aan de bestemmingsreserve was dat met de werkzaamheden geen regulier werk dat eerder was wegbezuinigd, zou worden uitgevoerd. Jaarlijks moet een volgende tranche uit de bestemmingsreserve worden vrijgegeven door de Raad. De laatste tranche is beschikbaar voor 2014 en daarna moet worden gezien of de werkzaamheden nog worden uitgevoerd en zo ja, hoe zij worden bekostigd.	
In 2012 heeft de Raad formeel de kaders in een Raadsbesluit vastgelegd ¹⁵ en 6 concrete en zeer gedetailleerde voorwaarden gesteld aan de uitvoering: -	
Er moest gestart worden met het oplossen van reeds bij de meldlijn buurtbeheer bekende problemen;	
Het werk moet worden uitgevoerd door inzet van mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt. Dat moet in eerste instantie gebeuren door inzet van mensen met een WSW-indicatie via de WSD-groep uit Boxtel en later (2013/2014) door inzet vanuit het maatschappelijk werkbedrijf. Waar mogelijk moest bovendien gebruik gemaakt van de mensen die aangedragen worden door de werkmakelaar;	
Jaarlijks worden bewoners en bedrijven geconsulteerd;	
Een deel van het budget, jaarlijks € 20.000,-, wordt ingezet ten behoeve van activering van bewoners en bedrijven (burgerparticipatie) en voor communicatie. €130.000,- wordt jaarlijks ingezet voor incidentele maatregelen (extra schoonmaken en snoeien bijvoorbeeld). € 150.000,- wordt ingezet voor structureel herstel. Onder structureel herstel wordt bijvoorbeeld verstaan: het vervangen van te grote bomen in smalle trottoirs voor kleinere soorten. Hiermee wordt een	

¹⁵ 5 april 2012, nummer 12/10

besparing voorzien over vele jaren onderhoudskosten en wordt de buurt er schoner en veiliger op. De post incidentele maatregelen kan kleiner worden als dat acceptabel is, ten behoeve van structurele maatregelen. Dit geldt niet voor de post structureel herstel; Groen, Schoon en Heel is een inhaalslag op het gebied van beheer en onderhoud. Als zaken hersteld worden dient dit op een slimme manier te worden gedaan. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van een onkruidonvriendelijke variant als verharding moet worden vervangen. Nieuwe dingen zoals extra speeltuintjes vallen niet binnen de reikwijdte van dit project; Over de voortgang wordt jaarlijks in de perspectiefnota gerapporteerd.

De nevendienststelling ten aanzien van “social return” (de voorwaarde dat er bij de uitvoering van de opdracht ook mensen moeten worden ingezet met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt) werd niet expliciet vastgelegd in het Raadsvoorstel, maar speelde bij de uitvoering op de achtergrond steeds mee.

Kwaliteit, efficiency en dienstverlening:

Oisterwijk werkt al circa tien jaar samen met de WSD-groep uit Boxtel en is lid van de gemeenschappelijke regeling. WSD-ers worden onder meer ingezet voor groenonderhoud, naast de eigen buitendienst die ook de meer complexe werkzaamheden uitvoert. Er wordt door de WSD gewerkt op basis van een bestek met beeldkwaliteit, zodat de WSD ploeg in hun eigen tempo en op een door henzelf te kiezen tijdstip de werkzaamheden kunnen uitvoeren.

Naast medewerkers met een WSW-indicatie, leverde de WSD-groep recentelijk ook een Woonomgevingsploeg (WOP), bestaande uit langdurig werklozen, die door de werkmakelaars van de gemeente werden aangeleverd. Tenslotte levert de WSD-groep ook een centrumverzorger, die het centrum van Oisterwijk onderhoudt.

Er is regelmatig contact en overleg met de WSD-groep over de uitvoering. Soms verloopt dat overleg moeizaam. De WSD-groep heeft aangegeven dat zij het moeilijk vinden om het kritische Oisterwijk tevreden te stellen. Wat mogelijk meespeelt, is dat de drempel voor een WSW-indicatie bij de WSD-groep steeds hoger wordt gelegd, waardoor de medewerkers met deze indicatie dus een grote arbeidshandicap hebben en de pool van medewerkers steeds kleiner wordt. Dat leidt soms tot problemen in de uitvoering.

Activering van burgers in het deelproject “De Tuinen van Oisterwijk” komt moeilijk op gang. Slechts 2 van de 7 aangewezen locaties lijken kansrijk voor activering van burgers. De oorzaken daarvan moeten blijken uit de nog uit te voeren evaluatie, maar duidelijk is dat activering van burgers en strikte naleving van het vergunningstelsel (bijvoorbeeld voor het snoeien van bomen in een gemeentelantsoen) niet altijd samengaan.

De kosten zijn ruim binnen budget gebleven. Ruim €70.000 is onbenut gebleven, onder meer door latere start van de pilot “De Tuinen van Oisterwijk” en de inzet van langdurig werklozen in

de WOP.

De uitstroom naar regulier werk van WOPpers valt tegen. 2 mensen uit het WOP-team zijn via een uitzendconstructie nu wel tijdelijk in dienst bij de WSD-groep en voeren werkzaamheden voor Oisterwijk uit.

Over de kwaliteit is de gemeente meer dan tevreden, mede door inzet van WOPpers en de centrumverzorger, alles ziet er ook heel netjes uit. Het aantal klachten en meldingen aan de meldlijn buurbeheer is dan ook niet groot (in 2012 waren er 7 meldingen m.b.t. openbaar groen).

Evaluaties:

In periodieke analyses en evaluaties is ruimschoots voorzien, juist omdat jaarlijks een tranche uit de bestemmingsreserve moet worden vrijgegeven door de Raad. De WOP wordt geëvalueerd voordat tot eventuele voortzetting van de werkzaamheden besloten wordt en het deelproject “De Tuinen van Oisterwijk” wordt aan het eind van 2013 geëvalueerd.

Conclusies naar aanleiding van deze casus:

Oisterwijk Schoon en Groen is een mooi project om pilots uit te voeren. Om hier lessen uit te leren moeten de evaluaties zorgvuldig worden uitgevoerd.

Activering van burgers gaat uit van vertrouwen, anders gaat het niet lukken. Als bijvoorbeeld het verlenen of weigeren van een kapvergunning niet voorop staat, maar de participatie van burgers belangrijker is, dan moet de gemeente burgers vertrouwen geven. In een optimale situatie zal de gemeente mensen die participeren op een goede manier corrigeren als zij bijvoorbeeld een snoeifout maken, in plaats van hen aan te schrijven vanwege vernieling van openbare eigendommen.

Het werken van bestek op basis van beeldkwaliteit bevalt de gemeente goed.

Het werken met een bestemmingsreserve wordt ambtelijk als positief ervaren. Alleen als de evaluatie goed uitpakt wordt een volgende tranche beschikbaar gesteld. Nadeel van deze werkwijze is echter dat je geen meerjarige contracten (met korting) kunt afsluiten.

3 Feitelijke prestaties gemeente Oisterwijk

301 In dit hoofdstuk worden de gevonden feitelijke prestaties van de gemeente Oisterwijk gepresenteerd. Per onderzoeksvraag worden de resultaten uit de dataverzameling gepresenteerd.

Dataverzameling Aanleiding

302 In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de inleidende onderzoeksvraag:

0. Wat was destijds de aanleiding om taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren?

303 De aanleiding om taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren en samen uit te voeren met andere gemeenten, dan wel onder te brengen bij een andere gemeente, is in Oisterwijk drieledig: -

- (a) Het reduceren van de kwetsbaarheid;
- (b) Het borgen van kwaliteit;
- (c) Het bereiken van minder meerkosten (in vergelijking met zelfstandig opereren).

304 In de twee uitgewerkte casussen (samenwerking Sociale Zaken en Belastingheffing en –inning/WOZ) werd deze aanleiding ook concreet benoemd.

305 In de casus Beheer Openbare Ruimte was de aanleiding anders, namelijk de wens om een inhaalslag te maken op achterstallig onderhoud. Gecombineerd met de door de Raad gestelde voorwaarde dat met de werkzaamheden geen regulier werk dat eerder was wegbezuinigd zou worden uitgevoerd, leidde dit tot inschakeling van de WSD-groep.

Dataverzameling Efficiency, effectiviteit en kwaliteit

306 In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag:

1. Wat is de gebleken efficiency, effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening aan burgers van gemeentelijke taken die de gemeente niet (geheel) zelfstandig uitvoert?

Belastingheffing en –inning/WOZ

307 Uit de verantwoordingsstukken kan een reductie van de structurele meerkosten van de uitbesteding van belastingtaken/WOZ aan Tilburg worden berekend van € 195.000. Het College rekende ten tijde van het besluit over de uitbesteding van deze taken nog met een reductie van tussen de € 190.000 en € 270.000. De gerealiseerde reductie blijkt dus aan de onderkant van de door het College geschatte marge te zitten. De incidentele meerkosten (projectkosten en kosten voor extra softwarelicenties) en de terugkeer van één medewerker naar Oisterwijk reduceren de totale efficiencywinst van de samenwerking, waardoor de beoogde financiële voordelen uiteindelijk niet of nauwelijks gerealiseerd werden.

308 De meerkosten zonder de samenwerking met Tilburg werden berekend op basis van een overschrijding op apparaatskosten voor de uitvoering van belastingtaken in 2008 ten opzichte van een niet-geactualiseerd budget.

309 Dat de enig inhoudelijk deskundige in dienst overging naar Tilburg bleek niet effectief. Vanuit Tilburg was namelijk de inhoudelijke ondersteuning minder dan verwacht. Pas nadat de inhoudsdeskundige in dienst was teruggekeerd bij Oisterwijk, was het weer mogelijk om (met name) de loketfunctie goed uit te voeren.

310 De kwaliteit van de dienstverlening door Tilburg bleek onvoldoende, zowel naar burgers als naar de gemeente, die feitelijk opdrachtgever was van de werkzaamheden. Na twee jaar is de dienstverlening ambtelijk geëvalueerd en zijn afspraken gemaakt over verbetering. Dat heeft niet geleid tot de gewenste verbetering in kwaliteit. Resultaat hiervan is dat het contract met Tilburg niet automatisch wordt verlengd, maar dat de opdracht dit jaar opnieuw wordt aanbesteed, waarbij in het bestek de te leveren kwaliteit van dienstverlening duidelijker is omschreven en bij niet-nakoming sprake zal zijn van sancties. Tilburg is in de nieuwe aanbesteding één van de 7 partijen die tot het uitbrengen van een offerte is uitgenodigd.

Samenwerking Sociale Zaken

311 Het incidentele voordeel uit de samenwerking dat is gemeld in de jaarrekening 2008 valt geheel weg tegen het incidentele nadeel als gevolg van de ontmanteling van de GR eind 2010 (beide circa € 25.000). Schaalvergroting heeft niet geleid tot minder kosten en de verwachte bedrijfsvoeringsvoordelen zijn in de praktijk niet uitgekomen. Van structurele baten blijkt ook niets uit de jaarrekeningen.

312 Er zijn wel doelmatigheidswinsten geboekt met het gezamenlijk uitvoeren van IC-controles en door gezamenlijke inkoop, maar die zijn niet te kwantificeren.

313 De effectiviteit van de samenwerking in GR-verband pakte nadelig uit omdat er geen gemeenschappelijk doel voor de samenwerking werd vastgelegd. Het bleek niet mogelijk om het beleid van de deelnemende gemeenten bestuurlijk op elkaar af te stemmen, de oriëntatie van Goirle en Dongen op Tilburg en het gebrek aan slagvaardigheid omdat over en weer geen mandaten werden verleend, waren hier debet aan.

314 De kwaliteit van de dienstverlening ten tijde van de samenwerking binnen DGGO week voor burgers niet wezenlijk af van de kwaliteit bij zelfstandige uitvoering door Oisterwijk. De loketfunctie bleef in Oisterwijk, maar goed applicatiebeheer en gezamenlijk uitgevoerde interne controles leidden tot interne verbeterslagen waar de burger indirect wel van heeft geprofiteerd.

Beheer openbare ruimte (groenonderhoud)

315 Van het totaal beschikbare budget (in totaal € 900000) is € 70.000 onbenut gebleven. Dit blijkt echter geen efficiencyvoordeel, maar vooral een besparing doordat deelprojecten later zijn gestart dan werd voorzien.

316 Dit onderzoek geeft geen antwoord op de vraag of het beheer van de openbare ruimte met inschakeling van de WSD-groep efficiënt gebeurt.

317 Met de inzet van de WSD-groep mocht geen regulier werk worden uitgevoerd dat eerder was wegbezuinigd. Door de inzet van de WSD-groep was hier feitelijk ook geen sprake van. In die zin was het project “Schoon en groen” dan ook effectief.

318 Activering van burgers en de uitstroom naar regulier werk van WSD-ers komt nog niet goed op gang. In die zin is het project “Schoon en groen” minder effectief gebleven.

319 De kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden is goed. Dat blijkt ook wel uit het bijzonder lage aantal meldingen over openbaar groen aan de meldlijn buurtbeheer.

Dataverzameling Kaders

320 In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag:

2. Welke voorwaarden heeft de Raad destijds gesteld aan de uitvoering van taken die de gemeente niet (geheel) zelfstandig uitvoert?

321 Bij de besluitvorming rond het uitbesteden van belastingtaken aan Tilburg werd de Raad in het geheel niet betrokken, omdat het uitsluitend om een bedrijfsvoeringskwestie zou gaan. De Raad heeft destijds dan ook geen voorwaarden aan deze uitbesteding gesteld. Het College legde de kaders voor de uitvoering vast in een dienstverleningsovereenkomst, overigens voordat duidelijk was wat het tarief was dat Tilburg in rekening zou brengen voor de dienstverlening.

322 Bij de besluitvorming rond de samenwerking op het terrein van Sociale Zaken stelde de Raad als voorwaarde dat de organisatie van de dienstverlening aan de burger (de loketfunctie), en het vaststellen van beleid een autonome verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke gemeente zouden blijven. In de gemeenschappelijke regeling zijn de voorwaarden voor samenwerking tussen de gemeenten die samenwerken op het terrein van Sociale Zaken vastgelegd. De gemeenschappelijke regeling is goedgekeurd door de Raad.

323 Toen de Raad een aanzienlijk bedrag (totaal € 900.000 over drie jaar) beschikbaar stelde om achterstallig onderhoud in de openbare ruimte in de gemeente uit te voeren stelde de Raad 6 concrete en zeer gedetailleerde voorwaarden aan de uitvoering. Die voorwaarden raken ook de bedrijfsvoering, zoals de voorwaarde over welk deel van het budget moet worden ingezet voor incidentele maatregelen zoals snoeien en extra schoonmaken.

Dataverzameling Controle en bijsturing

324 In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag:

3. Was de uitvoering in de bedoelde gevallen conform de gestelde voorwaarden?
--

325 Bij de uitbesteding van belastingtaken aan Tilburg was de Raad niet betrokken en heeft hij dan ook geen voorwaarden aan de uitvoering gesteld. Het College heeft in een DVO wel een aantal voorwaarden aan de uitvoering gesteld, maar die bleken niet duidelijk genoeg over de te leveren diensten en de kwaliteit daarvan. Bovendien waren er in de DVO geen sancties opgenomen en was er geen mogelijkheid om het contract op te zeggen toen bleek dat de kwaliteit niet aan de wensen en eisen van Oisterwijk voldeed.

326 Bij de samenwerking binnen DGGO is voldaan aan de eisen van de Raad dat de loketfunctie behouden zou blijven en dat het vaststellen van beleid een autonome verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke gemeente zouden blijven.

327 Het uitbesteden van taken aan de WSD-groep voor het beheer van de openbare ruimte moet deels nog geëvalueerd worden. Duidelijk is wel dat aan de voorwaarden die de Raad heeft gesteld ten aanzien van de inschakeling van mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt, ruimschoots is voldaan. Ook werd ruim binnen de budgettaire kaders gewerkt en was de kwaliteit van de werkzaamheden in orde (er zijn in 2012 dan ook slechts 7 meldingen over groenbeheer binnengekomen).

Dataverzameling “Lessons Learned”

328 In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag:

4. Welke concrete lessen (positief en negatief) kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomst?

329 Bij de uitwerking van de 3 casussen zijn positieve en negatieve lessen opgesomd. Samengevat voor alle 3 de casussen en voor zover relevant voor andere, toekomstige casussen, kunnen die als volgt (in willekeurige volgorde) worden weergegeven: -

- (a) Maak bij elk type samenwerking dan wel uitbesteding de juiste, passende afspraken. Verschillende vormen van samenwerking dan wel uitbesteding vragen om andere overeenkomsten en afspraken;
- (b) Als het doel van niet langer (geheel) zelfstandig uitvoeren van taken is, om zodoende de kwetsbaarheid te beperken, zorg dan dat niet alle expertise in de eigen gemeente verloren gaat, zodat de opdrachtgeversrol blijvend goed kan worden ingevuld;
- (c) Als de kosten van samenwerking of uitbesteding niet duidelijk zijn geldt: bezint eer ge begint;
- (d) De bedrijfsvoering moet zodanig worden ingericht dat monitoring op de doelrealisatie mogelijk is en daar moet de informatievoorziening ook op worden ingericht, zodat tijdig bijsturen –indien nodig- mogelijk is;
- (e) Leg het uiteindelijke doel van samenwerking duidelijk vast;
- (f) Leg in Gemeenschappelijke Regelingen, Dienstverleningsovereenkomsten en contracten duidelijk vast aan welke kwaliteitseisen de uitvoering moet voldoen en kom sancties overeen bij het niet voldoen aan die kwaliteitseisen;
- (g) Maak goede afspraken over hoe partijen zo nodig afscheid van elkaar kunt nemen: bepaal vooraf de exit-strategie;
- (h) Investeer in persoonlijke relaties, ook als er sprake is van (veel) personele wisselingen. Als de persoonlijke relaties goed zijn, heeft samenwerking een grotere kans van slagen.

4 Analyse en conclusies

401 Op basis van de feitenverzameling in het vorige hoofdstuk kan een analyse gemaakt worden die leidt tot conclusies. Wij beperken ons daarbij, mede ten behoeve van de leesbaarheid, tot het beschrijven van zaken die opvallen ten opzichte van het in bijlage A opgenomen normenkader.

402 Allereerst worden de conclusies die uit het onderzoek worden getrokken, opgesomd. De volgorde sluit aan bij het normenkader. De toelichting bij de afzonderlijke conclusies volgt direct na deze opsomming.

Aanleiding

(a) De aanleiding om taken niet meer (geheel) zelfstandig is onvoldoende expliciet.

Efficiency, effectiviteit en kwaliteit

(b) Efficiencywinsten worden veel te optimistisch ingeschat;

(c) De effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering zijn onvoldoende.

Kaderstelling raad

(d) De raad wordt vaak niet in de gelegenheid gesteld om kaders te stellen;

(e) De raad stelt soms kaders die de bedrijfsvoering betreffen.

Uitvoering versus kaderstelling: controle en bijsturing

(f) De raad is vooral volgend;

(g) Door een gebrek aan zakelijke afspraken is bijsturing vrijwel onmogelijk;

(h) Vooraf is niet helder wat er bereikt moet worden;

(i) Sturen op basis van realisatie van een businesscase wordt niet gedaan.

De aanleiding om taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren is onvoldoende expliciet

403 De aanleiding om taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren wordt in Oisterwijk in algemene termen gedefinieerd: reduceren van kwetsbaarheid, borgen kwaliteit, minder meerkosten. De uitwerking van deze termen is onvoldoende en maken de dwingende noodzaak of de concrete baten en lasten van het in samenwerking of op afstand uitvoeren van taken onvoldoende duidelijk.

404 De aanleiding voor samenwerking of uitbesteding wordt in de regel niet voor besluitvorming aan de Raad voorgelegd omdat dit wordt aangemerkt als bedrijfsvoeringskwesties.

405 Echter, wanneer de raad betrokken is bij de besluitvorming, is de aanleiding zeer concreet en expliciet gekoppeld aan een beleidsdoel.

Efficiencywinsten worden veel te optimistisch ingeschat

406 Efficiencywinsten van samenwerking of uitbesteding van gemeentelijke taken worden veel te optimistisch ingeschat en blijken in de meeste gevallen zelfs in het geheel niet te worden gerealiseerd. Omdat er geen goed beeld is van wat de uitvoering zou hebben gekost als deze nog geheel zelfstandig zou worden gedaan, is een goede inschatting van de efficiencywinst ook feitelijk onmogelijk.

De effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering zijn onvoldoende

407 De kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering worden vooraf in algemene termen aangeduid. Lopende de uitvoering en ook achteraf is het mede daardoor lastig om objectief vast te stellen of de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering op peil zijn gebleven, verbeterd of juist verslechterd. Feit is wel dat een gemeenschappelijke regeling werd ontbonden en dat een contract voor de uitbesteding van diensten niet werd verlengd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de effectiviteit en de kwaliteit onvoldoende waren.

De raad wordt vaak niet in de gelegenheid gesteld om kaders te stellen

408 In het geval de samenwerkingen of uitbestedingen als bedrijfsvoeringkwesties kunnen worden aangemerkt, worden deze keuzes niet expliciet voor besluitvorming aan de raad voorgelegd. Het stellen van concrete kaders valt dan toe aan het college. Sinds de raad met de Kadernota Regionale samenwerking bestuurlijke uitgangspunten heeft vastgesteld, kunnen deze worden beschouwd als bestuurlijke randvoorwaarden.

De raad stelt soms kaders die de bedrijfsvoering betreffen

409 Daar waar de raad –mede op eigen initiatief- direct betrokken is bij keuzes rond het (gedeeltelijk) op afstand plaatsen van taken, lijkt hij daarin door te schieten. De kaders worden zo gedetailleerd gesteld, dat het college vrijwel geen vrijheden meer heeft in de bedrijfsvoering.

De raad is vooral volgend

410 De raad wordt vooral geïnformeerd over samenwerking of uitbesteding van gemeentelijke taken die als bedrijfsvoeringskwesaties worden aangemerkt. De raad is daardoor vooral volgend. De raad moet via periodieke informatieverschaffing vanuit het College wel in de gelegenheid worden gesteld om te controleren of de samenwerkingen en uitbestedingen passen binnen de uitgangspunten uit de Kadernota regionale samenwerking.

Door een gebrek aan zakelijke afspraken is bijsturing vrijwel onmogelijk

411 Ambtelijk en bestuurlijk is de wil tot samenwerking groot. Om snel tot resultaten te komen, wordt soms al gestart met de uitvoering voordat daarover duidelijke en passende afspraken zijn gemaakt. De verwachting is dat gaandeweg dan de juiste afspraken zullen worden gemaakt. Bijsturing wordt daardoor vrijwel onmogelijk. Het is immers onduidelijk wanneer en in welke richting partijen willen of moeten bijsturen.

Vooraf is niet helder wat er bereikt moet worden

412 Juist als er wordt gekozen voor snel starten zonder dat er al duidelijke en passende afspraken zijn gemaakt, kunnen de opvattingen over wat er uiteindelijk bereikt moet worden snel uiteen gaan lopen. Hieraan kleeft het risico dat partijen gaandeweg een andere weg in willen slaan en de samenwerking geheel stop willen zetten.

Sturen op basis van realisatie van een businesscase wordt niet gedaan.

413 Goede sturing is alleen mogelijk als er een uitgewerkte businesscase ligt waaraan de feitelijke uitvoering getoetst kan worden. Dat is in Oisterwijk niet mogelijk omdat de het opstellen van businesscases waarin de uitgangssituatie wordt afgezet tegen de te bereiken situatie, zowel kwalitatief als kwantitatief (in geld en aantallen) achterwege blijft.

5 Aanbevelingen

501 Op basis van de in het vorige hoofdstuk getrokken conclusies kunnen zes aanbevelingen worden geformuleerd. Deze luiden: -

Voor het college

- (a) Expliciteer en kwantificeer de aanleiding of aanleidingen voor het niet langer (geheel) zelfstandig uitvoeren van taken; maak daarbij een onderscheid tussen beleidsmatige en bedrijfsmatige samenwerkingen;
- (b) Maak vooraf zakelijke afspraken;
- (c) Zorg voor goed businesscase-management en pas de bedrijfsvoering daarop aan.

Voor de gemeenteraad

- (d) Betrek bij toekomstige keuzes inzake het zelf doen, samen doen of uitbesteden van taken de “Lessons Learned”, naast de uitgangspunten uit de Kadernota regionale samenwerking;
- (e) Zorg bij beleidsmatige samenwerking voor een inbreng vooraf vanuit de raad. Bij bedrijfsmatige samenwerking is het zaak te controleren of deze zich blijft bewegen binnen de uitgangspunten uit de Kadernota regionale samenwerking. Maak daarbij gebruik van de door het college aan te reiken managementinformatie inzake samenwerking en uitbesteding van gemeentelijke taken;
- (f) Geef het college de opdracht om de aanbevelingen uit te voeren en na een jaar te evalueren op welke wijze ze in praktijk zijn gebracht.

Voor het college en de gemeenteraad gezamenlijk

- (g) In de kadernota regionale samenwerking zijn de uitgangspunten voor toekomstige samenwerking bepaald. Zorg er daarnaast voor dat de lessen uit het verleden (uit dit onderzoek) worden betrokken bij toekomstige keuzes voor zelf doen, samen doen of uitbesteden van gemeentelijke taken.

502 De aanbevelingen voor het college en de raad afzonderlijk (a tot en met f) volgen rechtstreeks uit de getrokken conclusies, zijn daar de directe vertaling van en behoeven om die reden geen nadere toelichting. Anders is dat met betrekking tot de aanbeveling voor college en gemeenteraad gezamenlijk, aanbeveling g. Deze wordt hierna uitgebreid toegelicht en ook toegepast op een tweetal toekomstige samenwerkingscasussen.

Toelichting gezamenlijke aanbeveling college en gemeenteraad

503 Op grond van de feitelijke resultaten van het onderzoek naar keuzes rond zelf doen, samen doen of uitbesteden van gemeentelijke taken, hebben wij in hoofdstuk 3 een opsomming gegeven van “Lessons Learned” uit de drie in het onderzoek betrokken casussen. Dit zijn casussen waarbij de gemeente Oisterwijk in het verleden de keus heeft gemaakt om gemeentelijke taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren.

504 Ook in de toekomst zal de gemeente Oisterwijk voor keuzes komen te staan rond het zelf doen, samenwerken of uitbesteden van gemeentelijke taken. Als lerende organisatie zal Oisterwijk een optimale keus willen maken, waarbij ervaringen uit het verleden (in casu: de “Lessons Learned”) - naast de uitgangspunten uit de kadernota regionale samenwerking - grotendeels bepalend zijn voor de keus.

505 Hieronder bespreken wij twee casussen die op dit moment binnen de gemeente Oisterwijk aanleiding geven om samenwerking of uitbesteding in de nabije toekomst te overwegen en waarbij al een aantal concrete stappen is gezet, te weten jeugdhulp en regionale werkmakelaars. Na een korte beschrijving van wat ten tijde van het schrijven van dit rapport bekend was, geven wij in een samenvattende tabel aan in hoeverre nu al rekening is gehouden met de “Lessons Learned” en wat er nog geregeld zou moeten worden.

506 Hieronder volgt de beschrijvingen van deze twee toekomstige casussen:

Toekomstige casus	Jeugdhulp
Casusbeschrijving	
<p>Aanleiding voor Oisterwijk om samenwerking met andere partijen op te pakken is met name de decentralisatie van de jeugdhulp per 1 januari 2015. Het Rijk stelt de eis dat gemeenten tot 'congruente regionale samenwerking komen voor de verschillende transities'. Doel van de samenwerking is om te voldoen aan deze eis en ook om te komen tot bundeling van krachten.</p> <p>In 2011 zijn de eerste stappen gezet met het opstellen van een regionaal Transitieplan Jeugd Midden-Brabant. Het transitieplan is een regionaal visiedocument waarin de gemeentelijke beleidsopgave wordt geschetst en in een context van landelijke, provinciale en lokale (regionale) ontwikkelingen wordt gezet. Vervolgens worden uitgangspunten geformuleerd vanuit vier invalshoeken: inhoudelijk, professioneel, organisatorisch en bestuurlijk (gemeentelijk).</p> <p>Daarna volgde in 2012 een Richtingwijzer. In de richtingwijzer zijn de reacties van de verschillende stakeholders op de transitie vastgelegd (ouders en jeugdigen, de gemeenten, de instellingen en het onderwijs).</p>	

Er ligt inmiddels ook een functioneel ontwerp¹⁶.

In geen van de drie genoemde stukken (Transitieplan, Richtingwijzer en functioneel ontwerp) is al een keus gemaakt voor de vorm van de samenwerking of zijn de meer- en minderkosten van de samenwerking inzichtelijk gemaakt. Wel geldt als uitgangspunt dat de samenwerking tussen de Hart van Brabant –gemeenten wordt gezocht. Over de uiteindelijke vorm van de samenwerking is besluitvorming voorzien in het najaar van 2013.

In het functioneel ontwerp is overigens bepaald dat te maken inrichtingskeuzes steeds ook zullen worden beoordeeld op financiële mogelijkheden en haalbaarheid en dat de budgetkorting van minimaal 15% zal worden gecombineerd met een vernieuwing en verbetering van het jeugdstelsel, afgestemd op en verbonden met de overige vernieuwingen in het lokale sociale domein.

In de toekomst zal sprake zijn van gezamenlijke inkoop van diensten en een gezamenlijk, regionaal beleidskader. Oisterwijk is voornemens om in aanvulling op dit regionale beleidskader ook een gemeentelijk beleidskader op te stellen, waarin de eigen gemeentespecifieke beleidsdoelen worden vastgelegd.

De raad is tot nu toe niet actief betrokken bij de besluitvorming, omdat het een bedrijfsvoeringskwestie betreft, die ambtelijk (binnen het ROM¹⁷) en door het college (Hart voor Brabant) wordt voorbereid en wordt vorm gegeven. De raad wordt wel geïnformeerd.¹⁸

De te verwachten kosten (minder of meer) van de samenwerking zijn nog niet in beeld. Omdat de regionale samenwerking feitelijk vanuit het Rijk op een aantal onderdelen verplicht is gesteld (zoals voor gedwongen jeugdhulp), wordt het ook niet als zinvol ervaren om de verwachte kosten af te zetten tegen de kosten van zelfstandige uitvoering van de jeugdhulp. Jeugdhulp wordt immers in de toekomst niet meer zelfstandig uitgevoerd.

Toekomstige casus	Regionale werkmakelaars
Casusbeschrijving	
In het najaar van 2012 spraken de colleges van Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk hun bestuurlijk commitment uit voor het verkennen van kansrijke operationele samenwerkingsmogelijkheden. Dit binnen het bestuurlijke kader dat gevormd wordt door de noemers 'bestuurlijke zelfstandigheid',	

¹⁶ K2 Brabants kenniscentrum jeugd, eind 2012

¹⁷ Regionaal Overleg Midden-Brabant

¹⁸ Dit gebeurde het laatst per Raadsinformatiebrief van 31 mei 2013.

'eigen beleidsbepaling', 'dienstverlening dicht bij de burger', 'verbeterslag' en 'logisch partnerschap'. De raad werd hierover via een raadsinformatiebrief geïnformeerd.¹⁹

Doel van de samenwerking is om binnen de kaders van de nieuwe Participatiewet te komen tot een regionale werkgeversbenadering en regionale werkmakelaars, zodat de lokale arbeidsmarkt van de drie gemeenten gecombineerd wordt en ze van elkaars bedrijven en instellingen kunnen gebruikmaken. Om effectief te kunnen werken, werd ervan uitgegaan dat de 'werkmakelaars' regionaal ingezet worden (een pool), zodat een succesvolle afstemming tussen arbeidszoekende en bedrijven/werkgevers ontstaat.

Het was de bedoeling dat dit de eerste fase zou zijn in het samenwerkingsproces op het gebied van de participatiewet, welke in de toekomst nog tot meer samenwerking kan leiden.

Volgens planning is in maart 2013 een workshop voor ambtenaren van de drie gemeenten georganiseerd om de mogelijkheden en kansen te verkennen.

De uitwerking van een businesscase was gepland voor de eerste helft van 2013, maar is nog niet uitgevoerd. Dit hangt onder meer samen met het feit dat de invoering van de Participatiewet is vertraagd van 1 januari 2014 naar 1 januari 2015 en het eerder geplande tijdpad daardoor verschoof. Ook is inmiddels enige twijfel ontstaan of er gestreefd moet worden naar samenwerking op het terrein van werkgeversdienstverlening met Hilvarenbeek en Goirle, omdat er het afgelopen half jaar stappen op dit beleidsterrein zijn gezet als het gaat om regionale samenwerking, maar dan op het niveau van Hart van Brabant.

Vanuit de afdelingshoofden sociale zaken van de drie gemeenten gaat nu een voorstel richting stuurgroep waarbij wordt aangestuurd op een verkenning van samenwerking op het bredere beleidsterrein van sociale zaken en op bedrijfsvoering. Dit wordt door de hierboven geschetste ontwikkeling als kansrijker gezien. Ten tijde van het schrijven van dit rapport waren hierover nog geen besluiten genomen.

507 Het beeld dat ontstaat uit beide casussen is dat de lessen uit het verleden (de "Lessons Learned") nog niet zijn toegepast. Enerzijds omdat ze nog niet gelden als kader, anderzijds omdat deze samenwerkingsinitiatieven nog in een beginnend stadium verkeren. Met andere woorden: er is nog voldoende ruimte om ze alsnog toe te passen.

¹⁹ "Verkenning operationele ambtelijke samenwerkingsmogelijkheden" van 10 april 2012 (Raadsinformatiebrief aan de commissie- en raadsleden van Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk).

508 Bij de nadere uitwerking van toekomstige casussen kan als hulpmiddel een checklist zoals hieronder worden gebruikt. Naarmate het besluitvormingsproces over zelf doen, samen doen of uitbesteding van taken vordert, zou bij het invullen van deze checklist steeds minder vaak iets in kolommen B of C moeten worden aangekruist. Als alleen kolom A wordt aangekruist, zijn alle “Lessons Learned” in de besluitvorming meegenomen.

“Lessons Learned”	(A) Al in voorzien	(B) Wordt aan gewerkt	(C) Moet nog geregeld worden
(a) Maak bij elk type samenwerking dan wel uitbesteding de juiste, passende afspraken. Verschillende vormen van samenwerking dan wel uitbesteding vragen om andere overeenkomsten en afspraken			
(b) Als het doel van niet langer (geheel) zelfstandig uitvoeren van taken is, om zodoende de kwetsbaarheid te beperken, zorg dan dat niet alle expertise in de eigen gemeente verloren gaat, zodat de opdrachtgeversrol blijvend goed kan worden ingevuld			
(c) Als de kosten van samenwerking of uitbesteding niet duidelijk zijn geldt: bezint eer ge begint			
(d) De bedrijfsvoering moet zodanig worden ingericht dat monitoring op de doelrealisatie mogelijk is en daar moet de informatievoorziening ook op worden ingericht, zodat tijdig bijsturen –indien nodig- mogelijk is			
(e) Leg het uiteindelijke doel van samenwerking duidelijk vast			
(f) Leg in Gemeenschappelijke Regelingen, Dienstverleningsovereenkomsten en contracten duidelijk vast aan welke kwaliteitseisen de uitvoering moet voldoen en kom sancties overeen bij het niet voldoen aan die kwaliteitseisen			

“Lessons Learned”	(A) Al in voorzien	(B) Wordt aan gewerkt	(C) Moet nog geregeld worden
(g) Maak goede afspraken over hoe partijen zo nodig afscheid van elkaar kunt nemen: bepaal vooraf de exit-strategie			
(h) Investeer in persoonlijke relaties, ook als er sprake is van (veel) personele wisselingen. Als de persoonlijke relaties goed zijn, heeft samenwerking een grotere kans van slagen			

Afbeelding: Checklist “Lessons Learned” voor toekomstige besluitvorming over zelf doen, samenwerken of uitbesteden

6 Bestuurlijke reactie

Op 5 november 2013 ontving de rekenkamercommissie de volgende reactie van het college:

"Wij hebben van u het concept-rapport 'Zelf doen, Samen doen of Uitbesteden' ontvangen. In dit onderzoek heeft u drie cases onderzocht die betrekking hebben op het onderwerp, deze getoetst aan een door u geformuleerd normenkader en "lessons learned" geformuleerd.

De drie door u onderzochte cases hebben alle een andere aanleiding, een ander karakter, een andere looptijd en een andere "partnerkeuze".

Deze diversiteit maakt het ingewikkeld om de analyses en conclusies goed als handvat te gebruiken voor onze dagelijkse bedrijfsvoering.

De door u geformuleerde "lessons learned" vormen voor ons, in combinatie met de door de raad vastgestelde uitgangspunten, wel goede kaders voor toekomstige samenwerkingsprojecten.

We willen nog een algemene opmerking maken naar aanleiding van uw onderzoek.

De diverse samenwerkingsprojecten hebben ons ook geleerd dat samenwerken ook "loslaten", "het stuur delen" en "investeren in het belang van de ander" betekent. Dit betekent dat het proces van samenwerken, zoals nu bijvoorbeeld ingezet wordt met Hilvarenbeek en Goirle, veel aandacht vraagt op het gebied van de onderlinge relatie, naast de inzet op effectiviteit en efficiency. In het overleg met de Raad over uw rapport zullen we dit element ook inbrengen."

7 Nawoord rekenkamercommissie

Het doet de rekenkamercommissie deugd dat het college onze aanbevelingen in de vorm van “lessons learned” omarmt en dat zij deze in combinatie met de door de raad vastgestelde uitgangspunten als kader gaat gebruiken voor toekomstige samenwerkingsvormen.

Zoals in de “lessons learned” is verwoord, kan de diversiteit in samenwerkingsvormen (waarvan ook sprake was bij de drie onderzochte casussen) om verschillende overeenkomsten en afspraken vragen. Niettemin is het merendeel van de “lessons learned” naar het oordeel van de rekenkamercommissie goed toepasbaar op verschillende samenwerkingsvormen. De rekenkamercommissie onderschrijft het belang van een goede onderlinge relatie bij het proces van samenwerken.

Wij wensen de gemeente veel succes met de vormgeving van samenwerkingsvormen in de toekomst en gaan ervan uit dat het resultaat van dit onderzoek daar een goede bijdrage aan kan leveren. Wij danken het college en de betrokken ambtenaren voor de goede samenwerking bij dit onderzoek.

Bijlage A: normenkader

Hieronder volgt het normenkader, zoals dat per uitgewerkte onderzoeksvraag in het onderzoek is gehanteerd. In de derde kolom geven wij zo mogelijk een specifieke bron voor de norm en in de laatste kolom een verwijzing naar het type norm. Daarbij hebben wij onderscheid gemaakt naar doelmatigheidsnormen (DM), Doeltreffendheidsnormen (DT), Doeltreffendheidsnormen die specifiek betrekking hebben op dienstverlening aan burgers (DB) en Rechtmatigheidsnormen (R).

Nr.	Omschrijving	Bron	Type
Vraag (0)	Wat was destijds de aanleiding om taken niet meer (geheel) zelfstandig uit te voeren?		
Norm 1	Er is een concrete aanleiding om taken niet (geheel) zelfstandig uit te voeren. Concrete aanleidingen kunnen zijn: Kostenbeheersing; Op peil houden of verbeteren van de kwaliteit van uitvoering (resultaten); Op peil houden of verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers; Een combinatie van genoemde aanleidingen.		DM DT DB DM/DT/ DB
Norm 2	De aanleiding om taken niet (geheel) zelfstandig uit te voeren is geëxpliciteerd en voor besluitvorming voorgelegd aan de Raad.	Art. 147 Gemeentewet	R
Norm 3	Alternatieven (ook alternatieve samenwerkingspartners en contractpartijen) zijn daarbij expliciet tegen elkaar afgewogen.		DM/DT/ DB
Vraag (1)	Wat is de gebleken efficiency, effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening aan burgers van gemeentelijke taken die de gemeente niet (geheel) zelfstandig uitvoert?		
Norm 4	De efficiency, effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening aan burgers van taken die de gemeente niet (geheel) zelfstandig uitvoert, wordt periodiek geëvalueerd.		DM/DT
Norm 5	Uit deze periodieke evaluaties blijken eenduidig; de efficiency, effectiviteit en de kwaliteit van dienstverlening aan burgers.		DM/DT
Norm 6	De kosten van uitvoering zijn lager dan het geval zou zijn bij zelfstandige uitvoering door de gemeente.		DM
Norm 7	De uitvoering levert de gewenste resultaten op.		DT
Norm 8	De dienstverlening aan burgers is op peil.	Handvest	DB

		publiekszaken gemeente Oisterwijk, principes van <i>Good, Governance</i> (Awb)	
Norm 9	De reden(en) voor het al dan niet voldoen aan normen 5 t/m 7 worden in de evaluatie geëxpliciteerd en zo nodig voor besluitvorming aan de Raad voorgelegd.		R
Vraag (2)	Welke voorwaarden heeft de Raad destijds gesteld aan de uitvoering van taken die de gemeente niet (geheel) zelfstandig uitvoert?		
Norm 10	De Raad geeft invulling aan haar kaderstellende rol en heeft de kaders op hoofdlijnen gesteld.	Artikelen 147 & 186 Gemeentewet	R
Norm 11	De Raad heeft kaders gesteld voor de dienstverlening aan burgers (kwaliteitshandvest, dienstverleningsnormen) en betreft deze bij de besluitvorming over het al dan niet (geheel) zelfstandig uitvoeren van taken door de gemeente.	Handvest publiekszaken gemeente Oisterwijk, principes van <i>Good, Governance</i> (Awb)	R
Norm 12	De Raad geeft invulling aan haar controlerende rol en heeft voorwaarden gesteld aan de manier waarop hij geïnformeerd wordt over doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van dienstverlening.	Artikelen 147 & 186 Gemeentewet	R
Norm 13	De Raad is in staat tot sturen en controleren. Aandachtspunten zijn: <ul style="list-style-type: none"> – Voldoende mogelijkheden om te sturen en controleren in het contract/de samenwerkingsovereenkomst. – De programmabegroting en jaarrekening geven inzicht in de aard en omvang van de taken die op afstand worden uitgevoerd. – De Raad wordt in staat gesteld om relevante politieke keuzes te maken tussen zelf doen, inkoop/ aanbesteding, subsidiëren en het aangaan van een samenwerkingsrelatie. – De Raad heeft de bestuurlijke kaders op hoofdlijnen scherp gesteld. – De Raad heeft de financiële kaders op hoofdlijnen scherp 	- Artikelen 147 & 186 Gemeentewet,	R

	gesteld.		
Vraag (3)	Was de uitvoering in de bedoelde gevallen conform de gestelde voorwaarden?		
Norm 14	<p>Het College is in staat te sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering en op kwaliteit van dienstverlening.</p> <p>Aandachtspunten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Voldoende mogelijkheden om te sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering in het contract/de samenwerkingsovereenkomst. – Goede registratie van aard en omvang van de taken, als basis voor periodieke analyse. – Respectvolle en efficiënte bejegening van burgers. – Een goede klachtenregistratie en afhandeling van klachten. – Periodiek uitvoeren van een goede afweging tussen zelf doen, inkoop/ aanbesteding, subsidiëren en het aangaan van een samenwerkingsrelatie – Evaluatie en auditing van de uitvoering op afstand van taken. 	Artikel 160 Gemeentewet	R
Vraag (4)	Welke concrete lessen (positief en negatief) kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomst?		
Norm 15	De gemeente is een lerende organisatie en betreft positieve en negatieve ervaringen uit het verleden bij besluitvorming over toekomstige (gedeeltelijke) uitbesteding van taken.	Essentialia goed openbaar bestuur (Algemene Rekenkamer) ²⁰	DM/DT/DB/R

²⁰http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/T/Tips_en_goede_voorbeelden/Normen_voor_Goed_openbaar_bestuur/Essentialia_Goed_Openbaar_Bestuur