REKENKAMER *ZEELAND*

Provinciale Staten
t.a.v. de voorzitter
p/a Statengriffie

17016662

uw kenmerk	N.v.t.	ons kenmerk	REK 17016318	bijlagen	1
behandeld door:	A. Maas	doorkiesnummer	(0118) 63 11 73	Middelburg,	20 juli 2017
onderwerp:	Aankondiging Rekenkameronderzoek				

Geachte voorzitter,

De Rekenkamer Zeeland voert momenteel, samen met onderzoekers van bureau Twynstra Gudde, een onderzoek uit naar de ‘robuustheid van het bestuurlijk bestel in Zeeland’. De onderzoeksopzet (bijlage) hebben wij op 20 juli ’17 vastgesteld en wordt u ter kennisneming aangeboden.

In de afgelopen jaren is het takenpakket van lokale overheden ‘herkaveld’, er zijn taken bijgekomen (decentralisaties) en er zijn taken verplicht ondergebracht in samenwerkingsverbanden (Omgevingsdienst, Veiligheidsregio). Gelet op de provinciale kerntaak om de kwaliteit van het openbaar bestuur in de regio te bevorderen voert de Rekenkamer dit onderzoek uit. Het doel ervan is Provinciale Staten van Zeeland inzicht te bieden in de wijze waarop in Zeeland de gedecentraliseerde taken in het sociale domein op gebied van WMO en Jeugdzorg en de geconcentreerde overheidstaken op gebied van Veiligheid en VTH worden uitgevoerd, welke taken en bevoegdheden de Provincie Zeeland daarbij heeft en na te gaan of deze bestuurlijke constellatie in Zeeland voldoende robuust is om deze taken kwalitatief duurzaam en financieel gezond te kunnen uitvoeren. Het onderzoek richt zich op het bestuurlijk bestel en er worden dus in de eindrapportage geen uitspraken gedaan over individuele instellingen en gemeenten.

Gedeputeerde Staten voeren komende maanden het onderzoek “spiegeling openbaar bestuur Zeeland” uit. Hierover zijn Provinciale Staten reeds per brief op 11 april geïnformeerd (kenmerk 17007453). De spiegeling openbaar bestuur Zeeland zal ingaan op het organiseren van regionale bestuurskracht. Voor een goede afstemming, gelet op een mogelijke overlap tussen beide onderzoeken, zal de Rekenkamer zorgen voor een goede informatievoorziening richting Gedeputeerde Staten

Heeft u vragen en/of opmerkingen over dit onderzoek naar de ‘robuustheid van het bestuurlijk’ bestel dan neemt u het beste contact op met de Secretaris van onze Rekenkamer, de heer Alex Maas. Hij is bereikbaar via a.maas@zeeland.nl en telefonisch op 06-2572.6599.

Hoogachtend,

mr. C.M. de Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland

Koorkerkhof 20 Middelburg **T** 0118-631841 **F** 0118-631238
Postbus 6001 4330 LA Middelburg www.rekenkamerzeeland.nl **E** rekenkamer@zeeland.nl

REKENKAMER ZEELAND

Onderzoeksopzet Robuustheid van het bestuurlijk bestel in Zeeland

Bestuurlijk portefeuillehouder: Drs. H.J.W. Verdellen, bestuurslid Rekenkamer Zeeland

Projectleider Drs. A. Maas, Secretaris-Onderzoeker Rekenkamer Zeeland

Inleiding

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) in 2007 vond de decentralisatie plaats van de rijkstaken op gebied van de voormalige Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) naar de gemeenten. In 2015 volgde de decentralisatie van de Provinciale taken en verantwoordelijkheden op gebied van jeugdzorg. Tegengesteld aan de decentralisaties in het sociale domein vond in de afgelopen jaren juist een concentratie plaats waar het de uitvoering van taken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en veiligheid betrof. Hoewel de gemeenten (en de provincie) verantwoordelijk blijven voor de VTH-taken werd de uitvoering daarvan verplicht ondergebracht in omgevingsdienst RUD-Zeeland. De uitvoering van de gemeentelijke veiligheidstaken werd verplicht ondergebracht in de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ).

Deze ontwikkelingen hebben tot een forse verschuiving in het gemeentelijke takenpakket geleid. Waar, chargerend gesproken, de gemeenten vroeger gingen over bestemmingplannen en straatmeubilair zitten ze nu bij de inwoners aan de keukentafel. Voor de uitvoering van de nieuwe gemeentelijke taken op gebied van de WMO en de Jeugdzorg kozen de Zeeuwse gemeenten voor diverse varianten van regionale samenwerking. De uitvoering van de taken op gebied van VTH en Veiligheid werden ondergebracht (geconcentreerd) in gemeenschappelijke regelingen (GR). De Zeeuwse gemeenten zijn financieel, bestuurlijk en inhoudelijk verantwoordelijk voor zowel voor de uitvoering van de vier taakvelden als voor de aansturing van de GR-en.

Hoewel het om vier gemeentelijke taakvelden gaat heeft de Provincie hier een aantal blijvende taken en verantwoordelijkheden in:

- VTH-taken door RUD-Zeeland

  De Provincie Zeeland heeft eigen provinciale taken binnen dit beleidsveld die door de RUD-Zeeland worden uitgevoerd en is, samen met de gemeenten deelnemer in de GR.

- Veiligheidstaken door VR-Zeeland

  De Provincie is financieel toezichthouder op de GR die gevormd wordt door de Zeeuwse gemeenten en heeft een wettelijke taak waar het de regionale samenwerking op veiligheidsgebied betreft.

- WMO

  De Provincie is zowel toezichthouder op de gemeentelijke financiën als op de financiën van uitvoerende GR-en.

- Jeugdzorg

  De Provincie is zowel toezichthouder op de gemeentelijke financiën als op de financiën van uitvoerende GR-en.

Aanvullend aan de genoemde wettelijke taken en verantwoordelijkheden, kan hier nog aan worden toegevoegd dat een van de Provinciale kerntaken het bevorderen van de kwaliteit van het openbaar bestuur in de regio is.

Robuustheid van het bestuurlijk bestel in Zeeland

De Rekenkamer definieert 'Robuustheid van het bestuurlijk bestel in Zeeland' als het vermogen van de bestuurlijke constellatie in Zeeland (provincie, waterschap en de dertien gemeenten) om, al dan niet in samenwerkingsverbanden, de taken op gebied van WMO, Jeugdzorg, VTH en Veiligheid zowel inhoudelijk als bestuurlijk robuust en toekomstbestendig op te pakken en daarbij tevens goed sturing aan de samenwerkingsverbanden te geven.

Doelstelling

Het doel van dit Rekenkameronderzoek is Provinciale Staten van Zeeland inzicht te bieden in de wijze waarop in Zeeland de gedecentraliseerde taken in het sociale domein op gebied van WMO en Jeugdzorg en de geconcentreerde overheidstaken op gebied van Veiligheid en VTH worden uitgevoerd, welke taken en bevoegdheden de Provincie Zeeland daarbij heeft en na te gaan of deze bestuurlijke constellatie in Zeeland voldoende robuust is om deze taken kwalitatief duurzaam en financieel gezond te kunnen uitvoeren.

Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Is het bestuurlijk bestel in Zeeland voldoende robuust om de gedecentraliseerde overheidstaken in het sociale domein en de geconcentreerde uitvoering van taken op gebied van VTH en Veiligheid goed uit te kunnen voeren?

Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in een vijftal onderzoeksvragen:

1.) Hoe worden de taken op gebied van de Jeugdzorg en de WMO in de diverse gemeenten en regio's in Zeeland uitgevoerd en welke taken en bevoegdheden heeft de Provincie Zeeland daarbij?

Dit betreft een beschrijvende onderzoeksvraag. De bevindingen worden daarom niet aan een norm getoetst.

2.) Hoe worden de taken op gebied van VTH en Veiligheid in Zeeland uitgevoerd en welke taken en bevoegdheden heeft de Provincie Zeeland daarbij?

Dit betreft een beschrijvende onderzoeksvraag. De bevindingen worden daarom niet aan een norm getoetst.

3.) Vindt de uitvoering van de taken op gebied van de WMO, Jeugdzorg, VTH en Veiligheid in Zeeland adequaat plaats?
   - Doelmatig en doeltreffend
   - Democratisch legitiem
   - Financieel duurzaam

De bevindingen worden getoetst aan de normen zoals hieronder opgenomen in het normenkader bij NK1, 2 en 3.

4.) Pakt de Provincie Zeeland haar rol adequaat op?

De bevindingen worden getoetst aan de normen zoals hieronder opgenomen in het normenkader bij NK4.

5.) Met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?

Normenkader

De normen in dit normenkader fungeren als de meetlat waaraan de diverse bevindingen worden getoetst. Omdat het hier een onderzoek met een sterk kwalitatief karakter betreft kan niet in alle gevallen een goed/fout antwoord worden gegeven wanneer de bevinding wordt afgezet tegen de norm. Wel geeft toetsing aan het normenkader een onderbouwd beeld van wat er al goed gaat en wat mogelijkerwijze verbetering behoeft.

NK 1 Doelmatig en doeltreffend

De bevindingen inzake doelmatigheid en doeltreffendheid worden in dit rekenkameronderzoek getoetst aan de volgende normen:

- Er bestaat een helder beeld van wat de taken zijn en wat de consequenties van het beleid zijn en deze consequenties zijn vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak.
- Men is bestuurlijk in staat om zelfstandig de taken te vervullen en is daarbij niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.
- Bij samenwerking wordt de beleidsbeslissende verantwoordelijkheid behouden.
- Samenwerking en uitbesteding doen geen afbreuk aan de regierol.
- Bij samenwerking is men in staat om gezamenlijk de regie te voeren bij het oppakken van regionale opgaven.
- Er kan als een volwaardige partner worden opgetreden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden en organisaties.
- De organisatie is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel de uitvoerende als de plannende, sturende en verdelende taken.
- Er wordt beschikt over voldoende personele capaciteit om de opgaven en de daarbij behorende consequenties op te pakken en te vervullen.
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers.

NK 2 Democratische legitiem

De bevindingen inzake de democratische legitimiteit worden in dit rekenkameronderzoek getoetst aan de volgende normen:

- Er is een daadkrachtig bestuur dat slagvaardig en alert reageert op externe ontwikkelingen, waaronder crises.
- Men houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.
- De organisatie stelt zich proactief op en inventariseert regelmatig de wensen en behoeften van de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en houdt daar rekening mee bij de beleidsvorming.
- Het bestuur creëert draagvlak voor bestuur en beleid.
- Het voorgenomen beleid wordt getoetst op draagvlak in de samenleving en waar nodig worden initiatieven genomen om dat draagvlak te vergroten.
- Men weet om te gaan met belangentegenstellingen, weerstanden en hindermachten en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.

NK 3 Financieel duurzaam

De bevindingen inzake de financiële duurzaamheid worden in dit rekenkameronderzoek getoetst aan de volgende normen:

- Er wordt beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen.
- De financiële consequenties van de taak en het beleid zijn vertaald in sluitende begrotingen en meerjarenramingen.
- Afwijkingen tussen begroting en realisatiecijfers uit de jaarrekening zijn beperkt in omvang en worden goed verklaard en toegelicht.
- Waar nodig is men in staat en bereid om aanvullende financiële maatregelen te treffen.

NK 4 Adequate rolinvulling door Provincie Zeeland

De bevindingen inzake de rolinvulling door de Provincie worden in dit rekenkameronderzoek getoetst aan de volgende normen:

- De Provincie heeft helder in beeld wat haar wettelijke taken zijn en wat de consequenties van haar beleid zijn en heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak.
- De Provincie kan als een volwaardige partner optreden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met de uitvoerende gemeenten en organisaties.
- De Provincie weet om te gaan met belangentegenstellingen, weerstanden en hindermachten en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.

Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- De focus van dit onderzoek ligt op de uitvoering en wijze van organisatie van de van de gedecentraliseerde taken op gebied van jeugdzorg en WMO en de van de geconcentreerde taken op gebied van VTH en Veiligheid in Zeeland.
- De periode die onderzocht wordt loopt van 2007, het jaar waarin de WMO werd ingevoerd, tot 2020, het laatste jaar dat in de huidige (begrotingsjaar 2017) gemeentelijke meerjarenramingen moet zijn opgenomen.

Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer Zeeland is voornemens de onderzoeksuitvoering uit te besteden aan een onderzoeksbureau dat deskundig is op gebied van bestuurskrachtonderzoeken. Daarbij wordt verwacht dat de externe partij het onderzoek volledig zelfstandig uitvoert inclusief het opstellen van het rapport van bevindingen, het formuleren van conceptconclusies en –aanbevelingen en het opstellen van een bestuurlijke nota.

Alle communicatie van het in te huren onderzoeksbureau met de Provinciale organisatie verloopt via het bureau van de Rekenkamer Zeeland. Ook het maken van interviewafspraken, het opvragen van dossierstukken en het aanleveren van tussenproducten dient via dit bureau te verlopen.

De Secretaris-Onderzoeker van de Rekenkamer Zeeland zal optreden als intern projectleider. Hij dient daarom volledig te worden meegenomen in de opzet en uitvoering van het onderzoek. Gedurende de looptijd van het onderzoek zal hij gemiddeld maximaal 16 uur per week beschikbaar zijn.

Onderzoeksmethodiek

In het onderzoek kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden toegepast zoals:

Documentstudie

Voor dit onderzoek worden relevante documenten bestudeerd om een beeld te verkrijgen van:

- De wijze waarop de taken georganiseerd zijn in Zeeland.
- Wat de taken en bevoegdheden zijn van de diverse betrokken partijen.
- Wat hun rolopvatting is.
- Hoe de uitvoering daarvan verloopt.

De te bestuderen documenten zijn met name: relevante beleidsdocumenten, reeds gepubliceerde onderzoeken naar bestuurskracht, vakliteratuur en artikelen.

Interviews

Voor dit onderzoek kunnen interviews worden ingepland met de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen van de provincie Zeeland, van een aantal gemeenten en van een aantal samenwerkingsverbanden. Denk daarbij aan bestuurders en medewerkers van gemeenschappelijke regelingen, provincie- en gemeentesecretarissen, GS-leden en (senior)beleidsmedewerkers van de provincie en gemeenten. Met deze interviews kan het verkregen beeld over het beleid en de rolinvulling uit de documentenstudie worden getoetst en aangevuld. In de interviews komt de vraag aan bod hoe het beleid en de beoogde rolinvulling uitpakken in de praktijk. Van de interviews dient door het onderzoeksbureau steeds een schriftelijk verslag gemaakt te worden. Alvorens de informatie uit dat verslag gebruikt mag worden in het onderzoeksrapport dienen de respondenten in de gelegenheid te worden gebracht dit verslag te beoordelen en eventueel te verbeteren en aan te vullen.

Samenwerking provinciale rekenkamers

Onderzoeken van andere Provinciale (en gemeentelijke) Rekenkamers kunnen deel uitmaken van de bovenbeschreven documentstudie. Evenwel wordt geen actieve samenwerking met de andere Provinciale Rekenkamers gezocht bij dit specifieke onderzoek.

Programmaraad

De Programmaraad fungeert bij dit onderzoek van de Rekenkamer als klankbordgroep namens Provinciale Staten. Deze raad bestaat zowel uit statenleden van de coalitiepartijen als van de oppositiepartijen. Daarmee wordt er voor gezorgd dat het onderzoek dicht aangesloten blijft bij de informatiebehoefte van Provinciale Staten.

Opzet eindrapportage

De Rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen die de kern van de analyse bevat inclusief de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreider rapport van bevindingen vormt de basis daarvoor en wordt als bijlage bij de bestuurlijke nota opgenomen. In het rapport van bevindingen wordt er per onderzoeksvraag een hoofdstuk gewijd aan de bevindingen. Deze hoofdstukken worden steeds afgesloten met een (kernachtige) analyse waarin de onderzoeksbevindingen langs de meetlat van het normenkader worden gelegd.

De bestuurlijke nota en het Rapport van bevindingen worden door het onderzoeksbureau opgesteld. De conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek worden door de Rekenkamer Zeeland zelf opgesteld. Wel wordt van het onderzoeksbureau verwacht dat zij voor deze conclusies en aanbevelingen een aanzet doen. Ten aanzien van de aanbevelingen geldt daarbij dat deze op een dusdanige wijze (helder) geformuleerd worden zodat deze in een op te stellen Statenvoorstel, als beslispunten kunnen worden opgenomen.

Planning

Dit onderzoek kent een strakke planning die, vooral in de afrondende fase bepaald wordt door het vergaderschema van Provinciale Staten van Zeeland.

datum	mijlpaal
vrijdag 7 juli 2017	Offertes dienen om 09:00 uur door de Rekenkamer ontvangen te zijn.
donderdag 13 juli 2017	Vanaf 12:00 uur selectiegesprekken in Middelburg
donderdag 20 juli 2017	Om 12:30 uur startgesprek met bestuur van de Rekenkamer Zeeland in Middelburg. Vaststelling van de definitieve onderzoeksopzet.
vrijdag 22 september 2017	Conceptrapport van bevindingen aanleveren bij Rekenkamer Zeeland.
donderdag 28 september 2017	Conceptrapport van bevindingen wordt door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland besproken.
vrijdag 29 september 2017	Bestuurlijke nota en definitief rapport van bevindingen inclusief conceptconclusies en -aanbevelingen aanleveren bij Rekenkamer Zeeland.
maandag 2 oktober 2017	Ambtelijk wederhoor *15 werkdagen*
maandag 23 oktober 2017	Rapportage inclusief, voorwoord, conclusies en aanbevelingen naar bestuur Rekenkamer Zeeland
donderdag 26 oktober 2017	De definitieve rapportage wordt door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland vastgesteld.
vrijdag 27 oktober 2017	Bestuurlijk commentaar *20 werkdagen*
maandag 4 december 2017	Afronding rapportage inclusief repro en voorbereiden persbericht.
vrijdag 15 december 2017	Aanbieding aan Provinciale Staten

Vanaf vrijdag 21 juli tot maandag 14 augustus is het bureau van de Rekenkamer wegens vakantie niet beschikbaar!