



gemeente
Zwartewaterland

Genemuiden • Hasselt • Zwartsluis

Quick scan: doorwerking van aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

Onderzoek uitgevoerd door:
Erwin Krol
Mark Beukers
Nicolette Woestenburg
Groningen, 16 maart 2018

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Conclusies en aanbevelingen

1.1 Inleiding

Rekenkamercommissies zijn ingesteld om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad te versterken. Om dit te bereiken verricht de rekenkamercommissie onderzoek dat wordt gepresenteerd aan de raad. Wanneer hier aanleiding toe is worden aanbevelingen geformuleerd. De mate waarin deze aanbevelingen worden overgenomen en worden opgevolgd in de uitvoeringspraktijk, vormt een indicatie voor de mate waarin het werk van de rekenkamercommissie in de praktijk een bijdrage levert aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad.

Met deze quick scan is onderzocht in hoeverre de aanbevelingen die de rekenkamercommissie in een vijftal onderzoeken heeft geformuleerd zijn overgenomen, volledig zijn uitgevoerd en hoe dit wordt gemonitord en gerapporteerd. Het gaat om de volgende vijf onderzoeken:

- Inhuur van derden (juni 2010)
- Quick scan Brandende vragen, Achter de brievenbus, Doelmatigheid van de bestuursprocessen (juni 2011)
- Budgetbeheersing sociale werkveld: Wmo, Wwb en Wsw (mei 2012)
- Briefje aan de raad (december 2013)
- Aanpak centrumplan Zwartsluis (mei 2015)

In deze rapporten zijn in totaal 36 aanbevelingen geformuleerd die gericht waren aan de raad en college.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen en beoordelingen per onderzoek en per aanbeveling aan de orde gekomen. Hierna wordt ingegaan op de algemene conclusies van de quick scan. De conclusies worden gepresenteerd aan de hand van de volgende centrale thema's:

- het overnemen van de aanbevelingen
- de uitvoering van de aanbevelingen
- monitoring en rapportage van de aanbevelingen

Paragraaf 1.3 bevat enkele aanbevelingen aan de raad en de rekenkamercommissie.

1.2

Conclusies

Het overnemen van de aanbevelingen

Raad en college zijn niet verplicht de aanbevelingen van de rekenkamercommissie over te nemen. Onderzocht is of beide duidelijk formuleren of de aanbevelingen worden overgenomen. Daaruit blijkt dat zowel raad als college niet altijd even expliciet zijn in het overnemen. Bij de verschillende onderzoeken hebben we gezien dat het college middels de bestuurlijke reactie meestal de aanbevelingen omarmt. In enkele gevallen plaatst het college hierbij kanttekeningen. De raad heeft bij alle vijf onderzochte rapporten unaniem besloten kennis te nemen van de aanbevelingen. De raad gaat niet vaak expliciet in op specifieke aanbevelingen noch op de kanttekeningen van het college. In het raadsvoorstel worden soms specifieke aanbevelingen uitgelicht, waarbij tevens een termijn gesteld wordt waarbinnen teruggekomen moet worden op de aanbeveling. Niet bij alle aanbevelingen zijn duidelijke afspraken gemaakt in de raad of tussen raad en college over de uitvoering van aanbeveling. Van de 36 aanbevelingen is één aanbeveling niet overgenomen door raad en college.

Het valt op dat de aard en inhoud van de aanbevelingen sterk uiteenloopt. In enkele rapporten is sprake van zeer concrete, SMART geformuleerde aanbevelingen, waarmee het college of de raad in de praktijk aan de slag kan, zoals:

Ontwikkel een kader t.a.v. de inhuur van derden, in relatie tot de eigen taken/formatie, het personeelsbeleid, de inhuur van diensten en van advieswerk. (Inhuur van derden)

Regelmatig zijn de geformuleerde aanbevelingen echter zeer algemeen van aard of bestaan deze uit verschillende subaanbevelingen die vergezeld gaan van allerlei waarnemingen, suggesties of terzijdes. Illustratief is de volgende aanbeveling:

Aanpak centrumplan Zwartsuis

Een vastgestelde vorm van projectmanagement bevordert de kwaliteit van de uitvoering van projecten. De gemeente werkt daarmee en dat was ook reeds het geval ten tijde van de onderzochte projecten. Het is zaak om dat projectmanagement niet in een te beperkte zin op te vatten, maar als een vorm van regie van ideeënfase tot afronding. Wat dat betekent voor de voorbereiding en besluitvorming en de rol van de raad is hierboven reeds aangeduid. Belangrijk is dat college en raad inzicht hebben in de gehele voorgenomen ontwikkeling (dat hoeven niet altijd alle details te zijn, maar wel het hele spectrum) en de randvoorwaarden voor en risico's van uitvoering. Van de zijde van de organisatie (en het college) vergt die voorbereiding een goed procesmanagement, met afspraken over de leiding en het stappenplan, inclusief de daarbij behorende documenten.

Aan de uitvoering van het project dient steeds een gedetailleerd projectplan ten grondslag te liggen dat tenminste door het college is vastgesteld (en voor wat de hoofdlijnen van doelen, planning en budget betreft ook door de raad, indien van toepassing). Toch is een projectplan slechts een instrument. De uitvoering van het project aan de hand van dat plan vraagt om projectmanagement in de vorm van regievoering, wat kwalitatief goede projectleiders vergt. Dat laatste kan extra projectkosten met zich meebrengen, die ingecalculeerd moeten worden. Van standaard werkwijzen kan, met name in de voorbereidingsfase, natuurlijk altijd worden afgeweken. Het voordeel van de beschikbaarheid van een standaard is echter dat afwijking altijd gemotiveerd dient te worden.

Wanneer aanbevelingen niet concreet (SMART) zijn, kan dit ertoe leiden dat raad en college niet goed uit de voeten kunnen of selectief omgaan met de aanbevelingen. Hetzelfde geldt wanneer er (te)veel aanbevelingen zijn gesteld. Over het algemeen is het aantal aanbevelin-

gen per rapport beperkt (5 tot 8 aanbevelingen). Indien echter aanbevelingen zoals bovenstaand voorbeeld ontleed zouden worden, kan het aantal aanbevelingen uitkomen op een veel hoger aantal.

De uitvoering van de aanbevelingen

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 is ingegaan op de uitvoering van de aanbevelingen die gedaan zijn in de verschillende rapporten. Niet bij alle aanbevelingen was (al) te reconstrueren in hoeverre de aanbevolen acties zijn uitgevoerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het meest recente rapport *Aanpak centrumplan Zwartsluis*: sinds het uitbrengen van het rapport zijn nog geen ruimtelijke grote projecten afgerond, waardoor aanbevelingen die zich op de afrondingsfase richten niet te toetsen zijn.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het merendeel van de aanbevelingen van de onderzochte rapporten serieus is opgepakt door raad en college. Aanbevelingen vormen (mede) aanleiding tot het doorvoeren van veranderingen. Veranderingen zijn zelden het gevolg van alleen de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten. Als voorbeeld geldt het verbeterproces van de budgetbeheersing in het sociale werkveld. Dit proces was reeds door het college in gang gezet; het rekenkamerrapport droeg vervolgens een steentje bij aan de verdere en bredere ontwikkeling. Soms worden de veranderingen niet terstond in werking gezet, maar op een later moment geïmplementeerd. De doorwerking van aanbevelingen is goed, alhoewel tussen de bestudeerde onderzoeken verschillen bestaan.

Bovenstaande bevinding is een indicatie dat de rekenkamercommissie onderzoek heeft verricht naar relevante en (destijds) actuele onderwerpen. Dit blijkt ook uit het feit dat het college soms zelf al verbeteringen in gang had gezet, bijvoorbeeld om de budgetbeheersing van de sociale wetten te verbeteren. Gesteld kan worden dat rekenkamerrapporten in ieder geval een bijdrage hebben geleverd aan de professionalisering van de gemeentelijke organisatie.

Zoals reeds geconstateerd zijn enkele verschillen waargenomen tussen de bestudeerde onderzoeken. De aanbevelingen in de onderzoeken *Briefje aan de raad*, *Aanpak centrumplan Zwartsluis* en *Budgetbeheersing sociaal werkveld* zijn nagenoeg volledig uitgevoerd. Het college of de raad hebben een beperkt aantal aanbevelingen van het rapport *Inhuur van derden* en *Quick scan* niet (volledig) uitgevoerd.

Toetsing aan het normenkader

Hieronder is een overzicht weergegeven van de in hoofdstuk 2 tot en met 6 gegeven beoordelingen.

<i>Norm</i>	<i>Inhuur derden</i>	<i>Budgetbeheersing</i>	<i>Briefje aan de raad</i>	<i>Aanpak centrumplan</i>	<i>Quick scan</i>
De raad heeft duidelijk geformuleerd of de aanbeveling wordt overgenomen.	++	+	++	-	++
Het college heeft duidelijk toegezegd dat de aanbeveling zal worden uitgevoerd.	+	++	++	+	++
De toezegging van het college komt overeen met de strekking van de	+	+	++	+	++

aanbeveling.					
De uitvoering van aanbevelingen wordt bewaakt en gemonitord.	-	++	nvt	--	nvt
Het college heeft gerapporteerd aan de raad over de uitvoering van de aanbevelingen.	++	++	nvt	--	nvt

De beoordelingen van de mate waarin aanbevelingen SMART zijn en in hoeverre ze in de praktijk zijn uitgevoerd zijn in onderstaande overzichten te vinden:

<i>De aanbeveling is SMART.</i>	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9
Inhuur derden	++	++	++	++	++	+	+	+	+
Budgetbeheersing sociaal werkveld	-	-	--	+	+	--	++	++	
Briefje aan de raad	+	++	+	+	++	+	+		
Aanpak centrumplan	+	+	-	++	--				
Quick scan	++	++	++	+	++	++	++		

<i>De aanbeveling is volledig uitgevoerd.</i>	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9
Inhuur derden	-	+	-	++	++	++	-	++	+
Budgetbeheersing sociaal werkveld	++	+	++	++	++	nvt	++	+	
Briefje aan de raad	++	++	+	++	++	++	++		
Aanpak centrumplan	++	++	++	+	++				
Quick scan	++	+	+	+	-	++	--		

Monitoring en rapportage

Voor het merendeel van de onderzoeken geldt dat de uitvoering van de aanbevelingen niet wordt bewaakt of gemonitord. De raad wordt evenmin door het college geïnformeerd over de uitvoering van aanbevelingen uit de rapporten *Quick scan* en *Aanpak centrumplan Zwarts-luis*. Er vindt geen duidelijke (doorlopende) terugkoppeling plaats over de mate waarin en de wijze waarop de aanbevelingen zijn uitgevoerd. Bij *Budgetbeheersing sociaal werkveld* wordt de raad via dashboardbrieven periodiek geïnformeerd over onder meer budgettaire ontwikkelingen binnen sociaal domein, waarmee (impliciet) ook ingegaan wordt op de aanbevelingen uit dit rapport. Bij *Inhuur derden* is de raad een jaar na het uitkomen van het rapport geïnformeerd over de uitvoering van de aanbevelingen. In het geval van het rapport *Briefje aan de raad* was het merendeel van de aanbevelingen gericht tot de raad en niet tot het college.

1.3 Aanbevelingen

Op grond van de conclusies kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden:

Aan de raad

- Spreek tijdens de raadsbehandeling duidelijk uit welke aanbevelingen uitgevoerd moeten worden, koppel hier een termijn aan en bepaal hoe over de uitvoering teruggekoppeld wordt.

- Bezie regelmatig of gemaakte keuzes omtrent informatievoorziening nog tegemoet komen aan de behoefte van de raad (welke informatie, met welke frequentie en welk detailniveau?) om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed uit te voeren.

Aan het college

- Spreek (bijvoorbeeld in de bestuurlijke reactie) duidelijk uit welke aanbevelingen onderschreven worden en welke niet.

Aan de rekenkamercommissie

- Zorg ervoor dat de aanbeveling duidelijk voorschrijft wie tot welke actie opgeroepen wordt.
- Beperk het aantal aanbevelingen en/of stel prioriteiten binnen de aanbevelingen.



gemeente
Zwartewaterland

Genemuiden • Hasselt • Zwartsluis

Quick scan: doorwerking van aanbevelingen

Goede aanbevelingen doen goed volgen

Onderzoek uitgevoerd door:

Erwin Krol

Mark Beukers

Nicolette Woestenburg

Groningen, 16 maart 2018

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Inhoud

INHOUD	1
INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK.....	1
1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN.....	2
1.3 NORMENKADER.....	3
1.4 ONDERZOEKSMETHODEN.....	4
1.5 LEESWIJZER.....	4
BEVINDINGEN ‘INHUUR VAN DERDEN’	5
2.1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN REKENKAMERRAPPORT.....	5
2.2 BESPREKING VAN DE AANBEVELINGEN.....	6
2.2.1. <i>Reactie college</i>	6
2.2.2. <i>Reactie raad</i>	6
2.2.3. <i>Bespreking per aanbeveling</i>	6
2.2.4. <i>Monitoring en rapportage</i>	9
2.2.5. <i>Beoordeling</i>	10
BEVINDINGEN ‘BUDGETBEHEERSING SOCIAAL WERKVELD’	11
3.1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN REKENKAMERRAPPORT.....	11
3.2 BESPREKING VAN DE AANBEVELINGEN.....	13
3.2.1. <i>Reactie college</i>	13
3.2.2. <i>Reactie raad</i>	14
3.2.3. <i>Bespreking per aanbeveling</i>	14
3.2.4. <i>Monitoring en rapportage</i>	18
3.2.5. <i>Beoordeling</i>	18
BEVINDINGEN ‘EEN BRIEFJE AAN DE RAAD’	20
4.1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN REKENKAMERRAPPORT.....	20
4.2 BESPREKING VAN DE AANBEVELINGEN.....	21
4.2.1. <i>Reactie college</i>	21
4.2.2. <i>Reactie raad</i>	21
4.2.3. <i>Bespreking per aanbeveling</i>	21
4.2.4. <i>Monitoring en rapportage</i>	24
4.2.5. <i>Beoordeling</i>	25
BEVINDINGEN ‘AANPAK CENTRUMPLAN ZWARTSLUIS’	26
5.1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN REKENKAMERRAPPORT.....	26
5.2 BESPREKING VAN DE AANBEVELINGEN.....	28
5.2.1. <i>Reactie college</i>	28
5.2.2. <i>Reactie raad</i>	28
5.2.3. <i>Bespreking per aanbeveling</i>	28

5.2.4.	<i>Monitoring en rapportage</i>	32
5.2.5.	<i>Beoordeling</i>	32
BEVINDINGEN ‘QUICK SCAN UITVOERING AANBEVELINGEN’		34
6.1	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN REKENKAMERRAPPORT	34
6.2	BESPREKING VAN DE AANBEVELINGEN.....	35
6.2.1.	<i>Reactie college</i>	35
6.2.2.	<i>Reactie raad</i>	35
6.2.3.	<i>Bespreking per aanbeveling</i>	35
6.2.4.	<i>Monitoring en rapportage</i>	38
6.2.5.	<i>Beoordeling</i>	38
BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE		39
NAWOORD		42
BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS		43



1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Rekenkamercommissies voeren onderzoek uit om de gemeenteraad van informatie te voorzien, zodat zij hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol kunnen versterken. Aanbevelingen van de rekenkamercommissie Zwartewaterland zijn veelal gericht aan het college of de burgemeester of aan de raad zelf. De rekenkamercommissie wil weten in hoeverre aanbevelingen van de laatste vijf onderzoeken zijn overgenomen en vertaald naar de uitvoeringspraktijk.

De opvolging van aanbevelingen kan in verschillende fasen worden onderscheiden. De eerste fase is *kennisname* van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie door het college, de ambtelijke organisatie en de raad. Dit is de eerste en essentiële stap; als geen kennis is genomen van de aanbevelingen en deze dus onbekend of onvoldoende duidelijk zijn, kunnen ze ook niet opgevolgd worden. De tweede fase is *standpuntbeïnvloeding*; de kennis heeft de potentiële gebruikers dan niet alleen bereikt, maar is ook meegenomen in het bepalen van een standpunt over de relevante kwestie. De derde en laatste fase is de eigenlijke fase van *doorwerking*. Hiermee wordt bedoeld op de effecten die de aanbevelingen hebben op beleid of uitvoering.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De rekenkamercommissie van de gemeente Zwartewaterland heeft Pro Facto gevraagd onderzoek te doen naar de opvolging van aanbevelingen van de in de periode 2010 – 2015 uitgevoerde rekenkameronderzoeken. Het doel van het onderzoek is om per rekenkameronderzoek te achterhalen of de aanbevelingen zijn overgenomen en uitgevoerd door de gemeenteraad en het college. Dit onderzoek richt zich daarom met name op het laatste onderdeel, te weten de doorwerking. Wel is het zo dat bijvoorbeeld onvoldoende kennisname een oorzaak kan zijn dat onderzoeken niet doorwerken. In verklarende zin is er daarom ook aandacht voor kennisname en standpuntbeïnvloeding.

1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De volgende hoofdvraag staat centraal in het onderzoek:

Zijn de aanbevelingen die de rekenkamercommissie in de periode 2010-2015 heeft geformuleerd overgenomen, op welke wijze zijn deze uitgevoerd door de gemeenteraad en het college en hoe wordt dit gemonitord en gerapporteerd?

De centrale onderzoeksvraag spitst zich toe op de aanbevelingen die zijn geformuleerd in de volgende vijf onderzoeken:

- Inhuur van derden (juni 2010)
- Quick scan Brandende vragen, Achter de brievenbus, Doelmatigheid van de bestuursprocessen (juni 2011)
- Budgetbeheersing sociale werkveld: Wmo, Wwb en Wsw (mei 2012)
- Briefje aan de raad (december 2013)
- Aanpak centrumplan Zwartsluis (mei 2015)

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal deelvragen die kunnen worden gegroepeerd rond vier thema's:

- het overnemen van de aanbevelingen
- de uitvoering van aanbevelingen
- monitoring en rapportage van de aanbevelingen
- lessen voor de toekomst

De volgende deelvragen worden (geclusterd) onderscheiden:

THEMA 1: HET OVERNEMEN VAN DE AANBEVELINGEN

1. Welke aanbevelingen zijn geformuleerd in de rekenkameronderzoeken? Aan wie zijn deze aanbevelingen gericht?
2. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten door de raad overgenomen?
3. Welke toezeggingen heeft het college ten aanzien van deze aanbevelingen gedaan? Zijn deze toezeggingen in lijn met de aanbevelingen?
4. Indien bepaalde aanbevelingen niet worden overgenomen: welke redenen zijn hiervoor aangevoerd?
5. Zijn de aanbevelingen en toezeggingen voldoende SMART?

THEMA 2: DE UITVOERING VAN DE AANBEVELINGEN

6. Welke aanbevelingen zijn uitgevoerd, door wie, welke niet (volledig) en van welke is dit onduidelijk?
7. Welke gevolgen hebben de aanbevelingen gehad op de uitvoering van het beleid en wordt deze verandering momenteel nog steeds uitgevoerd?

8. Indien aanbevelingen niet (volledig) zijn uitgevoerd of na een bepaalde termijn niet meer: welke verklaringen worden hiervoor aangevoerd?

THEMA 3: MONITORING EN RAPPORTAGE VAN DE AANBEVELINGEN

9. Hoe wordt de uitvoering van de aanbevelingen bewaakt en gemonitord?
10. Indien de uitvoering van aanbevelingen onduidelijk is (vraag 7): welke verklaringen worden hiervoor gegeven?
11. Op welke wijze is hierover verslag gelegd aan de gemeenteraad?

THEMA 4: LESSEN VOOR DE TOEKOMST

12. Welke lessen zijn er voor het college, de raad en de rekenkamercommissie zelf ten aanzien van het formuleren en het overnemen van aanbevelingen?
13. Welke lessen kunnen geleerd worden ten aanzien van het doorwerken van aanbevelingen?
14. Welke lessen kunnen geleerd worden ten aanzien van het rapporteren en monitoren van aanbevelingen?

1.3 Normenkader

Om de bevindingen van het onderzoek te kunnen beoordelen heeft de rekenkamercommissie een normenkader vastgesteld. Hieronder is het normenkader weergegeven.

NORMENKADER

Overnemen aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De aanbevelingen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden: zij schrijven duidelijk voor wat voor actie van wie verwacht wordt. ▪ De raad heeft duidelijk geformuleerd of de aanbeveling wordt overgenomen. ▪ Het college heeft duidelijk toegezegd dat de door de raad overgenomen aanbeveling zal worden uitgevoerd. ▪ De toezegging van het college komt overeen met de strekking van de aanbeveling.
Implementatie en doorwerking van aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het college of raad heeft de aanbeveling/ toezegging volledig en blijvend uitgevoerd, waarbij verandering van het beleid of de uitvoering heeft plaatsgevonden voor zover aanbevolen.
Rapportage en monitoring	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De uitvoering van aanbevelingen wordt bewaakt en gemonitord. ▪ Het college heeft gerapporteerd aan de raad over de uitvoering van de aanbeveling.

Het normenkader wordt voor elke aanbeveling ingevuld. Op die manier ontstaat per rapport een overzicht van de manier waarop het college en de raad omgaan met de aanbevelingen. De normen worden op de onderstaande manier beoordeeld.

--	komt helemaal niet overeen met de norm
-	komt grotendeels niet overeen met de norm
+	komt bijna volledig overeen met de norm
++	komt volledig overeen met de norm

1.4 Onderzoeksmethoden

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast.

Documentenstudie

Ten behoeve van het onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd. Het gaat hierbij onder meer om de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten inclusief bestuurlijke reacties en reacties daarop van de rekenkamercommissie, college-adviezen over de rekenkamerrapporten, de raadsvoorstellen, het verslag van de behandeling van de rekenkamerrapporten in de raad(scommissie) en het raadsbesluit. Daarnaast zijn documenten bestudeerd die gerelateerd zijn aan de activiteiten die zijn ontplooid nadat het rekenkameronderzoek is gepresenteerd en besproken in de raad(scommissie) en er een besluit is genomen. Het gaat hierbij onder andere om beleidsstukken en reglementen, die naar aanleiding van de aanbevelingen zijn opgesteld. Het opvragen van de documenten verliep positief; alle medewerking werd verleend door de ambtelijke organisatie en college.

Interviews

De informatie verkregen uit de documentenstudie is verdiept door middel van verschillende interviews, waardoor een scherper beeld ontstaat van de implementatie van de aanbevelingen. Er is in dit verband gesproken met de verschillende portefeuillehouders die het onderwerp van het desbetreffende rekenkameronderzoek in hun portefeuille hebben, de gemeentesecretaris, de griffier en betrokken (beleids-)ambtenaren en managers. In bijlage 1 is een volledige lijst weergegeven van alle gesprekspartners.

De interviews en documentstudie zijn daarmee aanvullend op elkaar. Vragen die open bleven na de documentstudie zijn tijdens de interviews besproken en naar aanleiding van de interviews zijn nieuwe documenten opgevraagd.

Groepsgesprek met de raad

Er is met een delegatie van de raad een groepsgesprek gehouden. Bij dit gesprek waren zes raadsleden aanwezig (één van elke fractie). Het doel van dit gesprek was tweeledig:

- achterhalen hoe de raad is omgegaan met de aanbevelingen die aan haar zelf waren gericht (met name in het kader van het onderzoek *Briefje aan de raad*);
- bezien hoe de raad het college opdraagt aanbevelingen te implementeren en hoe de raad hierbij de vinger aan de pols houdt.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 tot en met 6 komen de vijf rekenkamerrapporten afzonderlijk aan bod, respectievelijk: *Inhuur van derden*, *Budgetbeheersing sociaal werkveld*, *Een briefje aan de raad*, *Aanpak centrumplan Zwartsluis* en *Quick Scan uitvoering aanbevelingen*. Per hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de conclusies van het onderzoek en de reactie van de raad en het college op de aanbevelingen van het onderzoek. Vervolgens wordt per aanbeveling besproken in hoeverre de aanbeveling SMART is en op welke manier de aanbeveling wel of niet is uitgevoerd. Aan het eind van elk hoofdstuk wordt aangegeven of de aanbevelingen uit het desbetreffende onderzoek worden bewaakt en gemonitord en of het college heeft gerapporteerd aan de raad over de uitvoering van de aanbevelingen. Tot slot wordt in het hoofdstuk een beoordeling gegeven van de opvolging van aanbevelingen van het rekenkamerrapport. In een aparte rapportage volgen de conclusies en aanbevelingen.

Bevindingen ‘Inhuur van derden’

2.1 Conclusies en aanbevelingen rekenkamerrapport

Het onderzoek *Inhuur van derden* in de gemeente Zwartewaterland is in juni 2010 afgerond. Het onderzoek ging over de inhuur in de jaren 2008 en 2009. In het onderzoek was aandacht voor het beleid van de gemeente, de kosten van inhuur van derden, op welke wijze de afweging wordt gemaakt om in te huren, hoe het proces van inhuur verloopt, wat de resultaten van de inhuur zijn en of periodiek wordt geëvalueerd.

Eén van de conclusies van het rekenkameronderzoek is dat de organisatie inhoudelijk zorgvuldig omgaat met de beslissingen tot inhuur van derden. Uit een vergelijking van de omvang van de inhuur in de gemeente Zwartewaterland ten opzichte van een aantal andere gemeenten blijkt niet dat er buitensporig veel werd ingehuurd. De inhoudelijke inbedding van beslissingen omtrent inhuur van derden en procesmatige aspecten waren voor verbetering vatbaar. Daarover zijn negen aanbevelingen gedaan. Drie van deze aanbevelingen zijn gericht aan de raad en het college, de andere zes aan de directie en het management. De aanbevelingen luiden (samengevat) als volgt:

Strategisch niveau:

1. Ontwikkel een kader t.a.v. de inhuur van derden, in relatie tot de eigen taken/formatie, het personeelsbeleid, de inhuur van diensten en van advieswerk.
2. Raad en college maken onderling afspraken over de wijze waarop het college periodiek verantwoording aflegt aan de raad.
3. Het college dient ten behoeve van de werkorganisatie richtlijnen op te stellen ten aanzien van de bedrijfsmatige aspecten van inhuur van derden.

Managementniveau:

4. Er moet worden nagegaan welke managementinformatie periodiek beschikbaar zou moeten zijn en voor wie.
5. De financiële organisatie moet zo worden ingericht dat er – uitsplitsbaar naar organisatieonderdeel – onderscheid kan worden gemaakt tussen inhuur van derden, inhuur van diensten, advieswerk en uitbestede werkzaamheden.

Operationeel niveau

6. Het huidige protocol voor de te volgen procedure moet worden aangescherpt en er dienen specifieke regels te worden gesteld voor het te volgen offertetraject. De procedure moet beter worden geïmplementeerd en bewaakt.

7. Er dienen duidelijke regels te worden gesteld voor de dossiervorming.
8. Bij inhuur van derden moet – per geval – duidelijker vooraf worden benoemd (en schriftelijk vastgelegd) wat de kosten en beoogde resultaten zijn.
9. Het functioneren van het ingehuurd personeel dient periodiek geëvalueerd te worden.

2.2 Bespreking van de aanbevelingen

2.2.1. Reactie college

Het college geeft in zijn bestuurlijke reactie van 20 mei 2010 aan dat het de aanbevelingen uit het rapport ter harte neemt en zijn voordeel hiermee zal doen. Daarbij wordt opgemerkt dat de organisatie een ander normenkader hanteert dan de rekenkamercommissie heeft gedaan. Het college maakt een aantal specifieke opmerkingen over aanbevelingen 4 en 7; deze worden bij de desbetreffende aanbevelingen hieronder toegelicht. Uit de kritische reactie van het college, waarbij het college verwijst naar een ander normenkader en managementinformatie die voldoet aan de wettelijke vereisten, is op te maken dat het college niet alle aanbevelingen zal opvolgen.

2.2.2. Reactie raad

De aanbevelingen zijn in hun totaliteit door de raad overgenomen. De raad geeft in het raadsvoorstel van 9 september 2010 aan dat zij de aanbevelingen onderkent en dat zij het college opdracht geeft de aanbevelingen uit te voeren. Daarnaast vraagt de raad aan het college om haar uiterlijk in de raadsvergadering van maart 2011 in kennis te stellen van de resultaten van de uitvoering van de aanbevelingen. In het raadsvoorstel wordt niet specifiek ingegaan op de aanbevelingen die (mede) gericht zijn aan de raad: aanbeveling 1 en 2.

2.2.3. Bespreking per aanbeveling

Aanbeveling 1: Beleidskader ontwikkelen

Inhuur van derden vindt plaats binnen de context van de in de organisatie aanwezige capaciteit en competenties enerzijds en uit te voeren gemeentelijke taken anderzijds. Ter inbedding van beslissingen omtrent inhuur dient de gemeente daarom een kader te ontwikkelen ten aanzien van de inhuur van derden, in relatie tot de eigen taken/formatie, het personeelsbeleid (waaronder de personele jaarcyclus), de inhuur van diensten en van advieswerk. Daarbij moeten ook de verdere samenwerkingsmogelijkheden in DOORSZ-verband worden betrokken.

SMART: Deze aanbeveling schrijft duidelijk voor wat voor actie (opstellen kader) wordt verwacht. Wie de aanbeveling moet uitvoeren is niet specifiek omschreven: 'de gemeente'. De aanbeveling is meetbaar; het kader is wel of niet opgesteld.

Uitvoering: Uit de interviews blijkt dat er geen apart kader is opgesteld dat is vastgesteld met het college en de raad voor de inhuur van personeel. In het managementteam (hierna: MT) wordt gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen voor inhuur in de hele organisatie. Het inhuurproces was eerst de verantwoordelijkheid van elke eenheidsmanager, de afgelopen periode is dit gecentraliseerd waardoor alle inhuur via het MT verloopt. Beslissingen omtrent inhuur worden afgestemd en besproken in het MT en vastgelegd in MT-verslagen. In het MT wordt twee of drie keer per jaar gezamenlijk vastgesteld waarvoor precies derden moeten worden ingehuurd (bijvoorbeeld ten aanzien van de grotere projecten). De gemeentesecretaris heeft aangegeven dat in het personeelsbeleid wel is afgesproken dat de uitgangspositie een klein en wendbaar ambtenarenapparaat is en dat bij de beslissing om wel of niet in te huren de kwaliteit voorop staat.

De gemeente hanteert een Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014 (nieuwe zal per 1 maart 2018 in werking gaan) en voldoet aan de inkoopverordening en procedurele regels, maar er is geen sprake van een schriftelijk kader waarin de relatie tot de eigen taken/formatie en het personeelsbeleid is vastgelegd.

Aanbeveling 2: Afspraken tussen raad en college

Het ontwikkelen van dit kader is de gezamenlijk verantwoordelijkheid van de raad en het college. De raad en het college maken onderling afspraken over de wijze waarop het college periodiek verantwoording aflegt aan de raad over de inhuur van derden en over de informatie waarover de raad dient te beschikken.

SMART: Deze aanbeveling schrijft duidelijk voor wat voor actie wordt verwacht en door wie (raad en college moeten samen afspraken maken). De aanbeveling is meetbaar; de afspraken zijn wel of niet gemaakt.

Uitvoering: De raad ontvangt momenteel informatie via de P&C-cyclus. Daarnaast is er twee keer per jaar een gesprek met de raad, waarbij ook MT en OR aanwezig zijn. Uit de onderhavige quick scan komt niet naar voren dat er concrete afspraken zijn gemaakt over de wijze van verantwoording en informatievoorziening over de inhuur van derden, maar daar blijkt bij het groepsgesprek met raadsleden ook geen behoefte aan te zijn. De raadsleden vertrouwen erop dat zij geïnformeerd worden wanneer er budgetoverschrijdingen zijn en wanneer er langdurige of kostbare inhuur plaatsvindt bij grote projecten. De bestaande afspraken over verantwoording blijken derhalve afdoende.

Aanbeveling 3: Richtlijnen bedrijfsmatige aspecten

Op grond van dit kader dient het college ten behoeve van de werkorganisatie richtlijnen op te stellen ten aanzien van de bedrijfsmatige aspecten van inhuur van derden.

SMART: Deze aanbeveling schrijft duidelijk voor wat voor actie wordt verwacht (richtlijnen opstellen) en door wie (het college). De aanbeveling is meetbaar; de richtlijnen zijn wel of niet opgesteld.

Uitvoering: Er zijn geen richtlijnen opgesteld. Uit de interviews blijkt dat het college en de algemeen directeur wel de inhuur globaal met elkaar bespreken, maar dat beiden de processen en regels rondom inhuur van derden als een taak van de algemeen directeur zien. Deze aanbeveling is dus niet opgevolgd.

Aanbeveling 4: Managementinformatie

Op basis van het hierboven genoemde te ontwikkelen kader/richtlijnen, moet worden nagegaan welke managementinformatie periodiek beschikbaar zou moeten zijn en voor wie. Daarbij gaat het niet uitsluitend over informatie met betrekking tot de inhuur zelf, maar mogelijk ook om informatie ten aanzien van ziekteverzuim, personeelsverloop, duur van vacatures en dergelijke.

SMART: Deze aanbeveling schrijft duidelijk voor wat voor actie wordt verwacht (nagaan welke managementinformatie periodiek beschikbaar zou moeten zijn en voor wie) en door wie (managementniveau). De aanbeveling is meetbaar; er kan worden nagegaan of afspraken op managementniveau zijn gemaakt.

Reactie college: Volgens het college voldoet de managementinformatie aan de administratieve uitgangspunten die zijn ingegeven door de wettelijke vereisten. Ook is de managementinformatie volgens hen geborgd in de planning & control-cyclus (hierna: P&C-cyclus) en is het niet verwonderlijk dat dat het directieteam (hierna: DT) niet alle inhuur onder ogen krijgt, de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de afdelingsmanager (nu: eenheidsmanager). Hoewel niet expliciet zo gezegd, komt uit de reactie naar voren dat het college deze aanbeveling niet over zal nemen.

Uitvoering: Momenteel ligt de verantwoordelijkheid voor de inhuur van derden volledig bij het managementteam, zie de toelichting bij aanbeveling 1. Dit is een wijziging ten opzichte van de situatie in 2008 en 2009. Gekozen is voor een meer gecentraliseerd inkoopproces, inhuur wordt besproken in het MT. Daarmee is de managementinformatie aangepast aan de huidige behoefte.

Aanbeveling 5: Categorisering in financiële administratie

In het verlengde daarvan moet de financiële administratie zo worden ingericht dat er uitsplitsbaar naar organisatieonderdeel een duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen inhuur van derden, inhuur van diensten, advieswerk, en uitbestede werkzaamheden. Daartoe is een betere afbakening van deze verschillende categorieën noodzakelijk. Ook zou een nader onderscheid gemaakt moeten kunnen worden naar de onderliggende reden voor inhuur van derden (vacatures, ziekte/zwangerschapsverlof, extra taken e.d.).

SMART: Deze aanbeveling schrijft duidelijk voor wat voor actie wordt verwacht (de financiële administratie anders inrichten) en door wie (managementniveau). De aanbeveling is meetbaar; gecontroleerd kan worden of bij de financiële administratie per organisatieonderdeel een onderscheid is gemaakt tussen inhuur van derden, inhuur van diensten, etc.

Uitvoering: In de financiële administratie wordt onderscheid gemaakt tussen personeel van derden, inhuur personeel ten laste van vacatureruimte, inhuur personeel payrollconstructie, inhuur diensten en adviezen van derden.

Aanbeveling 6: Protocol aanscherpen voor offerteprocedure

Het huidige protocol voor de te volgen procedure moet worden aangescherpt. De procedure moet beter worden geïmplementeerd en bewaakt. Tevens dienen er specifieke regels te worden gesteld voor het te volgen offertetraject bij inhuur van derden. Daarbij moet tevens worden bezien hoe het offertetraject zich verhoudt tot het eigen gemeentelijke inkoopbeleid en tot nationale en Europese regelgeving met betrekking tot aanbesteding.

SMART: Deze aanbeveling schrijft voor dat het protocol moet worden aangescherpt, maar wat precies 'beter' moet worden geïmplementeerd en bewaakt staat niet nader omschreven. De aanbeveling is dus weinig specifiek. De aanbeveling schrijft voor wie het moet uitvoeren; operationeel niveau. De aanbeveling is beperkt meetbaar; gecontroleerd kan worden of het protocol is aangescherpt, maar niet of dit 'beter' is.

Uitvoering: In 2008/2009 was sprake van een memo aan de hand waarvan de inhuurbeslissingen werden genomen. Tegenwoordig worden alle inhuurbeslissingen besproken in het MT (zie aanbeveling 1). Voor alle inhuur moet het formulier Inkoopstrategie worden ingevuld dat onderdeel is van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op het formulier moet onder meer worden aangegeven waarom ingehuurd wordt, of eerst intern en in DOORSZ verband is gekeken of de vacature kon worden vervuld en een raming van de omvang. Ook wordt de procedure voor het offertetraject beschreven op dit formulier; onder meer moet worden aangegeven hoeveel ondernemers worden gevraagd en wat de gunningscriteria zijn.

Aanbeveling 7: Dossiervorming

Er dienen duidelijke regels te worden gesteld voor dossiervorming ten aanzien van inhuur van derden. Zeker indien budgetverantwoordelijkheid vanuit de DT-pot zou worden overgeheveld naar afdelingen, is de dossiervorming een extra punt van aandacht. Bovendien vormt een adequate dossiervorming de basis voor de managementinformatie genoemd bij aanbeveling 4.

SMART: Deze aanbeveling schrijft voor wat moet worden gedaan (duidelijke regels voor dossiervorming), en door wie (operationeel niveau). De aanbeveling is niet specifiek ge-

noeg, omdat gesproken wordt over 'duidelijke' regels, maar niet aangegeven wordt wat daaronder wordt verstaan. De aanbeveling is beperkt meetbaar; gecontroleerd kan worden of de regels voor dossiervorming zijn opgesteld.

Reactie college: Het college geeft aan te betreuren dat de dossierinformatie gebrekkig is, maar heeft tegelijkertijd de indruk dat dit te maken heeft met werkdossiers en niet de 'formele' administratie. Wel trekt het college de conclusie dat zij de dossierinformatie zal verbeteren. De aanbeveling wordt door hen opgevolgd.

Uitvoering: Dat een dossier moet worden bijgehouden door de budgethouder is vastgelegd in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014. Uit welke onderdelen het dossier moet bestaan, is niet vastgelegd. Daarmee is de aanbeveling niet opgevolgd. De aanbeveling ziet op het vastleggen van regels over dossiervorming; daarin moet staan welke informatie en stukken het dossier dient te bevatten.

Aanbeveling 8: Kosten en beoogde resultaten

Bij inhuur van derden moet -per geval- duidelijker vooraf benoemd (en schriftelijk vastgelegd) worden wat de kosten en beoogde resultaten zijn.

SMART: Deze aanbeveling schrijft voor wat voor actie verwacht wordt (per geval duidelijker benoemen wat de kosten en beoogde resultaten zijn) en door wie (operationeel niveau). De aanbeveling is niet specifiek genoeg, omdat gesproken wordt over 'duidelijker' benoemen van de kosten en beoogde resultaten, maar niet aangegeven wordt wat daaronder wordt verstaan. De toevoeging dat dit schriftelijk dient te gebeuren, is wel meetbaar.

Uitvoering: Voorafgaand aan de inhuur wordt het formulier Inkoopstrategie ingevuld. Hierop moet een inschatting van de kosten en de inkoopbehoefte (wat wordt ingekocht en wat zijn de uitgangspunten?) worden gemaakt. Daarnaast wordt in de opdracht vastgelegd wat het beoogde resultaat is. De aanbeveling is daarmee uitgevoerd.

Aanbeveling 9: Evaluatie

Het functioneren van het ingehuurd personeel dient periodiek geëvalueerd te worden, volgens een nader te kiezen methodiek, die enerzijds effectief is, maar anderzijds niet te veel administratieve lasten voor betrokkenen met zich meebrengt.

SMART: Deze aanbeveling schrijft voor wat voor actie verwacht wordt (inhuur van personeel periodiek evalueren) en door wie (operationeel niveau). Het eerste deel van de aanbeveling is specifiek en meetbaar; gekeken kan worden of evaluaties hebben plaatsgevonden. Dat de evaluatiemethode effectief is en niet teveel administratieve lasten met zich mag meebrengen, is niet meetbaar, omdat daarvoor geen nadere uitwerking is gegeven.

Uitvoering: Evaluatie van de inhuur van personeel wordt gedaan door de eenheidsmanager op dezelfde wijze als gewoon personeel, namelijk via beoordelingsmomenten. Dit is opgenomen in het stappenplan behorend bij het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018 (gaat gelden vanaf 1 maart). Dit beleid legt de evaluatieverplichting vast in het stappenplan dat gebruikt wordt bij inhuur (en breder: inkoop), de evaluaties werden ook daarvoor al uitgevoerd. Evaluatie van de inhuur van het personeel (via functioneringsgesprekken) gebeurt wel, maar evaluatie van de doeltreffendheid van inhuur vindt niet plaats.

2.2.4. Monitoring en rapportage

De uitvoering van de aanbevelingen wordt niet via monitoringsmechanismen bewaakt of gemonitord. Derhalve wordt er ook niet gerapporteerd in hoeverre de aanbevelingen wel of niet zijn uitgevoerd. De raad heeft aan het college verzocht om uiterlijk in de raadsvergadering van maart 2011 in kennis te stellen van de resultaten van de uitvoering van de aanbevelingen. Dat heeft het college gedaan in september 2011. Per aanbeveling heeft het college aangegeven op welke wijze deze opgevolgd is.

2.2.5. Beoordeling

Het beleid en de werkwijze rond de inhuur van derden zijn aangepast sinds het rekenkamer-rapport uit 2010. De wijzigingen zijn met name ingezet na de komst van de nieuwe gemeentesecretaris in 2014. Processen zijn aangescherpt en afspraken zijn helderder gemaakt. De afgelopen periode is er voor een sterk gecentraliseerd proces gezorgd ten aanzien van inhuur van derden, dat altijd via het MT loopt. Het MT beheerst het personeelsbudget in zijn totaliteit, inclusief de inhuur van derden.

Een aantal aanbevelingen uit het rekenkamerrapport schrijven voor dat de aanpassingen op papier moeten worden gezet, bijvoorbeeld het opstellen van een kader inhuur derden ten opzichte van de eigen taken/formatie en het personeelsbeleid en richtlijnen. Aan deze schriftelijke eisen is niet altijd voldaan. Dat laat onverlet dat het inkoopproces de afgelopen jaren onder de loep genomen is, aanpassingen zijn gemaakt en dat het een doorlopend punt van aandacht is in het MT.

<i>Norm</i>	<i>Oordeel</i>
De raad heeft duidelijk geformuleerd of de aanbeveling wordt overgenomen.	++
Het college heeft duidelijk toegezegd dat de aanbeveling zal worden uitgevoerd.	+
De toezegging van het college komt overeen met de strekking van de aanbeveling.	+
De uitvoering van aanbevelingen wordt bewaakt en gemonitord.	-
Het college heeft gerapporteerd aan de raad over de uitvoering van de aanbevelingen.	++

Wanneer we inzoomen op de verschillende aanbevelingen, dan blijft het positieve beeld overeind. Het merendeel van de aanbeveling is door raad en/of college volledig uitgevoerd.

<i>Norm</i>	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9
De aanbeveling is SMART.	++	++	++	++	++	+	+	+	+
Het college of raad heeft de aanbeveling/ toezegging volledig uitgevoerd.	-	+	-	++	++	++	-	++	+

3

Bevindingen 'Budgetbeheersing sociaal werkveld'

3.1 Conclusies en aanbevelingen rekenkamerrapport

De rekenkamercommissie publiceerde in mei 2012 een onderzoek naar budgetbeheersing in het sociale werkveld. Het ging hierbij om de uitvoering van een drietal open-einde-regelingen, namelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo), de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb) en de Wet sociale werkvoorziening (hierna: Wsw). De onderzoeksperiode betrof de jaren 2008 tot en met 2011. In deze jaren had de gemeente Zwartewaterland te kampen met forse kostenstijgingen en budgetoverschrijdingen van de Wmo, Wwb en Wsw die vaak voor de raad als verrassing kwamen. De focus van het onderzoek lag op de inrichting van de P&C-cyclus, de sturing op budgetten en de informatievoorziening hierover aan de raad.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek noopten tot het doen van een achttal aanbevelingen. Hieronder volgt een toelichting op de (samengevatte) aanbevelingen en de context waarbinnen ze voorgesteld zijn.

1. Ambtenaren, college en raad moeten gezamenlijk afstemmen over de meest optimale inrichting van de P&C-cyclus, zodat de huidige knelpunten ten aanzien van tijdige, transparante en overzichtelijke verantwoordingsinformatie richting de Raad worden opgelost.

Geconcludeerd werd dat er binnen de gemeente verschillende opvattingen heersten over de oplossingsrichtingen ter verbetering van de destijds gehanteerde P&C-cyclus.

2. De budgethoudersregeling moet kritisch herbezien worden, waarbij heldere procedures beschreven worden voor het tijdig kunnen signaleren van budgetoverschrijdingen. Er is een grote mate van controle van de budgethouder op de deelbudgethouder(s) nodig, evenals duidelijke afspraken over het rapporteren van (aankomende) overschrijdingen richting de budgethouder en richting de verantwoordelijke wethouder. Deelbudgethouders zouden idealiter zowel over beleidsinhoudelijke kennis moeten beschikken als wel de affiniteit moeten hebben met de financiële implicaties van beleid.

Geconcludeerd werd dat de bestaande budgethouderregeling niet bijdroeg aan het tijdig signaleren van budgetoverschrijdingen.

3. Er dient structureel en proactief aandacht te zijn voor het proces van de interne controle, en deze dient ook structureel ingebed te worden in de P&C-cyclus. Het zelf initiëren van managementrapportages geeft blijk van het in control (willen) zijn.
Geconcludeerd werd dat de interne controle gebreken vertoonde en dat de gemeente nog onvoldoende in control was.
4. Bij het opstellen van begrotingen dient zoveel mogelijk rekening gehouden te worden met reeds bekende of te voorziene budgetten en ontwikkelingen.
Geconcludeerd werd dat de geconstateerde budgetoverschrijdingen deels hun oorsprong vinden in onrealistische begrotingen. Beleidsvoornemens werden niet goed vertaald naar toekomstige financiële verplichtingen. Daarnaast werden bepaalde gegevens, zoals informatie vanuit het ministerie van SZW, ervaringscijfers, demografische ontwikkelingen, aanpassingen van tarieven, niet goed in de begroting verwerkt.
5. Gekeken zou moeten worden naar aangrijpingspunten om meer grip te krijgen op de kosten van de Wmo (o.a. ontwikkelen collectieve voorzieningen, herbezielen indicatiecriteria).
Geconcludeerd werd dat kostenoverschrijdingen binnen de Wmo zich met name voordeden op prestatieveld 6 – individuele voorzieningen, als gevolg van een stijgend aantal aanvragen van met name hulp bij het huishouden, stijgende tarieven en een hogere aantal uren hulp per cliënt.
6. Ook bij open-einde-regelingen zijn er voldoende mogelijkheden om alert te zijn op het voorkomen van mogelijke budgetoverschrijdingen. Een mogelijke oplossing voor budgetoverschrijdingen op de Wwb is om het minimale beleid op onderdelen te versoberen.
Geconcludeerd werd dat de Wwb-overschrijdingen voortkwamen uit een onrealistische wijze van begroten (zie aanbeveling 4), doordat geen goede controle uitgevoerd wordt op re-integratietrajecten bij de gemeente Zwolle. Er was sprake van een beperkte sturingscapaciteit, waardoor de financiële aanpak vooral reactief en niet proactief is.
7. Gezien de huidige situatie van een structureel exploitatietekort is aandacht voor mogelijke alternatieven en bijbehorende doorrekening van kosten voor de uitvoering van de Wsw gewenst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het doorrekenen van kosten bij het uit de Gemeenschappelijke Regeling stappen door de gemeente.
Geconcludeerd werd dat de gemeente Zwartewaterland als deelnemer van Wezo NV (10% belang) aanzienlijk (extra) financiële offers moet brengen, aangezien de organisatie kampt met structurele tekorten.
8. De raad dient zichzelf beter te informeren over de financiële gang van zaken, bijvoorbeeld door aan te sturen op een minder gedetailleerde financiële verantwoordingen en meer verantwoordingsmomenten. Daarnaast zou de raad niet alleen oog moeten hebben voor incidentele budgetafwijkingen, maar de gevolgen hiervan in

een breder perspectief laten plaatsen.

Geconcludeerd werd dat het voor de raad niet mogelijk is om te herleiden waar budgetoverschrijdingen precies uit bestaan, doordat de verantwoordingsinformatie niet tijdig en inzichtelijk is. De wijze van informatievoorziening en verantwoording aan de raad is niet toereikend om de raad haar sturende en controlerende taak naar behoren uit te voeren.

Het valt op dat uit de formulering van de aanbevelingen niet in alle gevallen duidelijk is aan wie de aanbeveling gericht is. Bovendien valt in algemene zin op dat het merendeel van de aanbevelingen zich richt op veel verschillende aspecten/ oplossingsrichtingen en hierdoor soms weinig concreet zijn. In paragraaf 3.2 wordt hierop nader ingegaan.

Opgemerkt wordt dat de taken van de gemeente binnen het sociaal werkveld aanzienlijk zijn veranderd sinds 2012. Vanaf 2015 zijn gemeenten als gevolg van de drie decentralisaties verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. De Jeugdwet, Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) zijn in de plaats gekomen van de Wmo, de Wsw en de Wwb. Het budget dat de gemeente ontvangt voor de uitvoering van deze nieuwe taken is ook aanzienlijk vergroot. Aanbevelingen die specifiek van toepassing waren op de uitvoering van de oude wetten zijn daarmee moeilijk te beoordelen in het kader van dit onderzoek.

3.2 Bespreking van de aanbevelingen

3.2.1. Reactie college

In zijn bestuurlijke reactie van 15 mei 2012 geeft het college aan over het algemeen de conclusies en aanbevelingen te onderschrijven. De conclusies komen voor een belangrijk deel overeen met het door het college zelf opgestelde rapport Plan van Aanpak Beheersbaarheid Financiën Wwb. Het college is ten tijde van de bestuurlijke reactie dan ook reeds gestart met de implementatie van enkele aanbevelingen. Bijvoorbeeld ten aanzien van aanbeveling 2 en 5 licht het college toe reeds enkele maatregelen getroffen te hebben.

Conclusie en aanbeveling 3 worden niet geheel onderschreven, aangezien in het onderzoek niet erkend wordt dat het college de verbeteringen om de financiën van de Wwb te beheersen ook van toepassing heeft verklaard op de uitvoering van de Wmo. Daar vindt in het kader van interne controle tevens maandelijks (deel)budgethoudersoverleg plaats en worden kwartaalrapportages aan het MT, college en raad aangeboden.

Ook aanbeveling 6 wordt door het college niet onderschreven. Bij de Kadernota Ombuigingen 2011-2015 is wel degelijk voorgesteld om de gemeentelijke inkomensregelingen te versoberen. Het college heeft gelet op signalen vanuit de samenleving en politiek echter besloten deze bezuiniging niet door te voeren.

Ten aanzien van aanbeveling 7 merkt het college op dat uittreding uit Wezo geen eenvoudig traject is. Het college volgt daarom het uittredingstraject van de gemeente Dalfsen uit Wezo op de voet.

3.2.2. Reactie raad

De raad heeft het rapport in haar vergadering van 13 september 2012 behandeld. Met het raadsvoorstel besluit de raad unaniem:

- kennis te nemen van de conclusies en aanbevelingen van het rapport;
- het college te verzoeken de raad een voorstel voor een optimale inrichting van de P&C- cyclus voor te leggen voor 2013 e.v. met inachtneming van aanbeveling 1 en 8;
- en het college te verzoeken de budgethoudersregeling kritisch te herbeziën en de raad te informeren over de gewijzigde budgethoudersregeling in december 2012.

Tijdens de raadsbespreking wordt duidelijk dat de raad zich herkent in de geconstateerde tekortkomingen en de aanbevelingen omarmt. De raad gaat niet expliciet in op alle aanbevelingen.

3.2.3. Bespreking per aanbeveling

Aanbeveling 1: Afstemming over P&C-cyclus

Ambtenaren, college en raad moeten gezamenlijk afstemmen over de meest optimale inrichting van de P&C-cyclus, zodat de huidige knelpunten ten aanzien van tijdige, transparante en overzichtelijke verantwoordingsinformatie richting de Raad worden opgelost.

SMART: Deze aanbeveling kan gezien worden als inspanningsverplichting en is in die zin niet SMART. Het is niet duidelijk omschreven wat beoogd wordt. Achterliggende doelen van het afstemmen zijn slecht meetbaar en weinig specifiek.

Uitvoering: In de afgelopen jaren is de P&C-cyclus anders ingericht, mede op aanbeveling van de accountant en de provincie Overijssel als financieel toezichthouder. In de auditcommissie is enkele keren gesproken over een verbetering van de P&C-cyclus, zoals blijkt uit de verslagen. De auditcommissie heeft hierover een advies voorbereid aan het presidium. Belangrijkste wijziging is de invoering van de kader- of perspectiefnota als nieuw instrument in de P&C-cyclus geweest. Met de kadernota kan de gemeenteraad het college richting geven bij het opstellen van de (meerjaren-)begroting. De auditcommissie is betrokken geweest bij de vormgeving van de eerste kadernota.

Ten aanzien van het sociaal domein wordt de raad elk kwartaal geïnformeerd door middel van een dashboardbrief die zeer gedetailleerde informatie bevat over financiële en beleidsontwikkelingen op dit beleidsterrein. Deze informatie komt daarnaast terug in de reguliere P&C-documenten. Deze brieven beantwoorden aan de informatiebehoefte van de raad. Raadsleden menen dat ze tijdig en op over- en inzichtelijke wijze geïnformeerd worden over (financiële) ontwikkelingen binnen het sociaal domein.

Tijdens de interviews bleek dat het verbeteren van de P&C-cyclus een continu punt van aandacht is. Nagedacht wordt om te bijstellen van de lopende begroting (zomernota) tegelijkertijd plaats te laten vinden met de behandeling van de kadernota in de raad, zodat sprake is van één moment van kaderstelling door de raad.

Verschillende partijen hebben in de afgelopen jaren dus nagedacht over een verbetering van de P&C-cyclus, waarmee geconstateerde knelpunten opgelost zijn. De aanbeveling is dus volledig opgevolgd.

Aanbeveling 2: Budgethouders(regeling)

De budgethoudersregeling moet kritisch herbeziën worden, waarbij heldere procedures beschreven worden voor het tijdig kunnen signaleren van budgetoverschrijdingen. Er is een

grote mate van controle van de budgethouder op de deelbudgethouder(s) nodig, evenals duidelijke afspraken over het rapporteren van (aankomende) overschrijdingen richting de budgethouder en richting de verantwoordelijke wethouder. Deelbudgethouders zouden idealiter zowel over beleidsinhoudelijke kennis moeten beschikken alswel de affiniteit moeten hebben met de financiële implicaties van beleid.

SMART: De aanbeveling is deels geformuleerd als inspanningsverplichting ('kritisch herbeziehen'), waardoor deze beperkt SMART is. Het is duidelijk tot welke redelijk meetbare resultaten het kritisch herbeziehen moet leiden: een grote mate van controle op de deelbudgethouder en duidelijke afspraken over het rapporteren van overschrijdingen.

Uitvoering: Naar aanleiding van dit rekenkameronderzoek heeft het college in 2013 de budgethoudersregeling geactualiseerd, met als doel het aantal onrechtmatige overschrijdingen te laten afnemen. De raad wordt hierover bij collegebrief van 7 maart 2013 geïnformeerd. De belangrijkste wijzigingen staan in deze brief benoemd en betreffen:

- Het instellen van maximale factuurbedragen waarvoor (deel)budgethouders verplichtingen aan kunnen gaan. Boven bepaalde bedragen dienen budgethouders (eenheidsmanagers) of het Directie- en Managementteam (hierna DMT) door middel van parafering hun akkoord te geven.
- Voor verplichtingen boven de €20.000 dient een extra financiële check door een financieel consultant plaats te vinden. Daarnaast dient de medewerker Treasury geïnformeerd te worden.
- Er worden extra regels opgenomen voor het verschuiven van budgetten binnen de begroting. Het DMT dient op productniveau instemming te verlenen, waarmee voorkomen dient te worden dat (deel)budgethouders geen integrale afweging maken binnen de totale begroting.
- Het bevoegdheidsschema voor (deel)budgethouder voor het tekenen van verplichtingen en facturen en het schuiven van budgetten wordt geïmplementeerd.
- Een competentieprofiel voor een (deel)budgethouder wordt geïmplementeerd. Jaarlijks zal het DMT het totale aantal budgethouders en de competentie van de individuele budgethouders onder de loep nemen, om de kwaliteit van de financiële huishouding en betrokkenen te waarborgen.

Geconstateerd kan worden dat de budgethoudersregeling kritisch herbezien is door het college en dat dit tot een aantal verbeteringen heeft geleid. De aanpassingen zien enerzijds op het formuleren van heldere procedures ten aanzien van het aangaan van financiële verplichtingen. De controle op (deel)budgethouders is tevens versterkt. Met het competentieprofiel wordt bovendien stilgestaan bij de gewenste financiële en inhoudelijke competenties van de budgethouders.

Op één enkel punt is de aanbeveling niet uitgevoerd: er zijn geen vaste afspraken gemaakt wanneer gerapporteerd moet worden richting wethouders over kostenoverschrijdingen. Voor het overige is de aanbeveling nauwkeurig opgevolgd.

Aanbeveling 3: Interne controle

Er dient structureel en proactief aandacht te zijn voor het proces van de interne controle, en deze dient ook structureel ingebed te worden in de P&C-cyclus. Het zelf initiëren van managementrapportages geeft blijk van het in control (willen) zijn.

SMART: Het is weinig duidelijk van wie welke specifieke actie verwacht wordt. 'Structureel en proactief aandacht hebben voor' is slecht meetbaar.

Uitvoering: Tijdens de interviews is toegelicht dat de interne controle de afgelopen jaren veel aandacht had, zeker waar dit het sociaal domein aangaat. Uit een verslag van de audit-

commissie bleek dat in 2012 intensief gestart is met de doorontwikkeling van de interne controle van onder meer de WWB en de Wmo. In het najaar van 2012 is een interne risico-analyse voor deze beleidsterreinen opgesteld. Uit de bestuurlijke reactie komt naar voren dat in het kader van de interne controle op de WWB en Wmo maandelijks (deel)budgethoudersoverleg plaatsvindt en dat er kwartaalrapportages aan het management, college en raad worden aangeboden.

Bovendien is in 2013 het organisatiebrede plan 'Doorontwikkeling interne controle gemeente Zwartewaterland' door het college vastgesteld, dat op 28 maart 2013 via de ingekomen stukken aan de raad ter kennisgeving is aangeboden. In dit stuk wordt opgemerkt dat rekening gehouden is met de uitkomsten van het rekenkameronderzoek en de opmerkingen van de accountant in 2011. Uit dit stuk spreekt duidelijk de wil om als organisatie in control te zijn.

De interne controle wordt gezien door het college als onderdeel van dit 'in control zijn'. In het kader van de doorontwikkeling van de interne controle zijn verschillende verbeteracties geformuleerd. Voor de beleidsprocessen Wmo en Wwb wordt bijvoorbeeld aangekondigd dat management- en stuurinformatie in de vorm van prestatie-indicatoren worden opgesteld. Een andere aangekondigde en geïmplementeerde verbeteractie betreft de intensivering van de frequentie van de managementinformatie.

Aan het begin van elk begrotingsjaar wordt een intern controleplan opgesteld dat in de loop van het jaar wordt uitgevoerd. De gemeentesecretaris stelt dat op dit moment voldoende inzicht bestaat in de kosten van de sociaal domein-taken en de prestaties die hiervoor geleverd worden. De accountant stelt zich tevens op dit standpunt, wat blijkt uit de goedkeurende verklaring die over de jaarrekening van 2016 is afgegeven.

Geconcludeerd kan worden dat met de aangepaste P&C-cyclus, met twee rapportagemomenten, voor de gemeenteraad meer constant inzicht is gekomen in de ontwikkeling van lopende budgetten. Dit komt de controlerende taak van de raad ten goede.

Aanbeveling 4: Actuele gegevens

Bij het opstellen van begrotingen dient zoveel mogelijk rekening gehouden te worden met reeds bekende of te voorziene budgetten en ontwikkelingen.

SMART: De aanbeveling schrijft duidelijk voor welke actie verwacht wordt. Het college is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting, dus impliciet is helder tot wie de aanbeveling gericht is. De aanbeveling is moeilijk te meten, in die zin is deze niet SMART.

Uitvoering: Door de hierboven toegelichte andere inrichting van de P&C-cyclus wordt tevens bewerkstelligd dat de gemeenteraad kan discussiëren op grond van de meest actuele informatie. Besluitvorming over de meerjarenbegroting vindt plaats in de tweede helft van een jaar. Op die momenten is volgens het plan 'Doorontwikkeling interne controle gemeente Zwartewaterland' de benodigde informatie beschikbaar, zoals de meest actuele circulaire van het Rijk en de nieuwe beleidsnotities. Geïnterviewde ambtenaren stellen dat de budgetten inmiddels altijd volgens de laatste stand van zaken worden geraamd. De stelling is door de onderzoekers niet volledig te controleren, maar op basis van de bestudeerde documenten is niet gebleken dat dit een onjuiste voorstelling van zaken is.

Aanbeveling 5: Grip op de Wmo

Gekeken zou moeten worden naar aangrijpingspunten om meer grip te krijgen op de kosten van de Wmo (o.a. ontwikkelen collectieve voorzieningen, herbeziën indicatiecriteria).

SMART: De aanbeveling schrijft duidelijk voor welke inspanning geleverd moet worden: kijken naar aangrijpingspunten. Deze worden ten dele gespecificeerd, maar de te leveren inspanning is slecht meetbaar. Impliciet is duidelijk dat deze aanbeveling zich richt op het college.

Uitvoering: Zoals hierboven reeds opgemerkt, is de Wmo vervangen door de Wmo 2015 en is het takenpakket van de gemeente fors uitgebreid. Deze aanbeveling is gedaan binnen een financiële context waarbij regelmatig (soms onverwachte) forse, financiële tekorten zich voordeden op de Wmo. Het afgelopen jaar had de gemeente daarentegen een overschot op de Wmo 2015; dit is een indicatie dat de gemeente (in ieder geval op dit moment) voldoende aangrijpingspunten heeft om grip te houden op de kosten van de Wmo 2015. Bij de financiële analyse wordt volgens geïnterviewden altijd gekeken of een tekort of overschot structureel of incidenteel van aard is. Volgens betrokkenen hebben zij hier goed zicht op en benut de gemeente in voldoende mate de aangrijpingspunten om de Wmo zonder tekorten uit te voeren. Geïnterviewden tekenen hierbij aan dat een stijging in het aantal aanvragen voor kostbare voorzieningen, zoals een woningaanpassing, in een relatief kleine gemeente meteen kan leiden tot een overschrijding.

Aanbeveling 6: Grip op de Wwb

Ook bij open-einde-regelingen zijn er voldoende mogelijkheden om alert te zijn op het voorkomen van mogelijke budgetoverschrijdingen. Een mogelijke oplossing voor budgetoverschrijdingen op de Wwb is om het minimabeleid op onderdelen te versoberen.

SMART: Met deze aanbeveling wordt opgeroepen om alert te zijn op het voorkomen van budgetoverschrijdingen. Dit is weinig SMART. Bovendien is onduidelijk tot wie deze aanbeveling gericht is.

Uitvoering: Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat in algemene zin meer alertheid bestaat binnen de organisatie en het bestuur op budgetoverschrijdingen. In de bestuurlijke reactie is aangegeven dat de Kadernota Ombuigingen 2011-2015 het voorstel bevatte om de gemeentelijke inkomensregelingen te versoberen. Door de raad is de (politieke) keuze gemaakt om dit voorstel niet verder uit te werken. Dit impliceert dat deze aanbeveling dan ook niet is overgenomen door het college en de raad. Gelet op de omstandigheid dat het sociaal domein niet meer te kampen heeft met tekorten sinds de decentralisaties, bestaat op dit moment evenmin een financiële aanleiding om het minimabeleid te versoberen.

Aanbeveling 7: Grip op de Wsw

Gezien de huidige situatie van een structureel exploitatietekort is aandacht voor mogelijke alternatieven en bijbehorende doorrekening van kosten voor de uitvoering van de Wsw gewenst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het doorrekenen van kosten bij het uit de Gemeenschappelijke Regeling stappen door de gemeente.

SMART: De aanbeveling schrijft duidelijk voor welke actie verwacht wordt. Impliciet is duidelijk dat deze aanbeveling zich richt op het college.

Uitvoering: Vooraf wordt opgemerkt dat in de Participatiewet per 1 januari 2015 de re-integratietaken rondom Wsw, Wwb en een deel van de Wajong zijn samengevoegd. Mede vanwege deze ontwikkeling, maar ook vanwege de structurele exploitatietekorten zijn door de Wezo-gemeenten toekomstscenario's onderzocht.

De gemeente Zwartewaterland, net als Dalfsen, Hattem en Raalte, is als deelnemer uit de gemeenschappelijke regeling Wezo gestapt en heeft zijn aandelen per 1 januari 2016 overgedragen aan de gemeente Zwolle. De Wezo is nu volledig in handen van Zwolle. Zwartewaterland is een inkooprelatie met Wezo aangegaan voor de dienstverlening rondom de sociale werkvoorziening. Hierdoor worden de gemaakte kosten op een realistischer wijze

doorberekend aan de gemeente Zwartewaterland. De aanbeveling is volledig uitgevoerd.

Aanbeveling 8: Informatievoorziening

De raad dient zichzelf beter te informeren over de financiële gang van zaken, bijvoorbeeld door aan te sturen op een minder gedetailleerde financiële verantwoordingen en meer verantwoordingsmomenten. Daarnaast zou de raad niet alleen oog moeten hebben voor incidentele budgetafwijkingen, maar de gevolgen hiervan in een breder perspectief laten plaatsen.

SMART: De aanbeveling schrijft duidelijk voor welke actie van wie verwacht wordt en is in dat opzicht SMART. Minder gedetailleerde verantwoordingen en meer verantwoordingsmomenten kunnen bovendien goed gemeten worden.

Uitvoering: Deze aanbeveling ligt in het verlengde van aanbeveling 1. De raad ontvangt per kwartaal in de vorm van dashboardbrieven verantwoordingsinformatie, zoals op financieel als beleidsniveau. Dit voldoet naar het oordeel van de raadsleden; zij zijn hierdoor goed op de hoogte van de financiële en beleidsmatige gang van zaken binnen het sociaal domein. In de dashboardbrieven wordt sinds 2016 integraal ingegaan op zowel de Participatiewet als de Wmo 2015 in plaats van een deelrapportage per onderwerp.

Opgemerkt werd vanuit ambtenaren dat deze brieven een zeer gedetailleerd karakter kennen. Deze opmerking wordt gedeeld door de onderzoekers: uit bestudering van de dashboardbrieven blijkt dat op specifiek productniveau (bijvoorbeeld eigen bijdragen sociaal medische advisering) wordt gerapporteerd.

Hierboven bleek reeds dat bij de budgetafwijkingen een financiële analyse plaatsvindt waarbij gekeken wordt of de afwijkingen een incidenteel of structureel karakter kennen. Met uitzondering van het aansturen op minder gedetailleerde verantwoordingen is deze aanbeveling uitgevoerd.

3.2.4. Monitoring en rapportage

Bij de bespreking van de afzonderlijke aanbevelingen is reeds ingegaan op monitoring en rapportage van de aanbevelingen. Belangrijkste documenten zijn de dashboardbrieven en de reguliere P&C-documenten. Bovendien wordt in de auditcommissie, mede naar aanleiding van de opmerkingen vanuit de accountant, regelmatig stilgestaan bij de inrichting van de P&C-cyclus. Op deze wijze wordt de uitvoering van de aanbevelingen bewaakt.

3.2.5. Beoordeling

De raad en het college hebben (al dan niet impliciet) de aanbevelingen overgenomen, met uitzondering van aanbeveling 6. Op grond van politieke overwegingen is besloten het minimebeleid niet te versoberen. Als gevolg hiervan wordt twee normen beoordeeld met een '+'.
 Sinds het verschijnen van dit rekenkamerrapport is het sociaal werkveld als gevolg van de drie decentralisaties sterk veranderd. Bovendien is inmiddels sprake van een overschot op de sociaal domein-taken in plaats van een tekort. De actualiteitswaarde van sommige aan-

bevelingen is daarom afgenomen. Desalniettemin ontstaat het beeld dat de aanbevelingen voor het overgrote deel goed opgevolgd zijn. In algemene zin komt uit de bespreking van de aanbevelingen naar voren dat veel van de voorgestelde verbeteringen zijn geïmplementeerd en dat de raad regelmatig gerapporteerd wordt over budget- en beleidsontwikkelingen.

<i>Norm</i>	<i>Oordeel</i>
De raad heeft duidelijk geformuleerd of de aanbeveling wordt overgenomen.	+
Het college heeft duidelijk toegezegd dat de aanbeveling zal worden uitgevoerd.	++
De toezegging van het college komt overeen met de strekking van de aanbeveling.	+
De uitvoering van aanbevelingen wordt bewaakt en gemonitord.	++
Het college heeft gerapporteerd aan de raad over de uitvoering van de aanbevelingen.	++

Hieronder is de beoordeling van de afzonderlijke aanbevelingen te vinden. Eer aantal aanbevelingen zijn beperkt SMART. Hierdoor hebben de raad en college veel ruimte gehad bij de uitvoering van de aanbeveling. Over het algemeen hebben zij de aanbeveling goed opgevolgd. Aanbeveling 6 kon niet beoordeeld worden, omdat deze niet overgenomen is.

<i>Norm</i>	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8
De aanbeveling is SMART.	-	-	--	+	+	--	++	++
Het college of raad heeft de aanbeveling/ toezegging volledig uitgevoerd.	++	+	++	++	++	nvt	++	+

Bevindingen ‘Een briefje aan de raad’

4.1 Conclusies en aanbevelingen rekenkamerrapport

De focus van het rekenkameronderzoek *Een briefje aan de raad* lag op de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad gestalte krijgt en waarop het college invulling geeft aan zijn actieve en passieve informatieplicht. Het onderzoek werd gepubliceerd in november 2013.

Belangrijkste conclusies waren dat de informatievoorziening in sommige gevallen voldoende was, maar in andere gevallen niet. De tijdigheid, volledigheid en toegankelijkheid bleken veel voorkomende beperkingen. Daarnaast bestonden bij het college en de raad verschillende percepties, verwachtingen en meningen over informatievoorziening. De communicatie tussen verschillende betrokken partijen was hierdoor niet optimaal. Tevens werd geconcludeerd dat binnen het college niet voldoende sprake was van een collegiaal bestuur, met nadelige gevolgen voor de informatievoorziening. De mogelijkheid om vertrouwelijke informatie te verschaffen aan de raad werd onvoldoende benut.

Deze conclusies strekten tot het doen van een zevental aanbevelingen die zich met name richten tot de raad, met uitzondering van aanbeveling 6 en 7 die aan het college gericht zijn. Met deze aanbevelingen wordt opgeroepen tot actie door de raad zelf of door het college. Deze aanbevelingen, zoals verwoord in het rapport, luiden als volgt:

1. De raad moet het college verzoeken om passende actie te ondernemen om de interne communicatie binnen het college te verbeteren en de raad hierover te informeren.
2. Ontwikkel een raadsbrede visie op informatievoorziening en stel deze vast.
3. Dwing indien nodig informatievoorziening door het college af.
4. Creëer meer ruimte voor opiniërend overleg.
5. Werk samen bij de ontwikkeling van een visie op informatievoorziening.
6. Voorzie de raad periodiek van update over belangrijke projecten.
7. Maak waar nodig gebruik van de mogelijkheid om de raad vertrouwelijk te informeren.

4.2 Bespreking van de aanbevelingen

4.2.1. Reactie college

In zijn bestuurlijke reactie van 19 november 2013 stelt het college in algemene zin dat het rapport genuanceerd en evenwichtig is. De uitkomsten zijn voor het college aanleiding geweest om intensief met elkaar van gedachten te wisselen met als doel het collegiaal besturen te versterken. Het college onderschrijft de belangrijkste bevindingen van het rapport en herkent de zorg die als gevolg van uiteenlopende verwachtingen bij het college en de raad omtrent informatievoorziening naar voren komt. Derhalve geeft het aan graag met de raad duidelijke afspraken te willen maken over de communicatie en informatievoorziening tussen raad en college. Zonder dit expliciet te benoemen lijkt het college alle aanbevelingen positief te ontvangen.

4.2.2. Reactie raad

De gemeenteraad heeft het rapport op 16 januari 2014 besproken. Unaniem worden alle aanbevelingen overgenomen. Daarnaast wordt middels het raadsvoorstel, tevens met unanieme instemming, besloten dat de huidige gemeenteraad een advies voor de 'nieuwe' gemeenteraad¹ voor wat betreft de mogelijke invulling van de informatievoorziening van het college naar de gemeenteraad formuleert, waarin ook het verstrekken van vertrouwelijke/geheime informatie en de mogelijkheden voor opiniërend overleg tussen raadsleden aan de orde komt. Bovendien wordt het college verzocht om in februari 2014 te reageren op dit advies, met daarin ook expliciete aandacht voor de vraag hoe het college de raad in de toekomst wil informeren over de voortgang van grote ruimtelijke projecten. Ook wordt het college gevraagd om in februari 2014 de raad op de hoogte te stellen van de opvolging van aanbeveling 1.

4.2.3. Bespreking per aanbeveling

Aanbeveling 1: Interne communicatie binnen het college verbeteren

De raad moet het college verzoeken om passende actie te ondernemen om de interne communicatie binnen het college te verbeteren en de raad hierover te informeren.

SMART: Deze aanbeveling is op het eerste gezicht niet SMART te noemen, aangezien onduidelijk is wat bedoeld wordt met 'passende actie ondernemen'. Uit de toelichting blijkt echter dat collegeleden elkaar actief op de hoogte zouden moeten stellen over de voortgang van projecten die belangrijk zijn in het kader van de besluitvorming en informatievoorziening aan de raad. De instrumenten die hiervoor het best ingezet kunnen worden, worden aan de keuze van het college overgelaten.

Uitvoering: In de bestuurlijke reactie werd reeds aangegeven dat onderlinge gesprekken naar aanleiding van de verslagen van portefeuillehoudersoverleggen (hierna: pfo's) een goed platform zouden bieden om meer inzicht in elkaars portefeuille te kunnen verkrijgen. Door betrokkenen vanuit het college is tijdens de interviews aangegeven dat het rekenkamerrapport heeft bijgedragen aan een andere, meer collegiale wijze van werken. Deze andere manier van besturen is bestendig gebleken. Nog steeds kunnen collegeleden aanschuiven bij pfo's of anders op de hoogte blijven van belangrijke ontwikkelingen aan de hand van de verslagen van deze pfo's. Tijdens de rondvraag bij collegevergaderingen komen ook regelmatig onderwerpen aan de orde waarover het college onderling van gedachte wisselt. Op deze wijze wordt regelmatig geïnformeerd naar de belangrijkste ontwikkelingen binnen de verschillende portefeuilles. Dit voldoet nog steeds naar het oordeel van de

¹ De gemeenteraadsverkiezingen waren voorzien op 19 maart 2014, ruim twee maanden na bespreking van het onderzoeksrapport.

geïnterviewden.

Aanbeveling 2: Visie op informatievoorziening

De raad moet een raadsbrede visie op informatievoorziening ontwikkelen en vaststellen.

SMART: Deze aanbeveling is SMART, aangezien duidelijk is wat voor actie van wie verwacht wordt. Middels het raadsbesluit is hieraan bovendien een termijn gekoppeld, namelijk februari 2014.

Uitvoering: Op 13 maart 2014 heeft de volledige 'oude' gemeenteraad, op voorstel van het presidium, besloten aan de nieuwe raad te adviseren een aantal verbeteringen in de informatievoorziening door te voeren. Deze notitie kan gezien worden als de in de aanbeveling bedoelde visie op informatievoorziening en ging daarnaast in op de vergaderstructuur en –cultuur. De fractievoorzitters hebben in het presidium na consultatie van hun fracties hun evaluatiepunten benoemd. De visie is derhalve raadsbreed tot stand gekomen.

De genoemde verbetervoorstellen betreffen onder andere de introductie van een Lange Termijn Agenda (LTA), het houden van opiniërende/meningsvormende ronde over komende besluitvorming aan de hand van memo's en rapportages en het halfjaarlijks rapporteren over de voortgang van grote ruimtelijke projecten (zie ook de betreffende aanbevelingen). De 'nieuwe' raad heeft dit advies ter harte genomen en heeft in haar vergadering d.d. 17 april 2014 unaniem besloten de geadviseerde verbeteringen door te voeren.

Aanbeveling 3: Informatievoorziening afdwingen

De raad wordt opgeroepen om indien nodig informatievoorziening door het college af te dwingen.

SMART: Deze aanbeveling is in beperkte mate SMART, aangezien deze door de formulering 'indien nodig' slecht meetbaar is.

Uitvoering: De bij het groepsgesprek aanwezige raadsleden gaven unaniem aan dat de raad actiever informatievoorziening door het college zou kunnen afdwingen. Naar het oordeel van de geïnterviewde raadsleden is de informatievoorziening nog niet optimaal. Dit maakt dat de aanbeveling niet geheel is opgevolgd.

Raadsleden geven daarentegen wel blijk kennis te hebben van de formele, wettelijke instrumenten die zij tot hun beschikking hebben, zoals het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen. Regelmatig worden mondelinge vragen gesteld tijdens het vragenuur. Het stellen van schriftelijke vragen gebeurt minder en sommigen ervaren hierbij een hoge drempel. Raadsleden geven aan dat zij ook regelmatig via 'informele' kanalen hun (soms technische) vragen beantwoord krijgen, bijvoorbeeld door bij een wethouder of een ambtenaar binnen te lopen.

Aanbeveling 4: Opiniërend overleg

De raad wordt opgeroepen om meer ruimte voor opiniërend overleg te creëren.

SMART: Deze aanbeveling is redelijk SMART, aangezien duidelijk is welk resultaat beoogd wordt. 'Meer' ruimte is echter weinig specifiek.

Uitvoering: De gemeenteraad heeft in haar vergadering van 17 april 2014 besloten op advies van de vorige gemeenteraad tot enkele wijzigingen in de vergaderstructuur. Dit betreft het opstellen van een jaarlijkse planning voor informatie- en rondetafelbijeenkomsten. Daarnaast wordt besloten om één keer in de twee maanden een opiniërende/meningsvormende gespreksronde tussen de gemeenteraadsleden en met het college op basis van een collegememo te houden. Hiermee heeft de raad ruimte gecreëerd om opiniërend overleg te voeren.

In 2016 heeft de werkgroep kaderstelling, bestaande uit een delegatie van raadsleden, een beleidsadviseur en de griffier, nagedacht over de kaderstellende rol van de raad en daarbij de bovengenoemde verbeteringen van de vergaderstructuur geëvalueerd. Geconcludeerd werd dat er weinig tot geen onderscheid is tussen de informatie- en rondetafelbijeenkomsten, aangezien beide tot doel hebben om de informatie te delen. Bovendien stelt de werkgroep vast dat tijdens de raadsvergadering de mogelijkheid tot onderling debat weinig wordt benut.

Op dit moment vinden regelmatig informatiebijeenkomsten plaats, waarin de vergaderstructuur de raad en het college de gelegenheid biedt van gedachten te wisselen over de geagendeerde onderwerpen. Daarnaast vallen tweewekelijkse raadsvergaderingen uiteen in een besluitvormend en opiniërend deel. Naar het oordeel van de geïnterviewde raadsleden is voldoende ruimte voor opiniërend overleg. Het overleg wordt echter weinig gebruikt om te verkennen hoe andere partijen 'in een bepaald onderwerp zitten'. Vanuit het college is tevens tijdens de interviews aangegeven dat het soms moeite heeft te peilen hoe de raad aankijkt tegen een bepaald onderwerp.

Aanbeveling 5: Samenwerking bij de visie op informatievoorziening

Aanbevolen wordt dat de raad en het college samenwerken bij het ontwikkelen van een visie op informatievoorziening.

SMART: Deze aanbeveling is SMART, aangezien duidelijk is wat van het college en de raad verwacht wordt. In de toelichting in het onderzoeksrapport wordt specifiek genoemd dat het gaat om het uitwisselen van verwachtingen over bijvoorbeeld het moment van informeren, het uitwisselen van vertrouwelijke informatie en de (on)mogelijkheden van de vergaderstructuur.

Uitvoering: Deze aanbeveling borduurt voort op aanbeveling 1. In het raadsvoorstel wordt het college verzocht om in februari 2014 te reageren op het advies aan de nieuwe raad omtrent informatievoorziening, met daarin ook expliciete aandacht voor de vraag hoe het college de raad in de toekomst wil informeren over de voortgang van grote ruimtelijke projecten. Bij brief van 19 februari 2014 reageert het college op het ontwerpadvies. Het college steunt het idee om tweemaandelijks opiniërende/meningsvormende rondes te houden net als de mogelijkheid om halfjaarlijks te rapporteren over grote ruimtelijke projecten. Het college stelt het op prijs, wanneer het zelf ook onderwerpen voor de LTA kan aandragen. Deze suggestie wordt overgenomen in het raadsvoorstel. Het college gaat tevens uitgebreid in op de mogelijkheden de raad vertrouwelijk te informeren (zie hieronder). Geconcludeerd kan worden dat het college en de raad met elkaar het gesprek aangaan zijn over een visie op informatievoorziening en dat hierdoor de verwachtingen over-en-weer verhelderd zijn.

Aanbeveling 6: Updates over belangrijke projecten

Het college zou de raad periodiek moeten voorzien van updates over belangrijke projecten.

SMART: Deze aanbeveling is redelijk SMART: het is helder wat verwacht wordt van het col-

lege, ondanks dat er interpretatieverschillen kunnen ontstaan over de vraag wat periodiek is en wat belangrijke projecten zijn.

Uitvoering: Deze aanbeveling heeft handen en voeten gekregen door de introductie van een LTA. Een LTA werd in het rapport reeds gesuggereerd als instrument om de informatievoorziening te structureren en op de benodigde informatie te anticiperen. De LTA heeft in de praktijk inderdaad deze werking. Via halfjaarlijkse rapportages wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van grote ruimtelijke projecten (zie ook hoofdstuk 5 over centrumplan Zwartsluis). Daarnaast wordt in het kader van de 3D's/sociaal domein gewerkt met kwartaalrapportages. Deze updates zijn naar het oordeel van de geïnterviewde raadsleden belangrijk om op de hoogte te blijven van belangrijke ontwikkelingen.

Aanbeveling 7: Vertrouwelijke informatie

Het college zou waar nodig gebruik moeten maken van de mogelijkheid om de raad vertrouwelijk te informeren.

SMART: Deze aanbeveling is in beperkte mate SMART, aangezien deze net als aanbeveling 3 door de formulering 'waar nodig' slecht meetbaar is.

Uitvoering: De raad wordt regelmatig vertrouwelijk geïnformeerd. Dit gebeurt zowel formeel via vertrouwelijke brieven als informeel in besloten bijeenkomsten. Met name ten aanzien van stukken met daarin gevoelige financiële informatie wordt regelmatig geheimhouding opgelegd. Hiermee beoogt het college de raad meer en tijdiger van informatie te voorzien.

De vraag of het college op een goede wijze gebruik maakt van de mogelijkheid om de raad vertrouwelijk te informeren wordt door raadsleden verschillend beoordeeld. Enkele raadsleden zijn van oordeel dat het college dit juist doet, terwijl andere, met name vanuit oppositiezijde, menen dat te vaak vertrouwelijk geïnformeerd wordt. Zij voelen zich soms in verlegenheid gebracht, indien zij door burgers benaderd worden die wel over deze informatie blijken te beschikken. De gehele raad blijft scherp op de vraag of vertrouwelijkheid noodzakelijk is en hiervoor wordt soms de discussie met het college aangegaan. Dat neemt niet weg dat raadsleden soms uiteenlopende opvattingen over de noodzaak tot vertrouwelijkheid hebben en niet altijd overtuigd raken van de argumenten van het college. Daarnaast is niet altijd duidelijk bij raadsleden, wanneer vertrouwelijkheid of geheimhouding opgeheven (gaan) worden.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het college sinds het rekenkamerrapport meer gebruik van de mogelijkheid vertrouwelijk te informeren. De vraag of dit in alle gevallen nodig is levert soms discussie op met de raad. Over deze vraag kan geen oordeel gegeven worden in het kader van dit onderzoek.

4.2.4. Monitoring en rapportage

Een aantal aanbevelingen heeft geleid tot structurele veranderingen, bijvoorbeeld de LTA, de periodieke rapportages en het opiniërend overleg. De uitvoering van deze aanbevelingen wordt niet via monitoringsmechanismen bewaakt of gemonitord. Dit kan verklaard worden, doordat een aantal aanbevelingen slechts een éénmalige actie vereist, zoals het opstellen van een visie.

Bij aanbeveling 4 werd opgemerkt dat de werkgroep kaderstelling in 2016 een aantal onderwerpen die tevens bij het rekenkamerrapport aan de orde kwamen heeft geëvalueerd. Verder is niet op structurele wijze de opvolging van de aanbevelingen gemonitord.

4.2.5. Beoordeling

De algemene indruk over de opvolging van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport *Een briefje aan de raad* is dat de raad en het college hiermee serieus aan de slag zijn gegaan. Breed werd vanuit de geïnterviewden geconcludeerd dat het rapport waardevolle aanbevelingen bevatte die blijvende positieve veranderingen teweeg hebben gebracht. Het rapport heeft bijgedragen aan de verbetering van de communicatie binnen het college, binnen de raad en tussen het college en de raad. De toetsing aan de normen uit het normenkader geeft dan ook in algemene zin een positief beeld.

Opgemerkt moet worden dat de meeste aanbevelingen de raad zelf tot actie oproepen en niet het college, waardoor sommige algemene normen moeilijk of niet te beoordelen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de norm dat het college aan de raad dient te rapporteren over de uitvoering van de aanbevelingen, aangezien de uitvoering van deze aanbevelingen grotendeels aan de raad is overgelaten.

Norm	Oordeel
De raad heeft duidelijk geformuleerd of de aanbeveling wordt overgenomen.	++
Het college heeft duidelijk toegezegd dat de aanbeveling zal worden uitgevoerd.	++
De toezegging van het college komt overeen met de strekking van de aanbeveling.	++
De uitvoering van aanbevelingen wordt bewaakt en gemonitord.	nvt
Het college heeft gerapporteerd aan de raad over de uitvoering van de aanbevelingen.	nvt

Wanneer we inzoomen op de verschillende aanbevelingen, dan blijft het positieve beeld overeind. In algemene zin valt op dat de gekozen formuleringen ruimte laten aan het college en/of raad om zelf te beoordelen hoe de aanbeveling in de praktijk kan worden ('waar nodig'). Hierdoor zijn niet alle aanbevelingen volledig SMART geformuleerd. Het merendeel van de aanbeveling is door raad en/of college volledig uitgevoerd.

Norm	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7
De aanbeveling is SMART.	+	++	+	+	++	+	+
Het college of raad heeft de aanbeveling/toezegging volledig uitgevoerd.	++	++	+	++	++	++	++

Bevindingen ‘Aanpak centrumplan Zwartsluis’

5.1 Conclusies en aanbevelingen rekenkamerrapport

Het centrumplan Zwartsluis is de overkoepelende aanduiding voor een aantal concrete uitvoeringsprojecten die gericht zijn op het verbeteren van de ruimtelijke situatie in en rond het centrum van Zwartsluis. In het rekenkameronderzoek *Aanpak centrumplan Zwartsluis* uit 2015 is een drietal uitvoeringsprojecten uitgelicht: het voormalig Besto-terrein, het Bezoekerscentrum en het Marktplan. De algemene onderzoeksvraag richt zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het centrumplan door de gemeente Zwartewaterland. Het onderzoek is toegespitst op de verschillende fases waaruit een concreet uitvoeringsproject bestaat, te weten: visievorming, plan- en besluitvorming, uitvoering en resultaat.

In het rekenkameronderzoek worden verschillende procesmatige conclusies getrokken. Tijdens de periode van planvorming en uitvoering was de regievoering wisselend. Er was een sterk maatschappelijk draagvlak, waarbij de gemeente een stimulerende rol heeft gespeeld. Verder was de rolverdeling tussen het college en de ambtelijke organisatie in grote lijnen helder. Hoewel de kaderstellende rol van de raad goed is, komt de controlerende rol van de raad minder duidelijk uit de verf, mede door een gebrek aan informatievoorziening vanuit het college. De doelmatigheid van het voorbereidingsproces was niet op elk moment optimaal, er was namelijk sprake van momenten van stagnatie en regievacuüm. Ten aanzien van de doeltreffendheid luidt het oordeel positief, omdat het centrumplan (voor wat betreft de onderzochte uitvoeringsprojecten) zoals beoogd heeft bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit en (toeristische) aantrekkelijkheid van de dorpskern. Voor het project Bezoekerscentrum en het project Marktplan wordt in het onderzoek een voorbehoud gemaakt, omdat deze ten tijde van het onderzoek nog niet volledig waren gerealiseerd.

De conclusies van het onderzoek hebben geresulteerd in vijf aanbevelingen. Het rekenkamerrapport is recent uitgebracht (in 2015). Sindsdien is er binnen de gemeente nog geen nieuw (groot) project van start gegaan. Dit betekent dat het bij dit onderzoek nog te vroeg is om te beoordelen of bij een nieuw project de aanbevelingen daadwerkelijk ter hand zijn genomen. Wel kan worden nagegaan wat de intentie is van het college en de raad ten aanzien van het in de praktijk brengen van de aanbevelingen. Hieronder zijn de vijf aanbevelin-

gen (samengevat) weergegeven, waarbij de schuingedrukte tekst voornamelijk de context schetst bij de aanbeveling.

1. De aanbeveling bevat verschillende onderdelen, te weten:
 - Zorg er voor dat de belangrijkste momenten in de ideevormende fase steeds onderwerp van bespreking zijn in raad. Het is het beste als er vaste afspraken tussen raad en college worden gemaakt over de voorbereidingsfase van projecten waarbij duidelijkheid wordt gegeven over de probleemanalyse, mogelijke oplossingsrichtingen, globale ontwikkelingsstappen en communicatiemomenten.
 - Draag zorg voor een projectvoorstel dat inzicht geeft in de totale gewenste ontwikkeling en de randvoorwaarden.
 - Rapporteer als college regelmatig over de stand van zaken van de uitvoering en uitgaven in relatie tot het projectplan.
 - Sluit elk project af met een eindrapportage aan de raad.
 - Vraag als raad actief om informatie indien die achterwege blijft of onvoldoende concreet is.
2. Verwachte prestaties moeten goed worden gedefinieerd. In de situatie dat de gewenste ontwikkeling mede de inspanning vergt van een andere (of meerdere) partij(en), moet de te verwachten bijdrage aan het eindresultaat van elke partij zo concreet mogelijk worden vastgelegd in een overeenkomst. Het projectvoorstel dat de raad vaststelt dient helder te zijn over de afhankelijkheidsrelaties ten aanzien van het eindresultaat van het project en de afspraken die daarover zijn gemaakt.
Het maken van kwantitatief stevige afspraken en de invulling van de sturing gedurende de uitvoering vergen dat de gemeente over voldoende regiekwaliteit beschikt. De bewustwording hieromtrent is belangrijk.
3. De ambtelijke organisatie en het college moeten zorgen voor een goed procesmanagement, met afspraken over de leiding en het stappenplan. Daarnaast moet aan de uitvoering van het project een gedetailleerd projectplan ten grondslag liggen dat ten minste door het college is vastgesteld (en, indien van toepassing, voor wat de hoofdlijnen van doelen, planning en budget betreft ook door de raad).
Het college en de raad moeten inzicht hebben in de gehele voorgenomen ontwikkeling (dat hoeven niet altijd alle details te zijn, maar wel het hele spectrum) en de randvoorwaarden voor en risico's van uitvoering. Het projectplan is (slechts) een instrument. De uitvoering van het project aan de hand van het projectplan vraagt ook om een projectmanagement in de vorm van regievoering, wat kwalitatief goede projectleiders vergt. Dit kan extra projectkosten met zich meebrengen, die ingecalcu-leerd moeten worden.
4. Er dient op zijn minst een heldere probleemanalyse aan kostbare projecten ten grondslag te liggen. De gekozen oplossing moet daarbij aansluiten.
Dat houdt in dat er verband gelegd wordt tussen de voorgenomen (fysieke) maatregelen en de knelpunten. Door uit te leggen waarom naar verwachting de eerste zullen bijdragen aan een oplossing van de tweede dwing je jezelf tot analyses en plannen. Dat kan ook door te proberen kwalitatieve doelstellingen deels te vertalen in meetbare zaken. Dit biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om een nulmeting uit te voeren (naar bijvoorbeeld 'een aantal toeristische overnachtingen' of 'koopgedrag inwoners in relatie tot eigen winkelbestand', etc.). Het voordeel van een nulmeting kan zijn dat de probleemanalyse wordt onderbouwd (of moeten worden bijgesteld) en dat later in een 'een-meting' (een deel van) het projectresultaat gemeten kan worden.
5. Het is belangrijk om blijvend aandacht te besteden aan het creëren van draagvlak bij

grote ruimtelijke projecten.

In de centrumontwikkeling van Zwartsluis is er steeds een goede betrokkenheid geweest van de bewoners. Enerzijds was er steeds ruimte voor meedenken en vragen. Anderzijds was er in de voorbereiding en uitvoering van projecten een opvallende rol weggelegd voor externe betrokkenen uit de lokale gemeenschap.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat de meeste aanbevelingen in feite bestaan uit verschillende aanbevelingen. Vooral bij aanbeveling 1 valt dit op. Daarnaast zijn de meeste aanbevelingen zodanig geformuleerd dat er ruimte wordt overgelaten voor interpretatie van de aanbeveling. Alle vijf aanbevelingen zijn gericht aan het college. Daarnaast krijgt de raad bij drie aanbevelingen een rol toebedeeld.

5.2 Bespreking van de aanbevelingen

5.2.1. Reactie college

In zijn bestuurlijke reactie van 2 juni 2015 begint het college met de opmerking dat twee van de onderzochte projecten (het Marktplan en het voormalig Besto-terrein) op dat moment nog in uitvoering zijn. De inspanningen van het college zijn gericht op het behalen van de beoogde resultaten. Het rekenkamerrapport wordt als een waardevolle bijdrage beschouwd om de twee projecten tot een goed einde te brengen. Voorzover het zijn verantwoordelijkheid betreft, neemt het college de aanbevelingen ter harte. Het college gaat tevens specifiek in op aanbeveling 1 en 5. Dit wordt in paragraaf 5.2.3 nader toegelicht.

5.2.2. Reactie raad

De gemeenteraad heeft het rapport op 2 juli 2015 besproken. In het raadsvoorstel besluit de raad om kennis te nemen van de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het rekenkamerrapport. Daarnaast verzoekt de raad het college om de aanbevelingen die zijn gedaan in het kader van de grondexploitatie en -aanpak bij het project Besto-terrein bij vergelijkbare projecten te implementeren. Verder wordt het college verzocht om in 2015 te komen met een voorstel waarin vaste afspraken worden gemaakt over wat en op welke wijze gecommuniceerd wordt met de raad bij grote projecten in zowel de voorbereidings-, uitvoerings-, als afrondingsfase. De raad neemt in het raadsvoorstel niet expliciet alle aanbevelingen over, er wordt slechts kennis van genomen. De raad gaat ook niet in op de aanbevelingen die aan de raad zijn gericht.

5.2.3. Bespreking per aanbeveling

Aanbeveling 1: Rol van raad en college

Deze aanbeveling bevat verschillende onderdelen:

- Zorg er voor dat de belangrijkste momenten in de ideevormende fase steeds onderwerp van bespreking zijn in raad. Het is het beste als er vaste afspraken tussen raad en college worden gemaakt over de voorbereidingsfase van projecten waarbij duidelijkheid wordt gegeven over de probleemanalyse, mogelijke oplossingsrichtingen, globale ontwikkelingsstappen en communicatiemomenten.
- Draag zorg voor een projectvoorstel dat inzicht geeft in de totale gewenste ontwikkeling en de randvoorwaarden.
- Rapporteer als college regelmatig over de stand van zaken van de uitvoering en uitgaven in relatie tot het projectplan.
- Sluit elk project af met een eindrapportage aan de raad.
- Vraag als raad actief om informatie indien die achterwege blijft of onvoldoende

concreet is.

Reactie college: Het college hecht er grote waarde aan om via de P&C-cyclus over de reguliere voortgang van projecten te rapporteren. Tevens mag de raad er volgens het college op vertrouwen dat substantiele afwijkingen waardoor beoogde projectresultaten niet kunnen worden bereikt, tijdig door het college worden gemeld.

SMART: De aanbeveling over de rol van de raad en het college bestaat in feite uit meerdere aanbevelingen. De aanbeveling (of set van aanbevelingen) is behoorlijk SMART. De nader te onderscheiden aanbevelingen zijn over het algemeen vrij specifiek en goed meetbaar, bijvoorbeeld: momenten die uitmonden in projectvoorstellen voor de uitvoering moeten onderwerp ter bespreking zijn voor de raad, besluitvorming moet plaatsvinden op basis van een projectvoorstel, een project moet worden afgesloten met een eindrapportage, etc. Tegelijkertijd zijn bepaalde punten vaag geformuleerd. Wat zijn bijvoorbeeld 'belangrijke momenten', 'belangrijke wijzigingen' of wanneer is informatie 'onvoldoende concreet'?

Uitvoering: Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het college vaker met de raad communiceert dan voor de publicatie van het rekenkamerrapport. Het onderzoek heeft geleid tot meer bewustwording ten aanzien van de informatievoorziening. Volgens de betrokken verloopt de informatievoorziening rondom projecten gestructureerder.

Tussen de raad en het college zijn afspraken gemaakt over het periodiek informeren van de raad. Dit gebeurt voornamelijk via de P&C-cyclus. In de jaarrekening van de gemeente wordt bijvoorbeeld informatie opgenomen over de (financiële) stand van zaken van een project. De raad wordt – naast de stukken uit de P&C-cyclus – ook op andere manieren door het college periodiek geïnformeerd over de voortgang van centrumplannen. Over de grote ruimtelijke projecten wordt elk half jaar een voortgangsrapportage opgesteld. Daarnaast ontvangt de raad, op hun uitdrukkelijke wens, periodiek een brief waarin wordt ingegaan op de laatste stand van zaken van verschillende projecten. Tevens worden informatiebijeenkomsten georganiseerd, waarbij de raad en het college de voortgang van een project kunnen bespreken. De verschillende vormen van informatievoorziening worden geagendeerd op de LTA, waardoor het gestructureerd en periodiek informeren van de raad beter wordt geborgd. Raadsleden vinden dat zij voldoende informatie ontvangen over de voorbereidings- en uitvoeringsfase van een project.

Naar aanleiding van de bevindingen van de werkgroep kaderstelling heeft het presidium in januari 2017 besloten dat er bij zware en/of complexe dossiers (zoals een kostbaar project) meer aandacht moet komen voor de kaderstellende rol van de raad, met name in de fase van oordeelsvorming (zie ook hoofdstuk 4). Dit wordt bewerkstelligd door bij de aanvang van een project een startnotitie op te stellen, waarin scenario's, kansen en gevaren en de nemen maatregelen aan bod komen. Deze startnotitie is te onderscheiden in een consulterende en kaderstellende notitie. In de consulterende startnotitie kan het college informeren naar de mening van de raad over nieuw te vormen beleid. Bij de kaderstellende startnotitie vraagt het college de raad om kaders vast te stellen ten aanzien van het project. Naast een dergelijke startnotitie moet een project ook inzicht geven in de totale gewenste ontwikkeling en de randvoorwaarden (zie ook aanbeveling 3 en 4 over het projectplan).

Sinds 2015 zijn er nog geen andere grote ruimtelijke projecten afgerond binnen de gemeente Zwartewaterland. Het college geeft in interviews aan dat zij voornemens zijn een eindrapportage op te stellen wanneer een project wordt afgesloten.

Het beeld komt naar voren dat de raad over het algemeen betrokken is bij de materie. Raadsleden geven aan dat zij goed op de hoogte zijn van de situatie rondom deze projecten, bijvoorbeeld door deelname aan een werkgroep. Er worden tijdens een raadsvergadering vaak vragen gesteld (wel is het ene raadslid actiever dan het andere raadslid, ook hangt het soms van het specifieke onderwerp af). Vragen die raadsleden stellen hebben niet alleen betrekking op informatie die het college hen voorziet, maar kunnen ook gebaseerd zijn op signalen die afkomstig zijn uit de samenleving. Al met al kan worden geconstateerd dat de raad en het college aanbeveling 1 ter harte hebben genomen.

Aanbeveling 2: Regierol gemeente

Verwachte prestaties moeten goed worden gedefinieerd. In de situatie dat de gewenste ontwikkeling mede de inspanning vergt van een andere (of meerdere) partij(en), moet de te verwachten bijdrage aan het eindresultaat van elke partij zo concreet mogelijk worden vastgelegd in een overeenkomst. Het projectvoorstel dat de raad vaststelt dient helder te zijn over de afhankelijkheidsrelaties ten aanzien van het eindresultaat van het project en de afspraken die daarover zijn gemaakt.

SMART: De aanbeveling is redelijk SMART. Het is duidelijk welke acties moeten worden ondernomen: de verwachte prestaties definiëren en het vastleggen van afspraken over de te verwachten bijdrage aan het eindresultaat (indien meerdere partijen betrokken zijn bij de totstandkoming van het project). Minder duidelijk is wanneer verwachte prestaties 'goed' zijn gedefinieerd en wanneer een projectvoorstel 'helder' is over de afhankelijkheidsrelaties ten aanzien van het eindresultaat van het project en de afspraken die daarover zijn gemaakt.

Uitvoering: Volgens het college worden de verwachte prestaties gedefinieerd per plan. Ook worden de wederzijdse verwachtingen tussen externe partijen en de gemeente in afspraken/contracten vastgelegd. De aanbeveling wordt dus uitgevoerd. Het maken van afspraken tussen externe partijen en de gemeente is voornamelijk de verantwoordelijkheid van het managementteam. Het college heeft de ambitie om in principe zoveel mogelijk met eigen personeel te werken. In het verleden is het namelijk voorgekomen dat externen werden ingehuurd, terwijl daarbij niet helemaal duidelijk was welke prestaties deze externen leverden (zie ook hoofdstuk 2).

Aanbeveling 3: Projectmanagement

De ambtelijke organisatie en het college moeten zorgen voor een goed procesmanagement, met afspraken over de leiding en het stappenplan. Daarnaast moet aan de uitvoering van het project een gedetailleerd projectplan ten grondslag liggen dat ten minste door het college is vastgesteld (en, indien van toepassing, voor wat de hoofdlijnen van doelen, planning en budget betreft ook door de raad).

SMART: De aanbeveling is weinig specifiek, omdat niet concreet wordt aangegeven wanneer de raad en het college voldoende inzicht hebben in de gehele voorgenomen ontwikkeling en randvoorwaarden voor en risico's van uitvoering. Ook wordt niet concreet gemaakt wat onder een 'gedetailleerd projectplan' moet worden verstaan, welke onderdelen daarbij precies moeten worden belicht en wat 'kwalitatief goede projectleiders' zijn. Het gevolg is dat de aanbeveling niet goed meetbaar is.

Uitvoering: Bij een centrumplan wordt eerst een zogenaamd visieplan opgesteld, op basis waarvan een projectplan wordt gemaakt (hierin wordt onder andere ingegaan op het tijdspad, welke activiteiten ondernomen moeten worden, de kosten die hiermee gemoeid zijn, wat de prioriteiten zijn, etc). Een dergelijk projectplan kan per (deel)project verder worden uitgewerkt in een gedetailleerder plan.

Sinds het rekenkamerrapport is uitgebracht is de hierboven beschreven manier van werken consequenter doorgevoerd. In een projectplan wordt nu gedetailleerder ingegaan op wat de doelstellingen van het project zijn, de benodigde middelen, de uitvoering, communicatie, enz. Het is de bedoeling dat het projectplan een heldere probleemanalyse bevat. Het vaststellen van een startnotitie biedt de raad nu bovendien de mogelijkheid om op hoofdlijnen kaders te stellen bij een project (zie ook aanbeveling 1).

Aanbeveling 4: Meetbare resultaten

Er dient op zijn minst een heldere probleemanalyse aan kostbare projecten ten grondslag te liggen, waarop de gekozen oplossing aansluit. Dat houdt in dat er verband gelegd wordt tussen de voorgenomen (fysieke) maatregelen en de knelpunten. Dit kan door te proberen kwalitatieve doelstellingen deels te vertalen in meetbare zaken.

SMART: Er wordt duidelijk voorgeschreven welke actie wordt verwacht. Aan een kostbaar project moet een heldere probleemanalyse ten grondslag liggen, deze probleemanalyse is helder wanneer er verband wordt gelegd tussen de voorgenomen (fysieke) maatregelen en de knelpunten. Daarnaast moet zoveel mogelijk worden geprobeerd om kwalitatieve doelstellingen te vertalen in meetbare zaken.

Uitvoering: Het projectplan vormt de basis voor een project. In een dergelijk projectplan zit volgens het college een probleemanalyse verwerkt. Het projectplan bevat ook de risicoanalyse (inventarisatie van de risico's rondom een project). Het college en de ambtelijke organisatie streven zoveel mogelijk naar het vertalen van doelstellingen naar meetbare zaken. Uit één van de gevoerde gesprekken met de gemeente is naar voren gekomen dat er nog een slag zou kunnen worden gemaakt in het omzetten van doelen van een project in meetbare, concrete resultaten. Hierbij wordt tegelijkertijd de kanttekening geplaatst dat het niet altijd goed mogelijk is om meetbare resultaten te formuleren. Dit heeft te maken met het feit dat bepaalde doelstellingen moeilijk gekwantificeerd kunnen worden. De beleving van de woonomgeving is hiervan een voorbeeld.

Aanbeveling 5: Draagvlak

Het is belangrijk om blijvend aandacht te besteden aan het creëren van draagvlak bij grote projecten.

SMART: Deze aanbeveling is niet SMART. In de conclusies van het rapport wordt geconstateerd dat de gemeente bij het centrumplan Zwartsluis bewoners goed heeft betrokken en dat de gemeente vooral op deze weg moet doorgaan bij andere projecten. Er wordt aanbevolen om 'blijvend aandacht te besteden aan draagvlak', terwijl niet concreet wordt gemaakt op welke manier dit zou moeten gebeuren (alleen 'ruimte voor meedenken en vragen' voor betrokkenen of officiële inspraakprocedures worden als voorbeeld genoemd). De aanbeveling is dus weinig specifiek en meetbaar. Het is niet duidelijk wie welke acties moet ondernemen.

Reactie college: Volgens het college vormt de aanbeveling over het verwerven en behouden van draagvlak inmiddels vaste waarden bij de realisatie van gemeentelijke projecten.

Uitvoering: Het college vindt het belangrijk om bij een project in overleg te gaan met bewoners, zodat draagvlak kan worden gecreëerd. Hierbij ligt de prioriteit om het contact

met bewoners zoveel mogelijk in de voorfase van het project te laten plaatsvinden. Ook middels projectgroepen waarin verschillende stakeholders kunnen deelnemen wordt geprobeerd om het draagvlak te vergroten. Op het moment dat een besluit wordt genomen, moet dit ook brede steun hebben onder de inwoners. Het college probeert dit ook te bewerkstelligen door bij de uitvoering van projecten in alle drie de kernen (Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis) zichtbaar te zijn voor de inwoners. De gemeente besteedt dus blijvend aandacht aan draagvlak bij projecten.

5.2.4. Monitoring en rapportage

Er wordt geen gebruik gemaakt van monitoringsmechanismen om de uitvoering van de aanbevelingen te bewaken of te monitoren. Derhalve wordt er ook niet gerapporteerd in hoeverre de aanbevelingen wel of niet zijn uitgevoerd.

5.2.5. Beoordeling

In paragraaf 5.1 is aangegeven dat het rekenkamerrapport relatief recent is uitgebracht, waardoor nog niet kan worden getoetst of de aanbevelingen ook bij nieuwe grote ruimtelijke projecten in praktijk zijn gebracht. Desondanks komt uit de onderzoeksbevindingen het beeld naar voren dat de raad en het college de aanbevelingen ter harte hebben genomen. Hoewel de werkwijze van de raad en het college niet erg is veranderd ten aanzien van grote ruimtelijke projecten, heeft het rekenkameronderzoek er vooral voor gezorgd dat de werkwijze bij een project op een meer gestructureerde wijze verloopt en daarover beter wordt gecommuniceerd tussen de raad en het college.

In het raadsvoorstel over het rekenkamerrapport wordt door de raad niet expliciet bij alle aanbevelingen aangegeven of ze wel of niet worden overgenomen dan wel uitgevoerd. Het college geeft in zijn bestuurlijke reactie op het rapport aan dat zij, voorzover het hun verantwoordelijkheid betreft, de aanbevelingen ter harte nemen.

Norm	Oordeel
De raad heeft duidelijk geformuleerd of de aanbeveling wordt overgenomen.	-
Het college heeft duidelijk toegezegd dat de aanbeveling zal worden uitgevoerd.	+
De toezegging van het college komt overeen met de strekking van de aanbeveling.	+
De uitvoering van aanbevelingen wordt bewaakt en gemonitord.	--
Het college heeft gerapporteerd aan de raad over de uitvoering van de aanbevelingen.	--

Wanneer gekeken wordt naar de verschillende aanbevelingen kan worden geconstateerd dat ze meestal ruim zijn geformuleerd, waardoor niet altijd duidelijk is wie welke concrete acties moet ondernemen en wanneer precies aan de aanbeveling wordt voldaan. Mede vanwege de interpretatieruimte bij de aanbevelingen kan worden gesteld dat de meeste aanbevelingen door de raad en/of het college zijn uitgevoerd.

Norm	A1	A2	A3	A4	A5
De aanbeveling is SMART.	+	+	-	++	--
Het college of raad heeft de aanbeveling/toezegging volledig uitgevoerd.	++	++	++	+	++

Zowel het college als de raad hebben de aanbevelingen goed opgepakt en de aanbevelingen worden de komende periode nog verder uitgevoerd.

6

Bevindingen ‘Quick scan uitvoering aanbevelingen’

6.1 Conclusies en aanbevelingen rekenkamerrapport

In 2011 heeft de rekenkamercommissie onderzocht hoe is omgegaan met de aanbevelingen uit enkele door de rekenkamercommissie uitgebrachte onderzoeken. Het ging om de onderzoeken *Brandende vragen* (2007), *Achter de brievenbus* (2009) en *Doeltreffendheid van bestuursprocessen* (2010). Geconcludeerd werd dat de rapporten door de gemeente serieus ter hand zijn genomen. Alle aanbevelingen waren integraal overgenomen door zowel de raad als het college. Ook was het merendeel van de aanbevelingen uitgevoerd.

In de onderhavige quick scan is gekeken of de aanbevelingen die vorige keer nog niet uitgevoerd waren nu wel zijn uitgevoerd. Dat betekent dat het onderzoek *Brandende vragen* niet meegenomen is, omdat in 2011 geconstateerd is dat alle aanbevelingen waren uitgevoerd. Bij de andere twee onderzoeken waren niet alle aanbevelingen uitgevoerd, soms zonder reden en – met name bij het onderzoek *Doeltreffendheid van bestuursprocessen* – omdat de aanpassingen nog in ontwikkeling waren. Op de aanbevelingen van de twee onderzoeken die nog niet (volledig) waren uitgevoerd, gaat dit hoofdstuk in.

De aanbevelingen die nog niet waren uitgevoerd, luiden als volgt:

Achter de brievenbus

1. Afspraken maken over (periodieke) informatieverstrekking aan de raad
2. Invoering Kwaliteitshandvest
3. Periodieke evaluatie schriftelijke dienstverlening²

Doeltreffendheid van bestuursprocessen

4. Kaders opstellen waarbinnen maatschappelijke partners kunnen meedenken
5. Vuistregels opstellen voor betrokkenheid raad
6. Werken met bestuursopdrachten

² In het rapport *Quick scan uitvoering aanbevelingen onderzoeken rekenkamercommissie* wordt hiernaast ook de aanbeveling ‘periodiek bevragen van burgers, bedrijven en instellingen over de kwaliteit van de brieven’ benoemd. Deze aanbeveling is dezelfde als aanbeveling 3 in deze opsomming, maar staat per abuis dubbel in de samenvatting van het rapport.

6.2 Bespreking van de aanbevelingen

6.2.1. Reactie college

Het college geeft in zijn reactie op het rapport aan dat leren en verbeteren één van de organisatiedoelstellingen is en dat het college het zo snel en zo goed mogelijk oppakken van de nog openstaande aanbevelingen als een uitdaging beschouwt en hiermee aan de slag zal gaan. Verder komt het college per aanbeveling die niet opgevolgd is met een reactie. Deze worden hieronder uitgewerkt.

6.2.2. Reactie raad

De raad neemt kennis van de stand van zaken van de al dan niet uitgevoerde aanbevelingen. De raad verzoekt het college om de nog niet uitgevoerde aanbevelingen alsnog uit te voeren. De rekenkamercommissie heeft in het rapport de raad aanbevolen om de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van uitgebrachte rekenkamerrapporten blijvend te bewaken. Daarnaast adviseert de rekenkamercommissie de raad zich halfjaarlijks te laten informeren over de afdoening van brieven. Beide adviezen worden door de raad overgenomen.

6.2.3. Bespreking per aanbeveling

Aanbeveling 1: Afspraken maken over (periodieke) informatieverstrekking aan de raad

De raad maakt met het college afspraken over:

- verslag doen van de feitelijke afhandelingen van binnengekomen poststukken en hierover in de programmarekening verantwoording afleggen
- het met zekere regelmaat informeren van de raad over de kwaliteit van de brieven die de gemeente stuurt aan burgers, bedrijven en instellingen (bijvoorbeeld door middel van klanttevredenheidsonderzoeken)

SMART: Deze aanbeveling schrijft duidelijk voor wat voor actie wordt verwacht, namelijk het maken van afspraken over de verantwoording aan de raad. De aanbeveling is gericht aan de raad. De aanbeveling is meetbaar; afspraken zijn wel of niet gemaakt.

Reactie college: Het college geeft aan dat het voorstander is van deze aanbeveling, omdat de raadsleden aangeven geïnformeerd te willen worden. Daarom zal het college dat punt agenderen. Waar dit geagendeerd zal worden, wordt niet duidelijk.

Uitvoering: Ten tijde van de quick scan in 2011 is geconstateerd dat deze aanbeveling niet overgenomen is, maar dat de raadsleden wel behoefte hadden aan afspraken met het college over de wijze waarop en de frequentie waarmee wordt gerapporteerd over de afdoening van brieven. In het nawoord van de rekenkamercommissie is vervolgens een concreet advies gegeven aan de raad, namelijk dat de raad zich halfjaarlijks laat informeren door het college over de afdoening van brieven. Dit advies is door de raad overgenomen, waarmee de afspraak over de feitelijke afhandeling is geconcretiseerd. Tijdens de interviews die in het kader van deze nieuwe quick scan gevoerd zijn, bleek dat de raad nog steeds halfjaarlijkse overzichten ontvangt en dat dit deel van de aanbeveling uitgevoerd is.

Over het tweede deel van de aanbeveling is in de quick scan van 2011 geconstateerd dat de informatiebehoefte van de raad alleen bleek te bestaan uit informatie over de wijze waarop en de frequentie. Daarom is dit deel verder niet opgepakt.

Aanbeveling 2: Invoering Kwaliteitshandvest

Te overwegen is om – naar het voorbeeld van diverse gemeenten – een Kwaliteits- of Burgerhandvest als kader voor schriftelijke dienstverlening op te stellen. Hierin kan expliciet worden vastgelegd voor burgers, bedrijven en instellingen waar zij de gemeente aan mo-

gen houden voor wat betreft de beantwoording van brieven en e-mails in termen van snelheid en inhoudelijke kwaliteit. Over de resultaten kan verslag worden gedaan in het burgerjaarsverslag.

SMART: Deze aanbeveling schrijft duidelijk voor wat voor actie wordt verwacht, namelijk een kwaliteitshandvest opstellen. De aanbeveling is gericht aan het college. De aanbeveling is meetbaar; het Kwaliteitshandvest is wel of niet vastgesteld.

Reactie college: Het college geeft aan dat het weliswaar het Kwaliteitshandvest niet formeel heeft ingevoerd, maar dat de daarin gestelde normen wel gelden voor de uitvoeringspraktijk. Daarbij verwijzen zij naar de tien gouden regels die gelden als uitgangspunt voor het handelen als professional. In het nawoord van de rekenkamercommissie heeft de rekenkamercommissie hierop gereageerd dat zij wel op de hoogte is van de tien gouden regels, maar dat in de archieven en documentatie niets bleek van deze regels en verdere communicatie hieromtrent.

Uitvoering: In 2010 is besloten om dit handvest (mede vanwege een reorganisatie) niet op te stellen. Hier is later niet meer op teruggekomen door het college. In de interviews is aangegeven dat wel de telefonische communicatie wordt gemeten en dat daarvoor een norm gesteld is. Op deze manier heeft de gemeente zicht op het percentage telefoontjes dat wordt afgedaan. Verder is er bij de balie van de gemeente inzicht in de doorlooptijden van burgerzaken.

Aanbeveling 3: Periodieke evaluatie schriftelijke dienstverlening

Periodiek de schriftelijke dienstverlening evalueren. Ga na of er bepaalde 'patronen' optreden, worden bepaalde brieven (e-mails of faxen) incidenteel of structureel te laat en met te weinig kwaliteit beantwoord?, en stel verbeteracties vast.

SMART: Deze aanbeveling schrijft duidelijk voor wat voor actie wordt verwacht, namelijk het evalueren van de schriftelijke dienstverlening. Daarbij is ook aangegeven wat bijzondere aandachtspunten zijn. De aanbeveling is gericht aan het college. De aanbeveling is meetbaar; evaluatie heeft wel of niet periodiek plaatsgevonden.


Reactie college: Het college neemt de aanbeveling om te evalueren over. Het college zegt toe dat voorbereidingen worden getroffen om de kwaliteit van de communicatie te onderzoeken.

Uitvoering: In 2017 heeft de organisatie in afstemming met het college een nulmeting laten uitvoeren naar het kwaliteitsniveau voor communicatie. Het is de bedoeling om op een later moment deze meting nogmaals uit te voeren, om te bezien of de gewenste kwaliteitsslag is gemaakt. Daarmee is de aanbeveling nog niet volledig uitgevoerd, omdat één meting heeft plaatsgevonden. Het college is wel voornemens nog een meting uit te voeren.

Aanbeveling 4: Kaders opstellen waarbinnen maatschappelijke partners kunnen meedenken

Geef kaders aan waarbinnen maatschappelijke partners kunnen meedenken. Maak duidelijk wat wel en niet verwacht wordt van maatschappelijke partners, zowel inhoudelijk als voor wat betreft de voortgang van het bestuursproces.

SMART: Het is duidelijk wat voor actie wordt verwacht, namelijk het opstellen van een kader, en hoewel de aanbeveling dat niet expliciet noemt is ook duidelijk dat de aanbeveling gericht is aan het college. De aanbeveling is lastig meetbaar, omdat niet is aangegeven hoe zo'n kader eruit moet zien.

Reactie college: Het college heeft in zijn reactie aangegeven dat het betrekken van maatschappelijke partners (aanbeveling die wel was uitgevoerd/in ontwikkeling was) deel uitmaakt van de integrale beleidsprocessen, maar dat dit nog niet ingekaderd is. Het opstellen van de bedoelde kaders neemt het college mee bij de ontwikkeling van beleidsvoor-


mens, zodat telkens maatwerk kan worden geleverd. Het college verwijst daarbij naar de plannen voor het lokale Centrum voor Jeugd en Gezin, de Dorpsplan en Centrumplanontwikkeling en de notitie Burgerparticipatie.

Uitvoering: In de quick scan is aangegeven dat de betrokkenheid van maatschappelijke partners onder andere wordt vormgegeven door de invoering van rondetafelgesprekken, waar zowel maatschappelijke partners als raadsleden bij zitten. Deze gesprekken zijn beeldvormend bedoeld. Geconcludeerd werd dat de rondetafelgesprekken vrij werden ingevuld en dat er weinig systematische invulling was. In 2017 heeft het presidium besloten om het onderscheid tussen een rondetafelbijeenkomst en informatiebijeenkomst te laten vervallen. Van een systematische invulling van deze bijeenkomsten is echter nog geen sprake. Als een onderwerp geschikt is om maatschappelijke partners te laten aansluiten wordt dit gedaan. Dit kan op basis van een op de LTA geagendeerd onderwerp of een onderwerp wat speelt/actueel is.

Aanbeveling 5: Gebruik LTA ten behoeve van voortgang evaluatie beleidsprocessen

Ga over tot invoering van een LTA die het leidende document wordt voor de beleidsvorming en de schakel vormt tussen collegeprogramma, de raadskalender en de ambtelijke werkplannen. De LTA is ook het document op basis waarvan griffie, gemeentesecretaris en het college communiceren. Gebruik de LTA om regelmatig de voortgang van beleidsprocessen te evalueren, en zo nodig over te gaan tot wijzigingen in middeleninzet, bestuurlijke interventies en/of aanpassing van de planning.

SMART: Deze aanbeveling geeft aan wat gedaan moet worden, namelijk het invoeren van een LTA en geeft ook aan wie daarbij betrokken zijn: college, raad, griffie en gemeentesecretaris. De aanbeveling is meetbaar: gekeken kan worden of de LTA is ingevoerd.

Reactie college: De LTA was destijds al ingevoerd, maar was nog in ontwikkeling. Het college volgt de aanbeveling op en geeft onder meer aan dat de LTA een waardevolle bijdrage kan leveren aan bestuursprocessen.

Uitvoering: Zie aanbeveling 2 over de LTA bij de bespreking van het rapport *Een briefje aan de raad*. Inmiddels is de LTA een goed gebruikt instrument. De voortgang van beleidsprocessen wordt niet via de LTA geëvalueerd.

Aanbeveling 6: Vuistregels opstellen betrokkenheid raad

Formuleer vuistregels voor de betrokkenheid van de raad ter afbakening van de kaderstellende rol van de raad enerzijds en de bestuursbevoegdheid van het college anderzijds. Voorkom dat de raad te veel "meedenkt" met het college en zich op detailniveau met de uitwerkende rol van het college gaat bemoeien.

SMART: In de aanbeveling is duidelijk aangegeven wat verwacht wordt, namelijk het opstellen van vuistregels, en van wie, de aanbeveling is gericht aan de raad en het college. De aanbeveling is meetbaar; vuistregels zijn wel of niet vastgesteld.

Reactie college: Deze aanbeveling neemt het college over. Zij geven aan dat het maken van afspraken voor betrokkenheid van de raad de aandacht heeft en krijgt.

Uitvoering: Er zijn afspraken gemaakt. De afspraak is dat er tijdens informatiebijeenkomsten geen mening wordt gegeven door de raad. De raad laat zich vooral informeren.

Aanbeveling 7: Werken met bestuursopdrachten

Maak als raad meer gebruik van bestuursopdrachten ter vervulling van de kaderstellende rol en niet slechts als uiterst interventiemiddel.

SMART: In de aanbeveling is aangegeven wat verwacht wordt, namelijk bestuursopdrachten, en van wie, namelijk van de raad.

Reactie college: Deze aanbeveling neemt het college over ook al is de aanbeveling niet specifiek aan het college gericht. Het college geeft aan dat het werken met bestuursopdrachten de aandacht heeft en krijgt.

Uitvoering: De raad maakt geen gebruik van het middel bestuursopdrachten.

6.2.4. Monitoring en rapportage

Er wordt geen gebruik gemaakt van monitoringsmechanismen om de uitvoering van de aanbevelingen te bewaken of te monitoren. Derhalve wordt er ook niet gerapporteerd in hoeverre de aanbevelingen wel of niet zijn uitgevoerd.

6.2.5. Beoordeling

De algemene indruk is dat aan de openstaande aanbevelingen uit de rapporten Achter de brievenbus en Doeltreffendheid van bestuursprocessen minder aandacht wordt besteed dan aan aanbevelingen uit reguliere rekenkamerrapporten. Dat is niet heel vreemd, omdat het college en de raad na het uitkomen van het oorspronkelijke rapport aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen is niet opgevolgd en die zijn daarvoor voorwerp van onderzoek in deze quick scan van de quick scan.

Desalniettemin is de beoordeling van de uitvoering van de aanbevelingen redelijk; drie aanbevelingen zijn alsnog uitgevoerd en twee deels. Bij het rapport Doeltreffendheid van bestuursprocessen geldt dat dit onderzoek bij de eerste quick scan nog maar kort geleden was uitgevoerd. Een aantal aanbevelingen is later alsnog uitgevoerd, doordat het rapport *Een briefje aan de raad* enkele aanbevelingen herhaald.

Deze quick scan heeft uiteindelijk geleid tot de aanbeveling om de uitvoering van aanbevelingen beter te bewaken en te monitoren. Dit is in de beoordeling van de andere rapporten (hoofdstuk 2 t/m 5) meegenomen.

Norm	Oordeel
De raad heeft duidelijk geformuleerd of de aanbeveling wordt overgenomen.	++
Het college heeft duidelijk toegezegd dat de aanbeveling zal worden uitgevoerd.	++
De toezegging van het college komt overeen met de strekking van de aanbeveling.	++
De uitvoering van aanbevelingen wordt bewaakt en gemonitord.	nvt
Het college heeft gerapporteerd aan de raad over de uitvoering van de aanbevelingen.	nvt

Wanneer we inzoomen op de verschillende aanbevelingen, dan blijft het positieve beeld overeind. Het merendeel van de aanbevelingen is door raad en/of college volledig uitgevoerd.

Norm	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7
De aanbeveling is SMART.	++	++	++	+	++	++	++
Het college of raad heeft de aanbeveling/toezegging volledig uitgevoerd.	++	+	+	+	-	++	--

7

Bestuurlijke reactie college

Rekenkamercommissie Zwartewaterland
T.a.v. mevrouw H. Schotanus
Postbus 23
8060 AA HASSELT

Gemeente Zwartewaterland
Ingek. d.d. 25 APR. 2018
Zaaknr.:
JOIN-nr.: 41052
Eenheid: Griffie
Behand.: F. van Dijk
Kopie:

Uw brief van

Behandeld door B. Winkelman

Hasselt, 25 APR 2018

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Ons kenmerk 21894

Onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport 'quick scan: doorwerking van aanbevelingen

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij hebben uw rapport "quickscan: doorwerking van aanbevelingen" en uw verzoek om een bestuurlijke reactie in goede orde ontvangen. Wij maken graag van deze gelegenheid gebruik. Rekenkameronderzoeken worden in zijn algemeenheid uitgevoerd om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te versterken. Wij vinden het belangrijk onze reactie te geven op dit rekenkamerrapport, omdat dit mede invulling geeft aan het (continue) gesprek dat wij met de raad willen voeren op welke wijze die rollen van de raad het beste gefaciliteerd kunnen worden.

Wij zijn blij dat de rekenkamercommissie in dit rapport constateert dat het merendeel van de aanbevelingen uit de onderzochte rapporten serieus door raad en college zijn opgepakt. Wij herkennen dat ook en in goede afstemming met de raad stellen wij het beleid en de uitvoering daarvan steeds (mede) bij als gevolg van de conclusies en aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten.

De rekenkamercommissie constateert dat soms het college zelf al bepaalde verbeteringen in gang heeft gezet zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar de budgetbeheersing in het sociaal domein. In dat zelfde rekenkameronderzoek wordt ook een aanbeveling gedaan om een goede planning & control cyclus vast te stellen. De afgelopen jaren constateren wij dat de behandeling van de Zomernota steeds later in het jaar plaatsvindt (september, soms zelfs begin oktober). Dat komt de kaderstellende rol van de raad niet ten goede, omdat op verschillende momenten (bij de Kadernota over de komende 4 jaar, bij de zomernota over de lopende begroting en kort daarna in de begroting weer over de komende 4 jaar kaders gesteld moeten worden. Beter zou zijn dit zoveel mogelijk naar één besluitvormend moment terug te brengen. Om die reden willen wij de Zomernota en de Kadernota dit jaar gelijktijdig eind juni/begin juli ter behandeling in de raad aanbieden. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat de nieuwe raad en het nieuwe college in het najaar nog moeten rapporteren over een begroting die door het oude college is opgesteld.

Wij denken dat het feit dat sommige aanbevelingen niet worden uitgevoerd eigenlijk altijd ligt in het feit dat door nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen een andere werkwijze met de raad wordt afgesproken dan die naar aanleiding van het rekenkameronderzoek op dat moment zelf actueel is. Een goed voorbeeld daarvan is het rekenkameronderzoek inhuur derden. In de huidige omstandigheden functioneert het periodiek bijpraten van de gemeenteraad door de algemeen directeur/gemeentesecretaris naar volle

tevredenheid, waardoor de behoefte aan hele specifieke gedetailleerde informatie ook niet bestaat op dit moment.

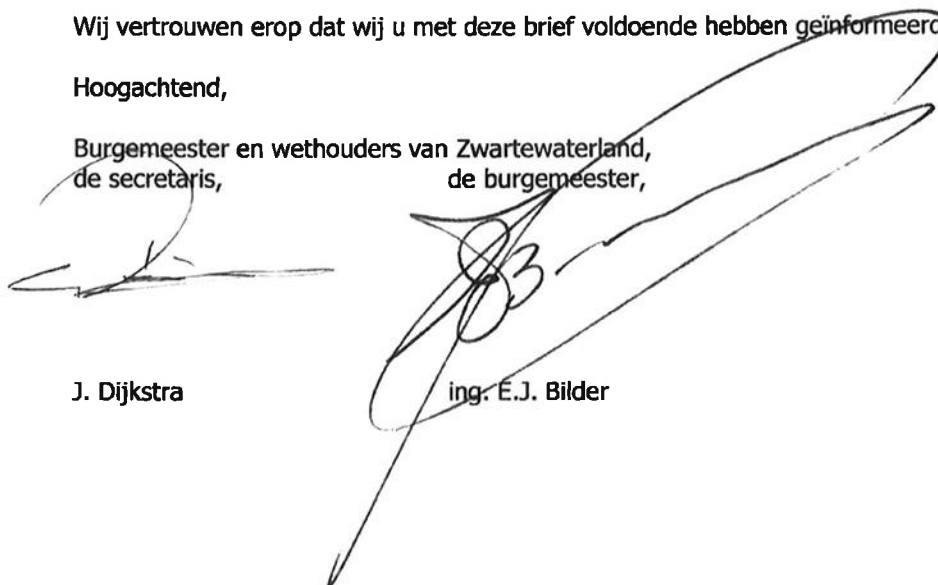
De aanbeveling aan het college "spreek duidelijk uit welke aanbevelingen onderschreven worden" nemen wij ter harte.

Zoals in de inleiding van deze brief gemeld faciliteren wij de raad graag bij de uitvoering van de aanbevelingen. Wij vinden het belangrijk dit in combinatie te blijven zien met de constatering dat in de praktijk de meeste aanbevelingen wel opgevolgd worden.

Wij vertrouwen erop dat wij u met deze brief voldoende hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Zwartewaterland,
de secretaris, de burgemeester,

The image shows two handwritten signatures. On the left is a signature that appears to be 'J. Dijkstra'. On the right is a larger, more stylized signature that appears to be 'ing. E.J. Bilder'. The signatures are written in black ink on a white background.

J. Dijkstra

ing. E.J. Bilder

8

Nawoord

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. De reactie geeft geen aanleiding tot het schrijven van een nawoord.

Bijlage 1: gesprekspartners

Jolinda Beumer	manager sociaal domein
Eddy Bilder	burgemeester
Gerben van Dijk	afdelingsmanager
Jelle Dijkstra	gemeentesecretaris
Marcel Exterkate	manager externe dienstverlening
Gerrit Knol	wethouder (o.a. Zorg, Wonen/Volkshuisvesting, Cultuur, Handhaving)
Heleen Schotanus-Schutte	griffier
Dick Visserman	wethouder (o.a. Financiën, Grond- en pachtzaken, Sport, Centrumplan Zwartsluis)
Ben Winkelman	concerncontroller

Groepsgesprek met raadsleden: één afgevaardigde per fractie.