

**Nota van bevindingen**

# EFFECTIVITEIT EIGEN AANBEVELINGEN

**Rekenkamercommissie Rheden**  
september 2015

# COLOFON

**Uitgave**

I&O Research  
Zuiderval 70  
Postbus 563  
7500 AN Enschede

**Rapportnummer**

2015

**Datum**

september 2015

**Opdrachtgever**

Rekenkamercommissie Rheden

**Auteur(s)**

Gijs Jan Visser  
Thijs Lenderink

**Bestellingen**

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

*Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.*



# INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding en vraagstelling .....	8
1.2 Onderzoeksvragen.....	8
1.3 Normenkader.....	9
1.4 Onderzoeksopzet.....	10
1.5 Leeswijzer .....	12
<b>2. Het algemene onderzoeksproces .....</b>	<b>14</b>
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Het onderzoeksproces.....	14
<b>3. Burgerparticipatie .....</b>	<b>18</b>
3.1 Inleiding.....	18
3.2 Totstandkoming en uitvoering.....	18
3.3 Aanbevelingen .....	19
3.4 Behandeling onderzoek .....	21
3.5 Doorwerking onderzoek en aanbevelingen .....	22
3.6 Conclusies en beoordeling aan de hand van het normenkader .....	24
<b>4. Re-integratie .....</b>	<b>28</b>
4.1 Inleiding.....	28
4.2 Totstandkoming en uitvoering.....	28
4.3 Aanbevelingen .....	30
4.4 Behandeling onderzoek .....	32
4.5 Doorwerking onderzoek en aanbevelingen .....	33
4.6 Conclusies en beoordeling aan de hand van het normenkader .....	35
<b>5. Verbonden partijen.....</b>	<b>39</b>
5.1 Inleiding.....	39
5.2 Totstandkoming en uitvoering.....	39
5.3 Aanbevelingen .....	41
5.4 Behandeling onderzoek .....	44
5.5 Doorwerking onderzoek en aanbevelingen .....	45
5.6 Conclusies en beoordeling aan de hand van het normenkader .....	46



<b>6.</b>	<b>Archief- en dossiervorming .....</b>	<b>50</b>
6.1	Inleiding.....	50
6.2	Totstandkoming en uitvoering.....	50
6.3	Aanbevelingen .....	52
6.4	Behandeling onderzoek .....	55
6.5	Doorwerking onderzoek en aanbevelingen .....	56
6.6	Conclusies en beoordeling normenkader.....	57
<b>7.</b>	<b>Afvalbeleid .....</b>	<b>61</b>
7.1	Inleiding.....	61
7.2	Totstandkoming en uitvoering.....	61
7.3	Aanbevelingen .....	62
7.4	Behandeling onderzoek .....	64
7.5	Doorwerking onderzoek en aanbevelingen .....	65
7.6	Conclusies en beoordeling aan de hand van het normenkader.....	66
<b>8.</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>69</b>
8.1	Inleiding.....	69
8.2	Beantwoording onderzoeksvragen .....	69
8.3	Conclusies .....	72
8.4	Aanbevelingen .....	73
	<b>Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen .....</b>	<b>77</b>
	<b>Bijlage 2: Geraadpleegde documenten .....</b>	<b>78</b>



## **Samenvatting**



## Samenvatting

De Rekenkamercommissie van de gemeente Rheden heeft tussen 2011 en 2014 vijf onderzoeken laten uitvoeren naar uiteenlopende onderwerpen (burgerparticipatie, re-integratie, verbonden partijen, archief- en dossiervorming en afvalbeleid). Al deze onderzoeken bevatten naast conclusies ook aanbevelingen voor de gemeenteraad en B&W van gemeente Rheden.

De Rekenkamercommissie wil weten wat de 'doorwerking' van de aanbevelingen van deze onderzoeken is geweest. Daartoe heeft zij in 2015 een onderzoek uit laten voeren. Het onderzoek bestond uit dossierstudie en interviews. Daarbij is aan de hand van een normenkader gekeken naar de totstandkoming en uitvoering van elk onderzoek, naar de aanbevelingen zelf, naar de behandeling van het onderzoek in het college en in de gemeenteraad en naar effecten van het onderzoek in de tijd.

De hoofconclusie van het onderzoek is dat de aanbevelingen uit de onderzoeken wisselend effectief zijn geweest maar dat ze in alle gevallen hebben geleid tot beweging al was het maar door agendering. Deze hoofdconclusie is gebaseerd op een aantal deelconclusies, waaronder:

- De aanbevelingen sluiten in de regel goed aan bij de resultaten en conclusies van de verschillende onderzoeken. Soms zijn aanbevelingen te specifiek of te algemeen en ('met de kennis van nu') niet realistisch. Wat ontbreekt zijn tijdspaden en in een deel van de gevallen het 'adres' van de aanbeveling.
- Er is weinig debat over de aanbevelingen zelf binnen de raad of met B&W, de aanbevelingen worden in de regel overgenomen. In een aantal gevallen leiden de aanbevelingen wel tot debat over het onderwerp van onderzoek. Er is in bepaalde gevallen bij raad en college een andere perceptie over wie wat met een aanbeveling moet doen.
- De meeste aanbevelingen sorteren effect, waarbij het echter (ook door de doorlooptijd) niet altijd is vast te stellen of die effecten er zonder die aanbevelingen niet deels ook waren geweest.
- Er bestaat geen (structurele) evaluatie van de doorwerking van de aanbevelingen

Op grond van de conclusies van het onderzoek is een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de Rekenkamercommissie, de raad en het college. Voor de Rekenkamercommissie gaan de aanbevelingen over de betrokkenheid van de ambtelijke organisatie bij het onderzoek ('meer aan de voorkant, en zeker aan de achterkant') en op de aanbevelingen zelf ('uitvoerbaarheid, concretisering, adressering en tijdspad'). Voor de raad gaan de aanbevelingen in op meer betrokkenheid bij de selectie van onderwerpen, op het monitoren van de aanbevelingen en toezeggingen van het college dienaangaande. Voor het college is de aanbeveling om zowel bij het bestuurlijk wederhoor ('wat vinden we ervan') en na behandeling in de raad 'hoe en wanneer gaan we de aanbeveling uitvoeren') specifiek te zijn in de reactie op de aanbevelingen.

# 1

## HOOFDSTUK

### **Inleiding en onderzoeksopzet**



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en vraagstelling

De Rekenkamercommissie is ruim vier jaar met haar huidige ambitie actief geweest. Nu acht zij het een goed moment om de effectiviteit van haar onderzoeken te beoordelen.

Met deze evaluatie, een zogenaamd doorwerkingsonderzoek, wil zij een oordeel kunnen vormen over de mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen en wat hiervan de effecten zijn. De doorwerking van Rekenkameronderzoek is een onderwerp dat de commissie bezighoudt omdat zij van mening is dat de onderzoeken van toegevoegde waarde dienen te zijn en een bijdrage dienen te leveren aan het verbeteren van de (be)sturing van de gemeente Rheden.

De Rekenkamercommissie vindt het van groot belang dat de aanbevelingen, die voortkomen uit de onderzoeken, leiden tot (langdurig) werkzame verbeteringen in het bestuur door het college, uitvoering door de organisatie en de controlerende en kaderstellende rol van de raad. Het doel van dit doorwerkingsonderzoek is om te beoordelen of deze doelstellingen gerealiseerd worden (of inmiddels gerealiseerd zijn).

In totaal maken vijf in de afgelopen jaren uitgevoerde Rekenkameronderzoeken onderdeel uit van dit onderzoek:

- Burgerparticipatie (2011)
- Re-integratie (2012)
- Verbonden partijen (2013)
- Archief- en dossiervorming (2013)
- Afvalbeleid (2014)

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt: *Hoe effectief zijn de onderzoeken en de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie in de periode 2011-2014 geweest, en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor Rekenkamercommissie, ambtelijk apparaat, bestuur en raad?*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Welke aanbevelingen heeft de Rekenkamercommissie gedaan in de periode 2011 tot en met 2014? Wat is de kwaliteit van deze aanbevelingen (scherp, concreet, toetsbaar, ondubbelzinnig, realistisch, direct toepasbaar/uitvoerbaar en hebben een toegevoegde waarde)?
- 2 Wat is de aard van de bestuurlijke reactie en wat zijn de maatregelen van het gemeentebestuur (burgemeester, college, raad) als gevolg van de onderzoeksresultaten? Wat is de kwaliteit daarvan en in welk tempo worden de maatregelen ontworpen en doorgevoerd?
  - A Hoe is door het college, via bestuurlijk wederhoor en in discussie met de raad, geadviseerd over de aanbevelingen?
  - B Over welke aanbevelingen was discussie in de raad, hoe verliep deze discussie en wat is de uitkomst?
  - C In hoeverre hebben de door de raad overgenomen aanbevelingen geleid tot veranderingen in beleid, uitvoering en organisatie?
  - D Wat waren argumenten van de raad om aanbevelingen wel, of niet over te nemen in haar besluitvorming?



- E Wat zijn de effecten van de veranderingen die door de Rekenkameronderzoeken in gang zijn gezet? In hoeverre leiden geïmplementeerde aanbevelingen tot concrete veranderingen in de praktijk?
  - F Hoe zijn deze veranderingen vervolgens opgepakt in de ambtelijke organisatie, zowel in beleid als in uitvoering?
  - G Wat zijn de veranderingen in beleid en uitvoering die (mede) dankzij de onderzoeken (en aanbevelingen) zijn uitgevoerd?
- 3 In welke mate vindt informatie-uitwisseling en sturing plaats met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen, en de verankering hiervan binnen het bestuur en de organisatie?
- A In welke mate informeert het college de raad over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen?
  - B In hoeverre controleert de raad de voortgang van deze uitvoering?
  - C Ervaren raadsleden het onderzoek van de Rekenkamercommissie als politiek aansprekend?
  - D Hebben de onderzoeken van de Rekenkamercommissie geleid tot politiek relevante discussies in de raad?
- 4 Welke factoren kunnen (het gebrek aan) doorwerking van aanbevelingen van de Rekenkamercommissie verklaren, en hoe kan in zulke gevallen doorwerking worden bevorderd?
- 5 Welke lessen kunnen er (achteraf) worden getrokken ten aanzien van de formulering van aanbevelingen? Wat zijn de leerpunten voor:
- A De Rekenkamercommissie om de effectiviteit van onderzoeksrapporten (verder) te vergroten?
  - B De raad om met behulp van de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten de controlerende en kaderstellende functie (verder) te vergroten?
  - C Het college en het ambtelijke apparaat om met de aanbevelingen beleid en uitvoering te verbeteren?
  - D Het formuleren van aanbevelingen in het algemeen, met als doel de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van (Rekenkamer)onderzoek te vergroten?

### 1.3 Normenkader

Op basis van de onderzoeksvragen is een normenkader ontwikkeld en besproken met de Rekenkamercommissie. Dit normenkader zal de basis van de verdere analyse en rapportage vormen.

#### ***Totstandkoming en uitvoering onderzoek***

- Het onderwerp van het onderzoek is actueel, relevant en specifiek.
- De timing van het onderzoek is adequaat.
- De uitvraag van de Rekenkamercommissie richting externe bureaus is duidelijk.
- De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn op de hoogte van de opzet van het onderzoek.
- Er is draagvlak voor het onderzoek bij raad, college en ambtelijke organisatie.
- Het onderzoek is correct uitgevoerd (incl. ambtelijk en bestuurlijk wederhoor).
- De bevindingen zijn verifieerbaar.
- De uitkomsten van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor zijn verwerkt in het rapport.

### ***Aanbevelingen uit het onderzoek***

- De aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten zijn gedaan zijn specifiek, concreet, realistisch en sluiten aan op het uitgevoerde onderzoek.
- Er wordt per aanbeveling omschreven wat er moet gebeuren, hoe het moet gebeuren, wie het moet doen en wanneer.
- Aanbevelingen volgen logisch uit de conclusies.
- Als aanbevelingen niet worden overgenomen, wat is hiervan de reden.

### ***Behandeling onderzoek***

- De aanbevelingen worden door het college overgenomen en aangeboden aan de raad.
- Het onderzoek is behandeld in de raad.
- De uitkomsten van de raadsbehandeling zijn besproken in het college.
- Onderzoeken worden na afloop geëvalueerd.
- Het college committeert zich aan de aanbevelingen, of wijkt hier beargumenteerd van af.

### ***Doorwerking onderzoek en aanbevelingen***

- Aanbevelingen worden vertaald naar maatregelen.
- De raad volgt de implementatie van aanbevelingen.
- Er is een systematiek (bijvoorbeeld overlegstructuur, managementrapportages) om de uitvoering van maatregelen te volgen.
- Maatregelen hebben het gewenste effect.

## **1.4 Onderzoeksopzet**

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een dossierstudie en interviews met gemeentelijke betrokkenen.

### **Dossierstudie**

De documentstudie richtte zich in eerste instantie op de vijf Rekenkamerrapporten die onderwerp zijn van dit onderzoek, inclusief de documentatie van de behandeling van het rapport in het College en de raad. Daarnaast zijn diverse documenten van de gemeente Rheden doorgenomen, waaronder:

- Startnotitie burgerparticipatie, december 2013;
- Re-integratie in de gemeente Rheden: kansen op werk benutten. Meerjarenbeleidsplan re-integratie 2014-2017. Versie 24 oktober 2013;
- Nota verbonden partijen, 10 oktober 2006;
- Archiefverordening 2011, gemeente Rheden;
- Besluit informatiebeheer 2012, gemeente Rheden;
- Uitvoeringsprogramma 2010-2013: huishoudelijk afval;
- Startnotitie Grondstoffenvisie (gebaseerd op workshop d.d. 9-12-2014).

Een volledige lijst van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 2.

### **Interview met het directieteam**

De interviewfase werd afgetrapt met een groepsinterview met de drie leden van het Directieteam (hierna DT) van de gemeente Rheden. De drie DT-leden zijn ambtelijk verantwoordelijk voor de doorwerking van de aanbevelingen, met de gemeentesecretaris als eindverantwoordelijke.

### **Interviews met ambtelijk betrokkenen**

Per onderzoek zijn de betrokken medewerkers van de gemeente Rheden geïnterviewd. In vier van de vijf gevallen ging het om personen die ook in het kader van het onderliggende onderzoek zijn gesproken door de uitvoerders van destijds. Enige uitzondering hierop is het onderzoek naar re-integratie. Op de betrokken afdeling zijn sinds het onderzoek (2012) de nodige personele wisselingen geweest. Dit gold niet voor de andere onderwerpen, waardoor de interviews een beeld gaven van hoe de onderzoeken destijds zijn beleefd door de ambtelijke organisatie, en hoe er daarna is omgegaan met de aanbevelingen die zijn gedaan. Een lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in de bijlage.

### **Groepsgesprekken met de raad, het directieteam (DT) en de Rekenkamercommissie**

Om alle raadsfracties de gelegenheid te geven om deel te nemen is een open groepsgesprek met de gemeenteraad georganiseerd. In totaal 13 fractieleden en –volgers waren aanwezig bij dit groepsgesprek.

Omdat de Rekenkamercommissie de onderzoeksonderwerpen heeft gekozen, en ook een rol heeft gehad in de totstandkoming van de rapportages en de aanbevelingen is ook een gesprek gevoerd met de commissie. Onderwerp van dit gesprek was de selectie van de onderwerpen, de totstandkoming van de rapportages en aanbevelingen en de behandeling ervan door de gemeentelijke organisatie.

### **Gesprekken met de portefeuillehouders**

Tot slot zijn er ook individuele gesprekken gevoerd met de betrokken portefeuillehouders. In deze gesprekken stonden vooral het bestuurlijk wederhoor, het collegebesluit (indien van toepassing) en de betrokkenheid van de portefeuillehouder bij de doorwerking en implementatie van de aanbevelingen uit de onderzoeken centraal.

### **Beoordeling normenkader**

Aan het einde van elk inhoudelijk hoofdstuk wordt het normenkader beoordeeld. Hiervoor is een schaal opgesteld die bestaat uit de volgende onderdelen:

- *Volledig voldaan*, de gemeente (algemeen geformuleerd) heeft de betreffende norm volledig overgenomen, of eraan voldaan, er is geen ruimte voor interpretatie.
- *Grotendeels voldaan*: er is voor het grootste deel voldaan aan een norm, er is bijvoorbeeld een kanttekening te plaatsen bij een onderdeel. Voorbeeld: het onderwerp van een onderzoek is wel actueel en relevant, maar te weinig specifiek.
- *Beperkt voldaan*: het gaat te ver om te zeggen dat er niet is voldaan aan de relevante norm, maar er zijn meerdere kanttekeningen bij te plaatsen.
- *Niet voldaan*: er is niet voldaan aan de onderliggende norm.
- *Niet te checken*: op basis van de aanwezige informatie uit relevante stukken en interviews is niet te checken of er aan een bepaalde norm is voldaan.

## **1.5 Leeswijzer**

Deze rapportage bestaat uit vijf thematische hoofdstukken, waarin de vijf onderzoeken centraal staan. In volgorde zijn dit hoofdstuk 3 (burgerparticipatie) tot en met 7 (afvalbeleid). Per hoofdstuk wordt volgens dezelfde terugkerende paragraafindeling het volgende besproken: totstandkoming en uitvoering onderzoek, de aanbevelingen, de behandeling van het onderzoek na oplevering van de rapportage en tot slot de doorwerking van het onderzoek en de aanbevelingen. Deze paragraafindeling komt overeen met de deelonderwerpen van het normenkader, zodat de hoofdstukken een goede basis vormen van de toetsing van het normenkader. In hoofdstuk 8 worden onderzoeksoverstijgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Conclusies per onderzoeksonderwerp zijn opgenomen in de laatste paragraaf van elk inhoudelijk hoofdstuk. Hoofdstuk 2 is een algemeen overkoepelend hoofdstuk waarin zaken worden behandeld die voor elk onderzoek relevant zijn, of aan bod gekomen zijn.

# 2

## Het algemene onderzoeksproces



## **2. Het algemene onderzoeksproces**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden bevindingen besproken die 'onderzoeksoverstijgend' zijn, dat wil zeggen dat ze in meer of mindere mate voor alle vijf de onderzoeken gelden. Het hoofdstuk schetst de grote lijn zoals die binnen de gemeente Rheden wordt gehanteerd: vanaf het moment dat de Rekenkamercommissie een onderzoeksonderwerp aandraagt, tot en met de bespreking van het onderzoek in de raadscommissie. Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van het onderzoeksproces van Rekenkameronderzoek in de gemeente Rheden (paragraaf 2.2).

### **2.2 Het onderzoeksproces**

#### **Voorafgaand aan het onderzoek**

De Rekenkamercommissie heeft vlak na haar aantreden een groslijst met onderwerpen gemaakt die mogelijk onderdeel zouden kunnen zijn van Rekenkameronderzoek. Deze lijst is ook voorgelegd aan de gemeenteraad. Uiteindelijk is op basis van de onderwerpen geprioriteerd, en is er een 'short list' samengesteld met onderzoeksonderwerpen die prioriteit hebben. Dit was onder meer het geval bij het onderzoek naar re-integratie uit 2012 (meer hierover in hoofdstuk 4). Een voorwaarde die de Rekenkamercommissie zichzelf heeft gesteld is dat er over een te onderzoeken onderwerp een actieve (dat wil zeggen: formeel vastgestelde) beleidsnota moet zijn, die minimaal een jaar oud is. Verder moet een onderwerp volgens een van de geïnterviewden wel 'toegevoegde waarde' hebben. Hiermee wordt bijvoorbeeld het evalueren van aflopend beleid genoemd, om zo kennis en aandachtspunten mee te geven aan de opstellers van een nieuwe of geactualiseerde beleidsnota.

In diverse overlegstructuren binnen de gemeente Rheden, waaronder het bestuurlijk coördinatieoverleg en het auditcomité (waarin een lid van de Rekenkamercommissie zitting heeft) worden mogelijke onderzoeken of onderzoeksonderwerpen besproken. Uiteindelijk is de Rekenkamercommissie onafhankelijk in haar keuze, en kiest zij een onderzoeksonderwerp en selecteert een bureau om het onderzoek uit te voeren. De Rekenkamercommissie formuleert zelf de uitvraag voor het onderzoek. Deze uitvraag wordt soms op nuances aangepast, bijvoorbeeld omdat het geselecteerde bureau hiertoe een voorstel doet.

De gemeentesecretaris wordt per brief op de hoogte gebracht dat er een onderzoek in de planning staat. Op deze wijze zijn zowel het college van B&W als het Directieteam (DT) van de gemeente geïnformeerd. De betrokkenen zien geen aanleiding om deze procedure te wijzigen. Ook de betrokken ambtelijke afdeling wordt altijd op de hoogte gebracht van het onderzoek. Ook schrijft de betrokken afdeling vaak het ambtelijk wederhoor. In overleg met een betrokken afdeling wordt een onderzoek soms uitgesteld, omdat de afdeling op een ander moment meer tijd beschikbaar heeft. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het onderzoek naar burgerparticipatie, dat daardoor circa twee maanden later begon dan oorspronkelijk was gepland. Een ander onderwerp was het voornemen van de Rekenkamercommissie om onderzoek te doen naar subsidiebeleid. De uitvraag voor dit onderzoek is destijds ingetrokken. Later is dit onderzoek alsnog uitgevoerd.

Het enige andere onderwerp waarbij er is gereageerd door de portefeuillehouder en de betrokken afdeling op de formele aankondiging van het onderzoek, was het onderzoek naar afvalbeleid. Zowel de afdeling als de portefeuillehouder lieten weten dat men zelf bezig was met een onderzoek. Het Rekenkameronderzoek ging parallel aan dit onderzoek ook van start. Meer hierover in hoofdstuk 7.

### **De uitvoering van een onderzoek**

De Rekenkamercommissie wordt uiteraard door het betrokken bureau op de hoogte gehouden van de voortgang van de uitvoering van een onderzoek. In overleg met het geselecteerde bureau wordt een normenkader vastgesteld, dat de basis vormt voor de uitvoering van het onderzoek en de in de uitvraag geformuleerde onderzoeksvragen. Het bureau selecteert stukken die men wil inzien, en de Rekenkamercommissie faciliteert hier mede in, door de coördinerende rol van de ambtelijk secretaris. In principe zijn commissieleden niet aanwezig bij interviews met bijvoorbeeld de portefeuillehouders en ambtelijk betrokkenen. Dit is uiteraard wel mogelijk.

### **Nota van Bevindingen, hoor en wederhoor**

Het bureau stelt een Nota van bevindingen op, die na een of meerdere aanpassingsrondes door de Rekenkamercommissie wordt aangeboden voor het ambtelijk hoor en wederhoor. Het verzoek hiertoe wordt formeel neergelegd bij het DT, en in de regel verzorgt de inhoudelijk betrokken afdeling de ambtelijke reactie op een rapport. Het DT monitort dit proces.

Nadat deze fase is afgerond, volgt het bestuurlijk hoor en wederhoor. De Rekenkamercommissie krijgt een schriftelijke reactie van het college. Deze reactie dient ook als beginpunt van de behandeling van het rapport in de gemeenteraad.

In overleg met het bureau formuleert de Rekenkamercommissie vervolgens aanbevelingen naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek. De Nota van Bevindingen wordt dan – in combinatie met de aanbevelingen – aangeboden aan het college.

Het college neemt volgens de geïnterviewden de aanbevelingen meestal ter harte, en schrijft dan een brief aan de gemeenteraad, waarin men een reactie geeft op het rapport, de conclusies en wat men voornemens is te gaan doen met de aanbevelingen. Deze worden in de regel formeel overgenomen. Een van de weinige uitzonderingen was aanbeveling 5 uit het onderzoek naar re-integratie. Doorgaans krijgt het college volgens een van de geïnterviewden via een motie ook de opdracht om de aanbevelingen uit een onderzoek uit te voeren. De Rekenkamercommissie geeft hierbij volgens deze geïnterviewde ook steeds vaker een advies hoe dit te doen, bijvoorbeeld door een raads werkgroep in te stellen.

### **Behandeling in de gemeenteraad**

Vervolgens wordt het rapport besproken tijdens de informatieavond van de raad. Daarbij is het mogelijk om nadere informatie te vragen aan de Rekenkamercommissie en de opstellers van het rapport. Daarbij is in de tweede ronde ook een mogelijkheid voor debat. Aan het eind van de behandeling besluit de raad of het stuk als hamerstuk of als bespreekstuk wordt doorgeleid naar de raad. Over een hamerstuk kan geen debat meer worden gevoerd. Alleen een stemverklaring is mogelijk. Het debat is in elk geval gevoerd over de onderzoeken burgerparticipatie, re-integratie en afvalbeleid. De onderzoeken naar verbonden partijen en archief- en dossiervorming zijn voor kennisgeving aangenomen, en werden een hamerstuk.

### **Doorwerking van aanbevelingen**

Nadat de Rekenkamercommissie een rapport heeft aangeboden aan de gemeenteraad, is het onderzoeksproces afgerond. De commissie kijkt volgens een van de geïnterviewden niet naar de doorwerking van aanbevelingen. Er is ook geen monitoring of raadsleden of fracties de doorwerking van aanbevelingen volgen. Een genoemde oorzaak hiervoor is dat de raad zichzelf niet altijd als 'eigenaar' van de aanbevelingen ziet. Meerdere aanbevelingen zijn namelijk gericht aan het college, en niet aan de raad.



Een van de collegeleden gaf aan dat de raad tevreden is als het college de aanbevelingen uit een onderzoek over- of ter harte neemt. De doorwerking van de aanbevelingen wordt niet altijd gevolgd. Vanuit het college wordt daarom ook gezegd dat de monitoring van aanbevelingen beter zou kunnen. Er is momenteel geen 'bewaker van de aanbevelingen'.

Het DT geeft aan dat het college de aanbevelingen uit onderzoeken meestal omarmd. In het algemeen vindt het DT dat er altijd leerpunten uit een onderzoek te halen zijn, en dat de organisatie erbij gebaat is om dit ook te doen.

Als ambtelijk betrokken afdelingen aan de slag kunnen met aanbevelingen die aan hen zijn gericht, gebeurt dit in veel gevallen ook. Er is bijvoorbeeld een ordeningsplan gekomen naar aanleiding van het onderzoek naar archief- en dossiervorming, en de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting is aangepast op basis van een aanbeveling uit dit onderzoek. Als er discussie in de raad- of raads werkgroepen over aanbevelingen is, worden deze niet opgepakt, hangende de uitkomst van de behandeling in de raad. Dit is (en was) bijvoorbeeld het geval bij de aanbevelingen over burgerparticipatie en afvalbeleid.



# 3

## Het onderzoek burgerparticipatie



## 3. Burgerparticipatie

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek naar burgerparticipatie besproken. Achtereenvolgens worden besproken: de totstandkoming en uitvoering van het onderzoek (paragraaf 3.2), de aanbevelingen die zijn gedaan (3.3), de behandeling van het onderzoek (paragraaf 3.4) en de doorwerking van het onderzoek en de aanbevelingen (paragraaf 3.5).

### 3.2 Totstandkoming en uitvoering

Toen het onderzoek naar burgerparticipatie van start ging, was de onderliggende beleidsnota – de nota Interactieve planvorming - acht jaar oud. Het onderzoek vond plaats in 2011. De behoefte om deze beleidsnota te herzien dan wel te actualiseren vormde een van de aanleidingen voor het onderzoek naar burgerparticipatie. Uit de rapportage blijkt verder dat het onderzoek in feite een terugblik vormt op de drie voorgaande jaren en als doel heeft om na te gaan 'in hoeverre de gemeente Rheden er in de afgelopen jaren (2008, 2009 en 2010) daadwerkelijk in is geslaagd een kwalitatief goede invulling te geven aan beleid en uitvoering van burgerparticipatie<sup>1</sup>. Een concrete aanleiding voor het onderzoek in de vorm van bijvoorbeeld een project waarbij er sprake is van een minder goed verlopen participatieproces lijkt er niet te zijn geweest. Dit komt althans niet naar voren uit de beschikbare stukken en de interviews met betrokkenen. Volgens de rapportage bleek uit gesprekken met fractievoorzitters en het college dat het belangrijk is om onderzoek te doen naar de kwaliteit van burgerparticipatie in projecten die door de gemeente zijn gerealiseerd. Er zijn in totaal vier participatietrajecten geselecteerd, die nader zijn onderzocht. Uit de diverse stukken en interviews is niet te achterhalen of er bijvoorbeeld ook sprake is geweest van een andere aanleiding voor dit onderzoek, zoals bijvoorbeeld een toegenomen focus van de gemeentelijke organisatie op burgerparticipatie, beleid en praktijk in omliggende gemeenten, of vragen vanuit de Rhedense samenleving. Een geïnterviewde gaf aan dat de gemeente Rheden bij de opstelling van de beleidsnotitie uit 2003 'heel modern' was, maar dat er sindsdien weinig is gebeurd.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat vanuit de betrokken ambtelijke afdelingen het verzoek is gekomen om het onderzoek later plaats te laten vinden. Om deze reden is het onderzoek enkele maanden later gestart dan de oorspronkelijke planning. Er is geen reden om aan te nemen dat er partijen niet op de hoogte waren van het onderzoek. De keuze voor het onderwerp burgerparticipatie kwam ook mede tot stand naar aanleiding van gesprekken van de Rekenkamercommissie met diverse betrokkenen, zoals hierboven al beschreven. Hierdoor lijkt er sprake van voldoende draagvlak voor het onderzoek.

---

<sup>1</sup> Rapport 'Burgerparticipatie in Rheden' (2011), blz. 1.

### De uitvraag

De centrale vraagstelling voor het onderzoek die de Rekenkamercommissie in haar uitvraag heeft geformuleerd luidt 'Hoe is het beleid van burgerparticipatie vormgegeven en hoe wordt dit in de praktijk uitgevoerd?'

Deze centrale vraag is uitgewerkt in vijf deelvragen, gerangschikt naar beleid en uitvoering:

1. Wat is het beleidskader ten aanzien van burgerparticipatie van de gemeente, en welke doelen en instrumenten staan Beleid hierin genoemd?
2. Wat is de kwaliteit van dit beleidskader, in termen van eenduidigheid en helderheid in formulering?
3. Wat zijn de vormen van burgerparticipatie die de gemeente in de praktijk toepast, en in welke fase van de Uitvoering in de praktijk beleidscyclus doet zij dit?
4. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van burgerparticipatietrajecten door de gemeente, in termen van een duidelijk doel, en de inzet van de juiste instrumenten?
5. Worden de doelen die met burgerparticipatie beoogd zijn in de praktijk gerealiseerd?

### 3.3 Aanbevelingen

In het onderzoek werden de volgende aanbevelingen gedaan:

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan:

1. Het college van burgemeester en wethouders te verzoeken een voorstel te doen ter vervanging van het beleidskader uit 2003 en daarbij het volgende in acht te nemen:
  - a. burgerparticipatie mogelijk te maken door naast de gebruikelijke consultatieve en adviserende ook vooral de delegerende, samenwerkende en faciliterende stijl te gebruiken;
  - b. daarbij te variëren in onderwerp- en werkvormkeuze naar gelang wat past bij de specifieke doelgroep;
  - c. structureel te evalueren en de evaluatierapporten te agenderen voor behandeling in de gemeenteraad;
  - d. per beleidsveld de mogelijkheden in kaart te brengen dat burgers zelf het initiatief nemen en daarbij te zorgen voor een adequate ondersteuningsstructuur.

De belangrijkste aanbeveling naar aanleiding van het onderzoek is dus de vervanging van het beleidskader uit 2003. Tussen januari 2003 en 2011 zijn er verschillende initiatieven ontplooid om het beleidskader te herzien of uit te breiden door onder meer projectaanpakken voor locatieontwikkeling (2005), de aanpassing van de onderliggende inspraakverordening (2006 en 2010) en de uitkomsten van een eerder onderzoek van de Rekenkamercommissie naar communicatiebeleid en burgerparticipatie uit 2009. Om diverse redenen zijn deze initiatieven stil komen te liggen, of nooit uitgevoerd. Een conclusie uit het rapport is dat het toenmalige beleidskader als onvoldoende wordt gezien, omdat het onvoldoende sturing en richting aan organisatie en uitvoering van burgerparticipatie geeft<sup>2</sup>. De notitie richt zich met name op planvorming en het voorbereiden of bepalen van beleid, en niet op andere fasen van burgerparticipatie, zoals beleidsvoorbereiding. Ook is het beleidskader uit 2003 teveel gericht op de eerste en tweede, en te weinig op de derde generatie burgerparticipatie. Verder wordt er geconstateerd dat de gemeente enkele impliciete doelen hanteert voor burgerparticipatie, maar dat deze niet zijn vastgelegd in de notitie.

---

<sup>2</sup> Rapport 'Burgerparticipatie in Rheden (2011)', blz. 49.

De aanbeveling om het beleidskader uit 2003 te vervangen lijkt op basis van deze en andere conclusies uit de rapportage van 2011 'logisch'.

Er is sterk gekeken naar de participatieladder in het onderzoek. Er wordt geconstateerd dat er vooral sprake was van het gebruik van de consultatieve en adviserende stijl. Burgerparticipatie van de derde generatie is echter meer gericht op meebeslissen, waardoor meer zou moeten worden gewerkt met de samenwerkende, faciliterende en ook de delegerende stijl. De eerste treden van de participatieladder bestaan uit raadplegen en informeren. Dit was vooral de insteek van de onderzochte participatietrajecten uit het onderzoek. Er werd minder gebruik gemaakt van de mogelijkheden om burgers te laten adviseren, coproduceren en meebeslissen over bepaalde onderwerpen.

Aanbeveling 1b komt voort uit het feit dat er vooral voor burgerparticipatie werd gekozen bij fysieke trajecten, die zich afspelen in de directe leefomgeving van potentiële participanten. Er werd in het onderzoek geconstateerd dat de gemeente Rheden op dat moment vooral gebruik maakt van participatie bij de uitwerking en uitvoering van – door de gemeente – vastgesteld beleid. Hiertoe hanteert men de volgende vormen van burgerparticipatie: inloop- en informatieavonden, klankbordgroepen en overleg met stakeholders.

Deze werkwijze lijkt volgens de onderzoekers te zijn ontstaan omdat er zich binnen de gemeentelijke organisatie een gedragslijn had ontwikkeld voor participatie bij de uitvoering van projecten die de directe leefomgeving van burgers raken. De participatiepraktijk bestond vooral uit participatie in de planvormende en voorbereidende fase van beleid. Aanbevelingen 1b en 1d zijn hier een reactie op: de gemeente(raad) wordt opgeroepen om te onderzoeken of er beleidsvelden zijn, en vervolgens op welke manier(en) inwoners dan zelf het initiatief nemen om te participeren. De gemeente moet vervolgens zorgen voor een adequate ondersteuningsstructuur, om de diverse bewonersinitiatieven te faciliteren.

Aanbeveling 1c vloeit voort uit de constatering dat er 'in het algemeen na afloop van een project geen evaluatie plaatsvindt'. Dit leidt ertoe dat hooguit globaal bekend is in hoeverre een participatietraject heeft geleid tot het bereiken van vooraf geformuleerde onderliggende doelen, en wat precies de resultaten van een traject zijn.

**Aanbeveling 2: Vooruitlopend hierop (aanbeveling 1) de mogelijkheid te scheppen dat inwoners en groepen van inwoners burgerinitiatieven kunnen indienen bij de gemeenteraad en die financieel tot een bepaald maximum te honoreren wanneer deze passen binnen vooraf te stellen criteria.**

De tweede aanbeveling betreft het kunnen indienen van bewonersinitiatieven. Zoals hierboven is beschreven blijkt uit het onderzoek dat er vooral sprake is van informeren en raadplegen van bewoners door de gemeente, en dat er minder aandacht is voor bijvoorbeeld meebeslissen of coproduceren. Het mogelijk maken van bewonersinitiatieven werd kennelijk gezien als een eerste aanzet tot andere vormen van burgerparticipatie, waarbij bewoners de mogelijkheid krijgen om zelf initiatieven te ontplooiën. De aanbeveling ligt in het verlengde van aanbeveling 1d.

Volgens één van de geïnterviewden werden de bovenstaande aanbevelingen goed ontvangen in de organisatie. Eén betrokkene gaf aan dat de aanbevelingen algemeen zijn geformuleerd, en dat er niet wordt vermeld wie (welke afdeling(en) en/of portefeuillehouder(s) wat zouden moeten doen.

### **Oordeel over aanbevelingen op basis van normenkader**

De aanbevelingen in het onderzoek naar burgerparticipatie sluiten aan op de conclusies en bevindingen op het onderzoek. Er wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat het beleidskader uit 2003 aan vervanging toe is. De vervanging hiervan is dan ook de voornaamste aanbeveling. Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente Rheden op dat moment vooral gebruik maakte van een tweetal 'sporten' van de participatieladder, waardoor het niet onlogisch is om aan te bevelen om ook het gebruik van de andere onderdelen te bevorderen. Het gaat hierbij echter wel om een theoretisch kader, waarbij het de vraag is in hoeverre dit sec (zonder nadere toelichting, of inbedding in de werkprocessen van de betrokken afdelingen) toepasbaar is, en ook wordt toegepast door individuele medewerkers en betrokkenen. Aan de aanbeveling om structureel te evalueren wordt op dit moment niet voldaan. Uit de diverse stukken en interviews is niet te halen of de mogelijkheden in kaart zijn gebracht dat burgers zelf het initiatief nemen voor participatietrajecten. In 2011 was dit een minder actueel thema dan in 2015. Het kan daarom best zijn dat er op dit moment wel volop wordt gekeken naar de mogelijkheden – en de ondersteuning – van initiatieven vanuit de samenleving.

De tweede aanbeveling, het scheppen van de mogelijkheid om een burgerinitiatief in te dienen is voldaan in de zin van dat er een formulier op de website van de gemeente is geplaatst. Een betrokkene noemt dit echter een 'technische mogelijkheid', waarbij men zich afvraagt in hoeverre er ook veel gebruik van werd en wordt gemaakt.

In algemene zin kan worden gesteld dat de aanbevelingen volgen uit de conclusies en voldoende specifiek en concreet zijn. Er wordt bij de aanbevelingen beschreven wat er moet gebeuren, in veel gevallen ook hoe dit moet gebeuren, maar niet wie het moet doen en wanneer. Er is ook geen 'tjidsplanning' opgenomen. Of de aanbevelingen realistisch zijn is op het moment van onderzoek lastiger te bepalen. Ongetwijfeld dachten de onderzoekers in 2011 van wel, anders waren de aanbevelingen niet opgenomen in het rapport. Met de kennis van nu kan echter worden geconcludeerd dat de aanbevelingen op het gebied van burgerparticipatie op dat moment (in 2011) 'a bridge too far' waren.

### **3.4 Behandeling onderzoek**

Het rapport is aangeboden aan het college en de raad. In haar reactie geeft het college aan dat de aanbevelingen uit het rapport ter harte zullen worden genomen, en dat het onderliggende beleidskader uit 2003 'het komende jaar' zal worden vervangen<sup>3</sup>. Er wordt aangegeven dat naast de rapportage ook de input van door de gemeente georganiseerde workshops met burgers – naar aanleiding van een raadsnotie uit juni 2011 – wordt meegenomen. Men geeft aan dat het voorzien van burgerinitiatieven van een eigen budget wordt toegejuicht, en dat het mogelijk is om hier budget voor te reserveren. Het is – volgens de brief – aan de raad om hier jaarlijks budget voor te reserveren. De bestuurlijke reactie wordt afgesloten met de opmerking dat 'het onderzoek zich heeft beperkt tot het ambtelijke en bestuurlijke domein'. De suggestie wordt gedaan om een volgende keer ook de rol van de gemeenteraad op het gebied van burgerparticipatie te onderzoeken.

Eind 2011 heeft een informatieavond plaatsgevonden over het onderzoek. Naar aanleiding van deze avond zijn vragen gesteld (door raadsleden) dat er geen onderzoek is gedaan naar burgerinitiatieven, en hoe de aanbeveling dan moet worden opgevat om burgerinitiatieven mogelijk te maken. In haar reactie<sup>4</sup> stelt de Rekenkamercommissie dat zij zich heeft beperkt tot gemeentelijke projecten, omdat het doel van het onderzoek was om na te gaan in hoeverre de gemeente erin is geslaagd om een kwalitatief goede invulling te geven aan beleid en uitvoering van burgerparticipatie.

<sup>3</sup> 1204 Reactie college op rapport burgerparticipatie, 29 november 2011

<sup>4</sup> 1204 Brief burgerparticipatie in Rheden, 13 december 2011

Burgerinitiatieven zijn in eerste instantie geen gemeentelijke trajecten. In de lijst van participatie-trajecten die de gemeente aangeleverd had, en op grond waarvan de selectie van de vier cases uit het onderzoek zijn geselecteerd, waren enkele voorbeelden van participatietrajecten die naar aanleiding van een burgerinitiatief zijn opgezet, niet opgenomen. De reden hiervoor was dat deze trajecten ambtelijk niet werden gezien als gemeentelijke trajecten. Dit is volgens de reactie naar de letter gezien juist, maar versterkt volgens de commissie de aanbeveling dat het beleidskader uit 2003 aan vernieuwing toe is.

De raad heeft begin 2012 besloten om het onderzoek naar burgerparticipatie voor kennisgeving aan te nemen<sup>5</sup>. In het voorstel van 19 december 2011 stond expliciet aangegeven dat het rapport werd vrijgegeven voor debat. In het raadsbesluit staat te lezen dat de gemeenteraad het onderzoek voor kennisgeving aanneemt.

### **3.5 Doorwerking onderzoek en aanbevelingen**

De toenmalige portefeuillehouder gaf de betrokken afdeling naar aanleiding van het onderzoek opdracht om een nieuw beleidskader te ontwikkelen. Er is hierbij gekozen om eerst een procesaanpak te maken, waarin alle relevante stakeholders werden genoemd, waaronder jongeren, ondernemers en groepen actieve inwoners. De achterliggende gedachte hierbij was dat in ontmoetingen met participanten alle stakeholders zoveel mogelijk vertegenwoordigd zouden moeten zijn.

Deze procesaanpak is eerst naar het DT, en vervolgens naar het college gestuurd ter vaststelling. In de startnotitie burgerparticipatie van december 2013 wordt gesproken over een concept Plan van aanpak. Dit plan wordt betiteld als 'een ambitieus plan van aanpak waarin veel werd gevraagd van ambtelijk apparaat, raad en vertegenwoordiging vanuit de inwoners. Voorwaarde voor dit alles was dat de raad vooraf heldere kaders zou stellen'<sup>6</sup>.

Tijdens een oriëntatieavond op 16 april 2013 bleek echter dat het een te grote stap is om dit Plan van aanpak te implementeren. Er werden grote verschillen in beleving en visie geconstateerd, waardoor er besloten is om een pas op de plaats te maken. In samenspraak tussen college, ambtelijke organisatie en de begeleidingscommissie van de raad is gekozen voor een andere aanpak. Dit is een 'tweesparenbeleid'. Het eerste spoor moet leiden tot een verrijking van individuele raadsleden op het gebied van burgerparticipatie, en het tweede spoor tot een (vernieuwde) nota burgerparticipatie voor de gemeente Rheden. In de startnotitie wordt de intentie uitgesproken om tot een nieuwe beleidsnotitie Burgerparticipatie te komen. In dit document wordt nog geen gemeentelijke visie neergelegd. De definitie van burgerparticipatie is – net zoals in het rapport uit 2011 – afkomstig van de Nationale Ombudsman, en de koers voor participatie is uit de notitie de Doe-Democratie van het kabinet gehaald. De uiteindelijk startnotitie wordt behandeld in de raadsvergadering van 10 januari 2014. Gezien de aanstaande verkiezingen van maart 2014 is er voor gekozen om de huidige raad de startnotitie te laten vaststellen en de nieuwe raad de nota te laten vaststellen. Volgens een betrokkene is de status van de startnotitie op dit moment niet duidelijk.

De aanbeveling uit 2011 om een nieuw beleidskader op te stellen is tot op de dag van vandaag 'werk in uitvoering'. Er is in de tussentijd een project opgestart onder de naam 'Ik buurt mee', waarbij er wijk- en buurtplannen voor de dorpen en kernen in de gemeente Rheden worden opgesteld. Hierbij wordt de samenwerking gezocht met actieve bewonersgroepen. Het dossier burgerparticipatie ligt op dit moment bij de afdeling Communicatie van de gemeente.

---

<sup>5</sup> 1204B Onderzoek naar burgerparticipatie, 24 januari 2012

<sup>6</sup> 1405BIJL Startnotitie burgerparticipatie, december 2013

Volgens een betrokkene heeft de afdeling op dit moment een duidelijke opdracht, met een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtnemer. Dit was daarvoor niet het geval, toen had de afdeling het gevoel dat er geen duidelijke opdracht was, en was ook niet duidelijk wie het proces bewaakte.

Het doel is om nu een visiedocument en een beleidskader op te stellen. Hiertoe zijn sessies met de portefeuillehouder en een raads werkgroep georganiseerd. Na de verkiezingen kwamen in deze werkgroep andere raadsleden met eigen ideeën, wat de efficiëntie van het proces niet ten goede kwam. De gemeente is op dit moment ook bezig zich te oriënteren op een nieuwe bestuursstijl. Er lopen 'meerdere activiteiten en initiatieven – mede ingegeven vanuit het huidige coalitieakkoord naar hetzelfde toe'. Er is een interne leidraad geschreven over 'hoe met burgers om te gaan' (Uw leefomgeving, ons werk). Deze is vastgesteld door de raad. Dit document voorziet erin dat er bij aanvang van een project of werkzaamheden de belanghebbende uit een wijk of kern opgezocht moeten worden, om met hen in gesprek te gaan. De afdeling waarvoor deze leidraad oorspronkelijk is bedoeld werkt er mee. Andere afdelingen werken nauwelijks met deze leidraad.

Op dit moment worden volgens een betrokkene meerdere participatiestijlen door elkaar gebruikt. Dit is in lijn met aanbeveling 1b uit het rapport. Er worden ook meerdere werkvormen gebruikt, waarbij er voorheen vooral sprake was van inloopavonden. Ambtenaren van andere afdelingen komen ook naar de afdeling Communicatie voor tips. Die afdeling ervaart dat er op veel gemeentelijke afdelingen weinig ruimte is voor burgerparticipatie.. Participatie wordt daardoor als tijdrovend ervaren, terwijl het ook juist veel kan opleveren.

Dit is niet genoeg zichtbaar, volgens een van de geïnterviewden. Participatie zou volgens diegene intern meer gefaciliteerd moeten worden. Het stroomlijnen van alle initiatieven, instrumenten en processen, is een traject dat op dit moment gaande is, en voor het einde van de huidige collegeperiode klaar moet zijn.

Inwoners zitten volgens een ambtelijk betrokkene op dit moment niet aan tafel. Er zijn nog geen gesprekken met bewoners gevoerd. De gemeente is volgens een betrokkene nog vooral intern bezig: wat gaat er wel, en wat gaat niet gebeuren? Deze discussie wordt nu ten dele opnieuw gevoerd, omdat er een nieuwe raad is. Er is wel een formulier voor het indienen van burgerinitiatieven op de website geplaatst, maar dit gaat meer om een 'technische' mogelijkheid dan dat er veel nieuwe initiatieven uit voortkomen.

Het interne proces wordt door een ambtelijk betrokkene diffuus genoemd. Wel is er sinds het onderzoek volgens deze betrokkene veel ontstaan op het gebied van burgerparticipatie, onder meer een project 'Ik buurt mee' dat behelst dat voor alle zeven dorpen en kernen in de gemeente Rheden wijk- en buurtplannen worden geschreven.

### **Effecten**

Zoals al eerder omschreven heeft het college de aanbevelingen uit het onderzoek ter harte genomen. Het college gaf hierbij ook aan dat het onderzoek 'van de raad is'. De vorige raad (van voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014) gaf het rapport volgens een betrokkene echter weer terug aan het college. In de uitvraag nam de raad haar eigen rol volgens deze betrokkene niet mee. Uiteindelijk ontstond er in de raads werkgroep een politieke discussie over de aard en reikwijdte van burgerparticipatie in het algemeen. Dit wordt bevestigd door de portefeuillehouder. Er ontstond een patstelling tussen twee 'facties', een deel van de raad wilde het niet meer over burgerparticipatie hebben, een ander deel juist wel. Mede hierdoor heeft het proces om tot de implementatie van de aanbevelingen te komen de nodige tijd gekost. Een raads werkgroep heeft toen volgens de portefeuillehouder goed werk verricht om het thema weer op de agenda te krijgen.

Dit was wellicht voorkomen als deze discussie voorafgaand aan het onderzoek was gevoerd. Op dit moment pakt de raad in de vorm van raads werkgroepen, zelf het onderzoek weer op. Het onderzoek heeft het effect gehad dat er zowel binnen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad ruimte is en wordt nagedacht over hoe er het beste kan worden omgegaan met burgerparticipatie. Er is een leidraad 'Samen waar het kan' geschreven voor betrokken ambtelijke afdelingen (deze is weer een afgeleide van de leidraad 'Uw leefomgeving, ons werk', en in een raads werkgroep wordt op dit moment de discussie over participatie gevoerd. Er is een startnotitie geschreven, die de basis zal vormen voor een nieuw beleidskader.

### **3.6 Conclusies en beoordeling aan de hand van het normenkader**

In deze paragraaf wordt het onderzoek naar burgerparticipatie beoordeeld aan de hand van het normenkader. In de tabel op de volgende pagina zijn de normen opgenomen, en wordt er gekeken in hoeverre de gemeentelijke organisatie 'voldaan' heeft aan de betreffende norm.

#### **Aanbevelingen hebben tot een normatieve discussie geleid**

Concluderend kan worden gesteld dat de gemeente Rheden op dit moment bezig is met het implementeren van de aanbevelingen. Er wordt nog steeds discussie gevoerd over de status en de reikwijdte van participatieprojecten. Zowel binnen de gemeenteraad als binnen de organisatie is hier verdeeldheid over. In de organisatie uit zich dit vooral in een verschil in werkwijze. Inmiddels is het rapport vier jaar oud. De discussie over het onderzoek naar burgerparticipatie is in feite een discussie over burgerparticipatie in algemene en normatieve zin geworden, wat tijd kost. De aanbevelingen uit dit onderzoek waren echter niet voorzien van een tijdspad en -planning.

#### **Onduidelijkheid over geadresseerde aanbevelingen**

Er is discussie over de 'bestemming' van de aanbevelingen, het college en de raad wijzen naar elkaar. Wellicht dat ook de onduidelijkheid hierover voor het lange tijdspad heeft gezorgd, naast de discussie die over het onderwerp burgerparticipatie is ontstaan.

#### **Burgers zelf zaten – en zitten – nog niet aan tafel**

Een laatste conclusie is dat burgers zelf zowel in 2011 – en ook heden ten dage – niet aan tafel zitten. Er wordt over ze gepraat – in termen van welke vormen van participatie er moeten worden gekozen -, maar niet met burgers, althans niet in deze fase.

#### **Beoordeling normenkader**

Het onderzoek is op de correcte manier uitgevoerd. Bij de norm over draagvlak luidt het oordeel 'grotendeels voldaan' omdat achteraf bleek dat er binnen de gemeenteraad discussie ontstond over de uitkomsten van het onderzoek en burgerparticipatie in het algemeen. Het onderzoek was relevant en specifiek, maar minder actueel omdat het beleidskader uit 2003 stamde, en het onderzoek in 2011 werd uitgevoerd.

De aanbevelingen geven wel aan wat er moet gebeuren, maar niet wie dit moet doen, en binnen welk tijdspad. Het is niet duidelijk aan wie de aanbevelingen zijn gericht: de raad, het college, de ambtelijke organisatie, of wellicht aan alle drie.

Omdat er een digitale mogelijkheid is geschept om een burgerinitiatief in te dienen is de eerste norm voor doorwerking op 'beperkt voldaan' beoordeeld. Andere maatregelen zijn er niet genomen. De raad volgt de implementatie van aanbevelingen niet, en er is ook geen systematiek om de aanbevelingen te



volgen. Omdat er op dit moment nog geen maatregelen genomen zijn, is het niet te checken of de maatregelen het gewenste effect hebben.



**Tabel 3.1**

Beoordeling normenkader onderzoek burgerparticipatie.

	VOLLEDIG VOLDAAN	GROOTEN-DEELS VOLDAAN	BEPERKT VOLDAAN	NIET VOLDAAN	NIET TE CHECKEN
<b>Totstandkoming en uitvoering onderzoek</b>					
Het onderwerp van het onderzoek is actueel, relevant en specifiek		x			
De timing van het onderzoek is adequaat	x				
De uitvraag van de Rekenkamercommissie richting externe bureaus is duidelijk	x				
De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn op de hoogte van de opzet van het onderzoek	x				
Er is draagvlak voor het onderzoek bij raad, college en ambtelijke organisatie			x		
Het onderzoek is correct uitgevoerd (incl. ambtelijk en bestuurlijk wederhoor)	x				
De bevindingen zijn verifieerbaar,	x				
De uitkomsten van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor zijn verwerkt in het rapport	x				
<b>Aanbevelingen</b>					
De aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten zijn gedaan zijn specifiek, concreet, realistisch en sluiten aan op het uitgevoerde onderzoek		x			
Er wordt per aanbeveling omschreven wat er moet gebeuren, hoe het moet gebeuren, wie het moet doen en wanneer			x		
Aanbevelingen volgen logisch uit de conclusies,		x			
<b>Behandeling onderzoek</b>					
De aanbevelingen worden door het college overgenomen en aangeboden aan de raad	x				
Het onderzoek is behandeld in de raad		x			
De uitkomsten van de raadsbehandeling zijn besproken in het college	x				
Het college committeert zich aan de aanbevelingen, of wijkt hier beargumenteerd van af	x				
Onderzoeken worden na afloop geëvalueerd				x	
<b>Doorwerking aanbevelingen</b>					
Aanbevelingen worden vertaald naar maatregelen			x		
De raad volgt de implementatie van aanbevelingen				x	
Er is een systematiek om de uitvoering van maatregelen te volgen				x	
Maatregelen hebben het gewenste effect					x

# 4

## Re-integratie



## 4. Re-integratie

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het onderzoek naar re-integratie centraal.

### 4.2 Totstandkoming en uitvoering

Op het moment dat het onderzoek werd uitgevoerd waren gemeenten al enkele jaren zelf verantwoordelijk voor zowel de financiering en het beleid op het gebied van de Wet, werk en bijstand (Wwb) en de sociale werkvoorziening (Wsw). Het is in de veranderde situatie aan de gemeente om te bepalen hoe bijvoorbeeld het budget voor re-integratie wordt ingezet. De eerste jaren na deze nieuwe situatie (de periode 2006-2008) daalde het 'bijstandsbestand' landelijk snel, terwijl hiervoor slechts een deel van de beschikbare re-integratiemiddelen werd ingezet. Vanaf 2008 is – vooral onder invloed van de economische crisis – het bestand weer aan het oplopen. In meerdere gemeenten ontstaan vanaf dit moment ook tekorten op de bijstandsbudgetten. Voor 2013 stond op het moment van het onderzoek (eind 2011-voorjaar 2012) ook de nieuwe Wet Werken naar Vermogen 'voor de deur'. In deze wet krijgt de gemeente te maken met ontschotte budgetten en een vernieuwde doelgroep. In combinatie met bezuinigingen betekent dit dat gemeenten voor keuzes komen te staan<sup>7</sup>. Specifiek voor de gemeente Rheden is te zien dat er vanaf 2009 een tekort ontstaat op het inkomensdeel en vanaf 2010 op het werkdeel van het beschikbare budget.

In de inventarisatie van onderwerpen die de Rekenkamercommissie heeft gedaan werd re-integratie door meerdere betrokkenen gekenmerkt als een onderwerp met hoge prioriteit. Hoewel dit niet is gecheckt, is het aannemelijk dat de bovenstaande ontwikkelingen – en dan met name de ontstane tekorten op de jaarlijkse budgetten vanaf 2009 en 2010 – de aanleiding van het onderzoek naar het gemeentelijke re-integratiebeleid zijn geweest.

Omdat de groslijst met onderwerpen voor (mogelijke) onderzoeken is besproken met zowel de gemeenteraad als het college waren de betrokkenen op de hoogte van het onderzoek. Vanwege de prioritering van het onderwerp re-integratie lijkt er voldoende draagvlak te zijn bij de diverse onderdelen van de gemeentelijke organisatie voordat het onderzoek van start gaat. Een raadslid gaf echter aan dat er minder draagvlak voor het onderwerp was, omdat het vlak voor de decentralisaties in het sociaal domein werd uitgevoerd. Wel was toentertijd de onderliggende beleidsnota re-integratie (uit 2010) 'uitgewerkt'. Dit standpunt werd door de andere aanwezige raadsleden niet bevestigd.

Vanwege personele wisselingen bij de verantwoordelijke afdeling zijn de destijds betrokken medewerkers niet langer werkzaam bij de gemeente Rheden. Re-integratie is het enige onderzoek uit deze rapportage waarbij dit speelt. Het is daarom niet rechtstreeks te checken wat destijds het ambtelijke draagvlak voor dit onderzoek is geweest.

Na afronding van het onderzoek heeft er ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaatsgevonden. De resultaten hiervan zijn verwerkt in het rapport. Meer hierover in paragraaf 4.4.

---

<sup>7</sup> Rapport Re-integratie in Rheden (2012), blz. 5.

## De uitvraag

De uitvraag van de Rekenkamercommissie luidt als volgt:

1. Hoe doelmatig en doeltreffend is het re-integratiebeleid van de gemeente Rheden (is de inzet van de instrumenten in verhouding met resultaten)?
2. Resulteert het re-integratiebeleid van de gemeente Rheden in de beoogde effecten?
3. In hoeverre dragen de instrumenten die de gemeente Rheden inzet in het kader van het re-integratiebeleid daadwerkelijk bij aan stimulering van de arbeidsparticipatie en vermindering van uitkeringsafhankelijkheid van burgers?

In aanvulling hierop zijn de volgende deelvragen gesteld:

Beleid (vastgestelde doelen met betrekking tot re-integratiebeleid)

- Heeft de gemeenteraad van de gemeente Rheden inhoudelijke en/of financiële beleidskaders vastgesteld?
- Is het beleid voor re-integratie duidelijk geformuleerd, is het samenhangend en onderbouwd?
- Zijn de doelstellingen SMART geformuleerd?
- Wat zijn de doelgroepen?
- Wat zijn de doelstellingen/normen per doelgroep?
- Wordt gebruik gemaakt van de re-integratie-/participatieladder?

Uitvoering (inzet van re-integratie instrumenten)

- Welke instrumenten worden er (per doelgroep) gebruikt om de re-integratiedoelstellingen te behalen?
- Sluiten de activiteiten en de projecten aan op het vastgestelde beleid van de gemeente Rheden?
- Wie zijn de partners waarmee de gemeente samenwerkt op het gebied van re-integratie?
- Welke doelgroepen werden door de respectievelijke partners bediend?
- Hoeveel mensen zijn er in de jaren 2007, 2008, 2009 en 2010 doorverwezen naar elk van de partners, uitgesplitst naar doelgroep?
- Wat zijn de resultaten uitgesplitst naar partner en naar doelgroep?
- Worden de re-integratietrajecten geëvalueerd en het klantenbestand geanalyseerd?
- Wat is het eindresultaat (bruto-effect) en indien mogelijk wat is het effect van het beleid (netto-effect) ten aanzien van:
  - o de instroom van cliënten;
  - o de (duurzame) uitstroom van cliënten;
  - o het terugvalpercentage;
  - o de omvang van het granieten bestand (de cliënten die langer dan 5 jaar in de bijstand zitten)
- Hoeveel mensen waarbij, in zekere mate sprake is van een maatschappelijk isolement, worden succesvol geactiveerd?
- Indien er sprake is van persoonsgebonden budgettering dan kunnen wij nog de volgende vragen stellen:
  - o Op welke effectieve en efficiënte wijze kan de gemeente Rheden maximaal tegemoet komen aan de wens om individueel maatwerk te leveren middels klant/vraagsturing bij de re-integratie van bijstandsgerechtigden?
  - o Zijn er verbetermogelijkheden om maximaal tegemoet te komen aan de wens om individueel maatwerk te leveren?

### 4.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport over re-integratiebeleid worden in bijvoorbeeld het raadsvoorstel en de reactie van het college verkort weergegeven. In de rapportage wordt echter bij meerdere aanbevelingen ook – soms impliciet – aangegeven welke stappen er kunnen worden gezet om deze aanbeveling ook uit te voeren. In deze paragraaf worden daarom de uitgebreide aanbevelingen weergegeven.

Aanbeveling 1: stel als raad kaders op die aangeven wat de gemeentelijke invulling van het re-integratiebeleid is. Om de structuur te behouden is het aan te bevelen hierbij in stappen te werken:

- Bepaal wat het doel van de gemeente Rheden is in het kader van re-integratie
- Hoe moet dit doel bereikt worden?
- Welke doelgroepen moeten in dit beleid geholpen worden? (doelgroeprioritering)
- Welk soort instrumenten moeten hieraan bijdragen?
- Wat mag dit kosten?
- Hoe wil de raad geïnformeerd worden over de resultaten van het beleid. Hierbij geldt dat de raad de hoofdlijnen kiest, voorkom teveel detaillering in de vraag.

Er wordt nog een nadere toelichting gegeven: de rol van de raad is hierbij van belang. De vertaling van de kaders naar uitvoeringsbeleid ligt bij het college. Wel kunnen kaders worden bijgesteld als gevolg van wetswijzigingen, financiële tekorten of de economische omstandigheden daar aanleiding voor geven. In één keer alle kaders stellen voor nu en de toekomstige ontwikkelingen maakt het speelveld onoverzichtelijk. Het verdient daarom aanbeveling om kaders bij te stellen als de toekomst daar om vraagt.

Deze eerste aanbeveling is hiermee voldoende specifiek en concreet. Er wordt aangegeven wie, wat moet doen. De nadere toelichting voorziet in het 'hoe'. Het 'wanneer' ontbreekt. De diverse processtappen die worden geschetst vragen veel van de raad, bijvoorbeeld om na te denken over welke instrumenten er moeten worden ingezet om de doelgroepen uit het re-integratiebeleid te helpen. Het is daarom de vraag in hoeverre de aanbeveling volledig uitvoerbaar, en daarmee realistisch is, bijvoorbeeld de mate van detailniveau van de raad wordt gevraagd. Realistischer zou zijn geweest om de raad te vragen beperkte kaders, waarbij het mogelijk is om in elk geval aan de zes genoemde stappen te denken, maar deze niet alle zes als een integraal stappenplan te presenteren

Aanbeveling 2: laat tussentijdse veranderingen in beleid, instrumentarium en het doelgroepenbeleid terugkomen in de informatievoorziening. Dit kan bijvoorbeeld in de maraps en een toelichting bij de jaarrekening. Op deze manier wordt inzichtelijk welke keuzes er gemaakt zijn en welke effecten hiermee zijn beoogd en behaald. Daarnaast kan de raad zich op deze manier over deze keuzes uitspreken.

Ook de tweede aanbeveling is concreet en specifiek. Er wordt specifiek naar de managementrapportages (Maraps) en de toelichting bij de jaarrekening verwezen om tussentijdse veranderingen in beleid e.d. terug te laten komen. Of dit ook realistisch is, is moeilijker te beoordelen omdat dit tijd vergt van de betrokken ambtelijke afdelingen.

Aanbeveling 3: zorg voor een goede informatievoorziening binnen de organisatie. Hierbij zijn drie niveaus van belang:

1. binnen de organisatie moet op klantniveau bekend zijn wat de ontwikkeling van de klant is en de resultaten van de ingezette middelen. En op instrumentniveau om het effect van het instrument te kunnen monitoren en beoordelen
2. voor het college moet er informatie beschikbaar zijn op geaggregeerd niveau
3. de raad dienst geïnformeerd te worden over de efficiëntie en de effectiviteit van het beleid op de punten waarop zij zelf heeft aangegeven deze informatie te willen ontvangen

Ook voor aanbeveling 3 geldt dat deze voldoende specifiek en concreet is. En ook hier is de vraag in hoeverre deze aanbeveling volledig realistisch is. Uit het interview met de ambtelijk betrokkene is naar voren gekomen dat de informatie op klantniveau er inmiddels is. De vraag is echter of de gemeenteraad een dergelijk detailniveau in de informatievoorziening als zinvol ziet. De geaggregeerde informatie die op collegeniveau beschikbaar moet zijn (in feite meer een norm dan een aanbeveling) lijkt ook van toepassing op het informatieniveau van de raad.

Aanbeveling 4: breng ook andere resultaten dan uitstroom in beeld. Dit maakt het inzichtelijker wat er binnen de trajecten met klanten gebeurt en hoe het bestand zich ontwikkelt en waar de mogelijkheden liggen. Bijvoorbeeld stappen op de participatieladder of gevolgde opleidingen en cursussen. Op basis hiervan is het beter mogelijk op specifiek beleid in te zetten of te sturen op het lopend beleid. Alleen registreren levert geen informatie op.

De vierde aanbeveling is concreet en specifiek. Er wordt een voorzet gegeven over welke andere resultaten – behoudens uitstroom – er in beeld zouden kunnen worden gebracht. Misschien had de aanbeveling uitgebreid kunnen worden met een toevoeging als 'voer een debat over het re-integratiebeleid in de gemeenteraad en bepaal andere resultaten dan uitstroom die ook in beeld moeten worden gebracht, gekoppeld aan het nog in te zetten specifiek beleid. Hoe dan ook, vergt deze aanbeveling veel van de raad. De vraag is in hoeverre dit realistisch is en was, zeker met de kennis van nu over de turbulente fase waarin re-integratie en andere onderwerpen van het sociaal domein zich landelijk momenteel bevinden.

Aanbeveling 5: de Rekenkamercommissie adviseert de raad om zich uit te spreken over het al dan niet inhuren van externe partijen vanuit het werkdeel

Deze aanbeveling is concreet, maar niet specifiek. Er wordt bijvoorbeeld geen nadere toelichting gegeven over welke externe partijen (bijvoorbeeld re-integratiebureaus) het kan gaan, en ook niet wat het werkdeel inhoudt, hoewel dat in het algemeen bekend mag worden verondersteld. De aanbeveling is echter niet realistisch, omdat de inhuur van externe partijen een verantwoordelijkheid voor het college is.

Aanbeveling 6: vraag als raad het college om voor de komende jaren een aanpak voor re-integratie te ontwikkelen die aansluit bij de veranderende situatie. Hierbij moet meer dan in het verleden zorgvuldig worden omgegaan met de inzet van middelen omdat deze beperkt zullen zijn. Gezien de teruglopende budgetten en de eventuele tekorten binnen de Wsw zullen keuzes gemaakt moeten worden. Hierbij gaat het onder meer over welke doelgroepen wel of niet meer ondersteund moeten worden en hoe men omgaat met de nieuwe doelgroepen die op de gemeente afkomen, zoals de Wsw en de Wajong. De door het college en organisatie genoemde koppeling met de Wmo en eventueel met de Awbz, bieden goede mogelijkheden om het beleid te herijken.

Een nadere toelichting bij aanbeveling 6 is: de raad kan in haar kaderstellende rol hierop inspelen door richting te geven aan de ontwikkelingen. Omdat het werkkterrein van gemeenten steeds breder wordt met steeds meer (en minder homogene) doelgroepen en afnemende financiële middelen wordt dit steeds belangrijker.

Deze opsomming verschilt nogal van de sterk verkorte versie die in de verdere communicatie naar bijvoorbeeld raad en college werd weergegeven. Hierdoor is het mogelijk dat het beeld is ontstaan dat de aanbevelingen (te) algemeen zijn geformuleerd. Dit wordt bevestigd door een van de geïnterviewden. Uit het groepsgesprek met de raadsleden komt naar voren dat het onderzoek als (te) voorspelbaar werd gezien.

Hoewel de uitgebreide aanbevelingen geen duidelijk tijdspad en –planning bevatten, is bij vier van de zes aanbevelingen een voorzet gegeven over hoe de gemeentelijke organisatie hiermee om kan gaan. De aanbeveling over de kaderstellende rol van de raad is voorzien van een stappenplan, met vragen die de raad voor zichzelf kan stellen en beantwoorden. Bij de aanbeveling over informatievoorziening wordt aangegeven dat er drie niveaus zijn. In het rapport wordt geconstateerd dat de raad haar kaderstellende rol in de periode voorafgaand aan het onderzoek op beperkte wijze heeft ingevuld, en dat de informatievoorziening naar de raad eveneens summier is geweest. Dit laatste is volgens een van de geïnterviewden nog steeds het geval. Er is meer informatie beschikbaar, maar deze wordt op dit moment nog weinig – te weinig volgens deze persoon – richting de raad gecommuniceerd. In feite wordt er nog steeds vooral op het financiële aspect gestuurd, een conclusie die ook in de rapportage uit 2012 wordt getrokken.

#### **4.4 Behandeling onderzoek**

In haar reactie geeft het college aan zich te herkennen in de hoofdlijnen van het rapport<sup>8</sup>. Men onderschrijft dat het re-integratiebeleid op sommige punten explicieter kan worden gemaakt, en dat zowel de te behalen resultaten als de kaders waarbinnen moet worden gewerkt, helderder en duidelijker geformuleerd kunnen worden. Het college erkent dat haar eigen informatievoorziening richting de gemeenteraad verbeterd kan worden. Er worden meerdere inhoudelijke detailopmerkingen gemaakt. Als reactie op de eerste aanbeveling geeft het college aan dat 'later dit jaar' in de beleidsnota re-integratie en handhaving voorstellen zullen worden gedaan om de raad een duidelijkere rol te geven bij het stellen van kaders. Ook aanbeveling 2 tot en met 4 worden door het college overgenomen. De vijfde aanbeveling wordt niet overgenomen, met als toelichting dat het hier om een uitvoeringsdeel gaat, waarvoor het college en niet de raad verantwoordelijk is.

---

<sup>8</sup> 1248 Reactie college op Rapport Rekenkamercommissie Re-integratiebeleid, 31 mei 2012



Tijdens een informatieavond van de raad in juni wordt besloten dat het rapport wordt vrijgegeven voor debat, en dus een bespreekstuk zal zijn. De reden hiervoor is 'duidelijkheid te krijgen over de vraag hoe invulling moet worden gegeven aan de voorgestelde aanbevelingen'<sup>9</sup>. Een nadere toelichting wordt gegeven bij aanbeveling 5: Ten aanzien van de aanbeveling van de Rekeningcommissie aan de raad om zich uit te spreken over het al dan niet inhuren van externe partijen vanuit het werkdeel heeft het college opgemerkt deze aanbeveling niet over te nemen omdat dit een uitvoeringsonderdeel betreft, waarvoor het college verantwoordelijk is. De Rekenkamercommissie heeft bij monde van de voorzitter aangegeven deze aanbeveling te handhaven. De Rekenkamercommissie is van mening dat het aan de raad is om zich uit te spreken op welke wijze zij invulling wil geven aan zijn budgetrecht.

In de raadsvergadering die hierop volgt is discussie over de laatste aanbeveling. Er zijn raadsleden die vinden dat het college deze aanbeveling ook moet overnemen. Er wordt door een aanwezige kritisch gekeken naar de te beperkte kaderstelling van de raad. Ook vindt dit raadslid dat de gemeente Rheden zich kan laten zien door met voorstellen te komen voor mensen die al langer gebruik maken van de Wwb en re-integratie behoeven. In het voorstel bij het rapport stond als 'advies' om de aanbevelingen voor kennisgeving aan te nemen. Dit blijft het geval, er wordt niet gekozen voor de formulering om de aanbevelingen over te nemen. Het besluit van de raad is: dat de raad instemt met het voorstel om in het besluit op te nemen dat de raad de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie overneemt, net als het college, dus met uitzondering van aanbeveling 5; en tevens dat de raad verwacht dat het college nog dit jaar in het kader van de re-integratienota met suggesties komt<sup>10</sup>.

#### **4.5 Doorwerking onderzoek en aanbevelingen**

De aanbevelingen hebben tot een nieuwe re-integratienota geleid, in de vorm van het plan 'Re-integratie in de gemeente Rheden: kansen op werk benutten. Meerjarenbeleidsplan re-integratie 2014-2017' van oktober 2013. In het meerjarenbeleidsplan wordt aangegeven dat dit plan voortbouwt op het plan over de periode 2008-2011 (Meewerken in Rheden). Daarnaast sluit dit plan aan bij de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie uit het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid. Het meerjarenbeleidplan stelt de kaders waarbinnen de gemeente Rheden uitvoering gaat geven aan haar re-integratietraak. Om de uitvoering vorm te geven, en waar nodig bij te sturen, worden de beleidsdoelen uit het plan jaarlijks vertaald naar een uitvoeringsplan.

Het plan doet vooral recht aan aanbeveling vier, dat ook andere resultaten dan alleen de uitstroom in beeld worden gebracht. Het 'Rhedens model' wordt geïntroduceerd als vertrekpunt voor het meerjarenbeleidsplan. Dit model bestaat uit vier cirkels van 'participatie'. Pas als de cirkels van directe familie, vrienden- en buurtgenoten en professionele zorgverleners ontoereikend zijn, komt de gemeente in beeld. Er wordt een visie ontwikkeld, die sterk is gericht op werk en zelfredzaamheid. De participatieladder wordt geïntroduceerd. Er worden prestaties gedefinieerd op de gebieden:

- werk en tegenprestatie naar vermogen;
- het te ontwikkelen instrumentarium;
- groepsgewijze aanpak en collectieve inkoop;
- werkgeversdienstverlening en social return.

Bij werk en tegenprestatie naar vermogen wordt wel een uitstroomdoelstelling genoemd (jaarlijks stromen 350 mensen – volledig of gedeeltelijk – uit de bijstandsuitkering naar betaald werk). Daarnaast worden bijvoorbeeld ook doelstellingen geformuleerd als 'jaarlijks zijn tenminste 125 mensen actief op trede 4 van de participatieladder'.

---

<sup>9</sup> 12.48 V Onderzoek Rekenkamercommissie Re-integratiebeleid, 31 mei 2012

<sup>10</sup> Verslag raadsvergadering 20 juni 2012, blz. 9

Eind 2014 is onderzoek gedaan naar en geëxperimenteerd met de nieuwe vormen van ondersteuning bij re-integratie gericht op stimuleren van eigen kracht. De uitvoering wordt dus vormgegeven in aparte jaarlijkse uitvoeringsplannen.

Wat uit het plan niet duidelijk naar voren komt is de rol van de raad. Is het plan bijvoorbeeld gebaseerd op vooraf door de raad gestelde kaders? (aanbeveling 1). Ook blijkt uit het document niet dat dit is vastgesteld door de raad.

Vooraf wordt al aangegeven dat de vijfde aanbeveling niet wordt overgenomen door zowel college als raad. Omdat de aanbevelingen zijn geformuleerd voor en vanuit de rol van de raad, is dit vanuit het raadsperspectief ook logisch. Vanuit het college beredeneerd is dit echter minder logisch. Temeer omdat er al sindsdien een plan van aanpak voor re-integratie is verschenen, dat al voor een groot deel voorsorteert op de veranderingen die in de zorg op komst waren. Het college neemt dus als het ware deze aanbeveling ter harte, terwijl er bij voorbaat wordt aangegeven dat men dit niet gaat doen.

Omdat de uitvoering van het beleid wordt belegd in jaarlijkse uitvoeringsplannen is op dit moment niet te zeggen wat de doorwerking van met name de tweede en de derde aanbeveling is. Deze uitvoeringsplannen kunnen hier meer inzicht in geven. Verder blijkt uit de stukken niet of de raad bijvoorbeeld de kaders heeft gesteld voor het meerjarenbeleidsplan dat er op dit moment ligt. Wel is er afstemming geweest met de Wwb-cliëntenraden van de gemeenten Rheden en Roosendaal, waarvoor de gemeente Rheden het re-integratiebeleid uitvoert.

Re-integratie is een beleidsveld dat de laatste jaren aan grote veranderingen onderhavig is. In het begin van dit hoofdstuk zijn de veranderingen die voorafgaand aan het onderzoek – en kort erna – van toepassing werden, al beschreven. Per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor re-integratie nog meer bij de gemeente komen te liggen. Dit heeft tot gevolg dat de onderhavige beleidsnota – het meerjarenplan – volgens een betrokkene weer aan herijking toe is. Het huidige beleidskader is niet meer actueel. Dit betekent echter niet dat er aan deze aanbeveling niet is voldaan. Er wordt op dit moment gewerkt aan een nieuw beleidskader, dat volgens planning aan het einde van dit jaar klaar moet zijn. De portefeuillehouder geeft aan dat de aanbevelingen zijn opgepakt in een dynamisch beleidsveld, waarin door de landelijke ontwikkelingen weinig ruimte was voor lokale kaderstelling. Er is bij de behandeling van de afgelopen begroting met de gemeenteraad gesproken over doelstellingen. De portefeuillehouder bevestigt dat hier nog wel een slag in kan worden gemaakt.

Volgens een andere betrokkene is er nog steeds sprake van een beperkte kaderstelling door de raad. De kaders zijn beperkt en algemeen geformuleerd. Uit de raadsbehandeling bleek al dat er discussie was over de keuzes over hoe het beschikbare geld in te zetten. Deze keuze speelt op dit moment nog steeds, het is bijvoorbeeld mogelijk om in te zetten op de groep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, of juist op een groep cliënten die misschien wel nooit meer zou kunnen werken, en daardoor in veel gevallen ook participatie nodig heeft. Deze groep zou voor een deel ook uit Wmo-gelden gefinancierd kunnen worden. Het is volgens een betrokkene aan de raad om hier een keuze in te maken. Verder geeft de ambtelijke betrokkene aan dat er een bepaald budget beschikbaar is, maar geen bestuurlijke opdracht over hoe dit in te zetten. Er is behoefte aan 'SMART'-kaders, bijvoorbeeld hoeveel geld er moet worden bespaard, of hoeveel personen er jaarlijks moeten uitstromen. De middelen om dergelijke doelen te realiseren zijn er volgens de afdeling wel.

Een ander punt dat in het onderzoek ook werd geconstateerd, en volgens een betrokkene ook nog actueel is, betreft de informatievoorziening naar de gemeenteraad. De afdeling geeft zelf aan dat men vindt dat de informatievoorziening beter kan. Er is namelijk veel informatie beschikbaar. Er wordt wel gerapporteerd over de begroting en de streefwaarden die zijn geformuleerd voor de P&C-cyclus. Deze worden gehaald. Een betrokkene zegt echter dat deze doelen algemeen zijn geformuleerd.

Er wordt momenteel een aanpak ontwikkeld voor de veranderde situatie (aanbeveling 4). Deze moet samen worden gezien met de aanbeveling over de kaders. Volgens een betrokkene hoeft het laatste re-integratieplan niet herschreven te worden. Er moet een Plan van aanpak onder gelegd worden. Hier wordt op dit moment aan gewerkt.

Er was discussie over de aanbeveling dat de raad zich moet uitspreken over de externe inhuur van personeel in het kader van re-integratie. Volgens een betrokkene heeft de raad besloten dat er extern personeel wordt ingezet voor het behandelen van de MAU-aanvraag<sup>11</sup> die de gemeente Rheden gaat doen. Dit betekent feitelijk dat – hoewel zowel college en raad – aangeven dat deze aanbeveling niet wordt overgenomen, er *wel* aan is voldaan.

### **Effecten**

Het onderzoek naar re-integratie werd uitgevoerd aan de vooravond van de invoering van de Wet werken naar zekerheid (vanaf januari 2013), en twee jaar voor de invoering van de huidige Participatiewet. Er is daardoor in korte tijd veel veranderd op het gebied van re-integratiebeleid. Veranderingen waar de gemeente Rheden nauwelijks invloed op heeft gehad. Mede hierdoor zijn er nauwelijks kaders gesteld door de raad. Op dit moment is de betrokken ambtelijke afdeling begonnen aan een hernieuwd Plan van aanpak, dat onder het beleidskader wordt gelegd. Dit moet voor het einde van dit jaar klaar zijn. De geactualiseerde versie staat gepland voor bespreking in de gemeenteraad in het eerste kwartaal van 2016. Volgens de portefeuillehouder is er over het huidige instrumentarium dat de gemeente op het gebied van re-integratiebeleid beter nagedacht dan in de periode voor het Rekenkameronderzoek. De gemeente heeft daarin een slag gemaakt. Deze was ook nodig, want er is minder budget voor re-integratie.

## **4.6 Conclusies en beoordeling aan de hand van het normenkader**

### **Uitvraag naar bureau was zeer gedetailleerd**

De uitvraag die is geformuleerd voor dit onderzoek (zie paragraaf 4.2) was zeer gedetailleerd. Deze uitvraag is vrijwel integraal overgenomen, waardoor ook de rapportage een hoog detailniveau kent, dat niet altijd even toegankelijk is voor de gemiddelde lezer.

### **Aanbevelingen zijn voorzien van een nadere toelichting, die in de uitgaande stukken echter 'verdwijnt'**

De aanbevelingen uit dit onderzoek zijn voorzien van suggesties, of een stappenplan dat als leidraad voor de uitvoering of doorwerking ervan kan fungeren. Deze extra toelichtingen zijn echter niet opgenomen in de reactie van het college en in de begeleidende stukken voor de raad. Dit kan er toe hebben geleid dat diverse betrokkenen een ander beeld hebben van het onderzoek en haar aanbevelingen, dan beoogd door de Rekenkamercommissie.

---

<sup>11</sup> MAU=Meerjarige Aanvullende Uitkering. Als een gemeente tekort komt – of dreigt te komen – op de beschikbare budgetten voor sociale zekerheid (waaronder re-integratie, maar bijvoorbeeld ook Wwb-uitkeringen) kan een beroep worden gedaan op de Rijksuitkering MAU.

### **Re-integratie is en was een roerig beleidsveld, waardoor het onderzoek is ingehaald door de actualiteit**

Zoals in paragraaf 4.2 al geschetst zijn er allerlei ontwikkelingen op het gebied van re-integratie. Ten dele is hierop voorgesorteerd, maar de huidige decentralisaties in de zorg en de invoering van de Participatie per 1 januari 2015 konden bij de start van dit onderzoek niet worden voorzien. Hierdoor is het rapport van destijds, en het mede naar aanleiding van dit rapport verschenen Meerjarenbeleidskader voor de periode 2014-2017 ingehaald door de actualiteit.

### **Beoordeling normenkader**

In het algemeen kan worden gesteld dat het opvallend is dat in de stukken naar zowel raad als college gebruik is gemaakt van een verkorte versie van de gedane aanbevelingen. Dit kan betekenen dat er meerdere betrokkenen zijn, die deze toelichtingen niet (meer) hebben gezien, of dat deze naar de achtergrond verdwijnen.

Zoals ook in paragraaf 4.3 is geconstateerd zijn de aanbevelingen in de meeste gevallen specifiek en concreet, echter niet altijd (voldoende) realistisch. Daarom is deze norm beoordeeld als grotendeels voldaan.

Opvallend is dat – hoewel de raad in eerste instantie aangeeft dit niet te doen – men zich wel heeft uitgesproken over externe inhuur. Het onderhavige beleidskader is destijds aangepast. Door de vele veranderingen op het sociaal domein is dit vervangende kader ook niet meer actueel. Er wordt aan gewerkt om dit kader te actualiseren. De aanbeveling over het stellen van kaders door de raad is nog immer actueel, de betrokken afdeling geeft aan dat de kaders te algemeen zijn. Ook de informatievoorziening kan beter. Tenslotte is er naar aanleiding van het onderzoek een meerjarenaanpak ontwikkeld (voor de periode 2014-2017). Deze aanpak wordt op dit moment geactualiseerd.

**Tabel 4.1****Beoordeling normenkader onderzoek re-integratie**

	<b>VOLLEDIG VOLDAAN</b>	<b>GROTEN-DEELS VOLDAAN</b>	<b>BEPERKT VOLDAAN</b>	<b>NIET VOLDAAN</b>	<b>NIET TE CHECKEN</b>
<b>Totstandkoming en uitvoering onderzoek</b>					
Het onderwerp van het onderzoek is actueel, relevant en specifiek	x				
De timing van het onderzoek is adequaat	x				
De uitvraag van de Rekenkamercommissie richting externe bureaus is duidelijk		x			
De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn op de hoogte van de opzet van het onderzoek	x				
Er is draagvlak voor het onderzoek bij raad, college en ambtelijke organisatie	x				
Het onderzoek is correct uitgevoerd (incl. ambtelijk en bestuurlijk wederhoor)	x				
De bevindingen zijn verifieerbaar,	x				
De uitkomsten van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor zijn verwerkt in het rapport					x
<b>Aanbevelingen</b>					
De aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten zijn gedaan zijn specifiek, concreet, realistisch en sluiten aan op het uitgevoerde onderzoek		x			
Er wordt per aanbeveling omschreven wat er moet gebeuren, hoe het moet gebeuren, wie het moet doen en wanneer		x			
Aanbevelingen volgen logisch uit de conclusies,	x				
<b>Behandeling onderzoek</b>					
De aanbevelingen worden door het college overgenomen en aangeboden aan de raad		x			
Het onderzoek is behandeld in de raad	x				
De uitkomsten van de raadsbehandeling zijn besproken in het college	x				
Het college committeert zich aan de aanbevelingen, of wijkt hier beargumenteerd van af	x				
Onderzoeken worden na afloop geëvalueerd				x	
<b>Doorwerking aanbevelingen</b>					
Aanbevelingen worden vertaald naar maatregelen		x			
De raad volgt de implementatie van aanbevelingen				x	
Er is een systematiek om de uitvoering van maatregelen te volgen				x	
Maatregelen hebben het gewenste effect					x

# 5

## Verbonden partijen



## 5. Verbonden partijen

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het onderzoek naar verbonden partijen centraal. Dit onderzoek vond plaats in 2013.

### 5.2 Totstandkoming en uitvoering

In de rapportage wordt kort aandacht besteed aan de aanleiding van het onderzoek. Deze bestaat eruit dat 'de Rekenkamercommissie aandacht wil schenken aan de invloed van de gemeente en de gemeenteraad op verbonden partijen'. Voor de Rekenkamercommissie staat de vraag centraal in hoeverre gestuurd wordt op naleving van de vooraf gestelde doelen en welke risico's samenhangen met de deelneming in verbonden partijen. Enkele ambtelijk betrokkenen geven aan dat zij niet meer weten wat destijds de concrete aanleiding van het onderzoek was. Wel werd het voornemen om het onderzoek naar betrokken partijen besproken in het Auditcomité. Een betrokkene heeft zitting in dit comité, net zoals een lid van de Rekenkamercommissie en een wethouder. Verbonden partijen zijn volgens twee geïnterviewden een wettelijk sterk ingekaderd onderwerp. Er is bijvoorbeeld een informatie- en een verantwoordingsplicht. Een aanleiding is mogelijk het beleidskader geweest. Uit een van de gesprekken kwam naar voren dat de Rekenkamercommissie het uitgangspunt heeft dat een onderzoek tot input voor een nieuw beleidskader kan zijn. De meest recente Nota verbonden partijen stamde uit 2006. Uit de gesprekken met diverse betrokkenen kwam echter niet het beeld naar voren dat er een sterke behoefte was aan vervanging van dit kader, waar dit bijvoorbeeld bij de onderzoeken naar burgerparticipatie en re-integratie wel meer het geval was. Volgens enkele raadsleden was het onderzoek vanuit het perspectief van de raad goed getimed, omdat verbonden partijen op dat moment een discussiepunt was in de raad. Het ging hierbij vooral om de vraag wat de raad van een aangesloten gemeente nog kan sturen, en hoeveel invloed men (nog) kan uitoefenen.

Een andere betrokkene gaf aan dat het onderwerp verbonden partijen op de agenda kwam omdat de raad een afstand voelde naar verbonden partijen. Mede vanwege een aantal incidenten (niet nader gespecificeerd) ontstond de behoefte om de positie van de raad te verstevigen. Een van de geïnterviewden heeft het ambtelijk hoor op het onderzoek verzorgd en de reactie van het college geschreven. Het rapport is vervolgens besproken in de raad. Tijdens de behandeling van het rapport ging een welzijnsinstelling failliet. Hier ging toen veel aandacht naar toe. Het is mogelijk dat de behandeling van de rapportage en de aanbevelingen hierdoor naar de achtergrond zijn geschoven.

#### De uitvraag

Voorafgaand aan het onderzoek formuleerde de Rekenkamercommissie de volgende hoofd- en deelvragen.

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

- Welke gemeenschappelijke regelingen zijn er en welke doelen wenst de gemeente na te streven met deze gemeenschappelijke regelingen?
- Is de governance adequaat ingevuld?
- Welke risico's loopt de gemeente door haar taken door een verbonden partij te laten uitvoeren en worden deze risico's adequaat beheerst?

Om antwoord te geven op de centrale vragen is het van belang een aantal algemene vragen te beantwoorden:

- Welke samenwerkingsverbanden zijn er?
- Welke rechtsvormen hebben deze?
- Hoe is de bestuursvorm?
- Wie bepaalt de ontwikkelingen van de samenwerking?
- Hoe doet de gemeente het ten opzichte van andere gemeenten (benchmark)?
- Herkent de gemeente zichzelf in de samenwerking?
- Zijn er prestatie indicatoren afgesproken?
- Wat zijn de mogelijkheden om contracten tussentijds te beëindigen (ontvlechtingmogelijkheden)?
- Welke voorgenomen samenwerkingsverbanden zijn nooit van de grond gekomen?

Om antwoord te geven op de eerste centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Welke doelen streeft de gemeente met bepaalde deelnemingen na en zijn deze adequaat?
- Hoe is de inrichting van de organisatie van bepaalde deelnemingen vormgegeven en in welke mate voldoet dit aan de wet- en regelgeving?

Om antwoord te geven op de tweede centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Hoe heeft het college van B&W zijn rol en positie ingevuld ten opzichte van bepaalde deelnemingen?
- Welke sturings- en beheersingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij bepaalde deelnemingen en worden deze voldoende aangewend?
- Heeft de gemeenteraad inhoudelijke en financiële kaders gesteld bij bepaalde deelnemingen en zijn deze adequaat?
- Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad verantwoordingsinformatie over bepaalde deelnemingen en is deze informatievoorziening adequaat? Hoe is de informatielijn naar de gemeenteraad geregeld?
- Hoe wordt de toezichthoudende functie ten aanzien van bepaalde deelnemingen ofwel verbonden partijen ingevuld door de gemeenteraad en is er sprake van adequaat toezicht door de gemeente?
- Wat is de rol/invloed van de gemeente in deze organisatie?
- Hoe is de invloed/zeggenschap van zowel het algemeen als van het dagelijks bestuur georganiseerd in deze organisatie?
- Hoe is de taakverdeling geregeld tussen de gemeente en de organisatie?
- Hoe is de verantwoording van de door de gemeenteraad benoemde bestuursleden geregeld?

Om antwoord te geven op de derde centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Hoe hoog is het financieel belang van de gemeente Rheden?
- Welke risico's loopt de gemeente in maatschappelijke, financiële en/of juridische zin?
- Welke beheersmaatregelen heeft de gemeente getroffen om deze risico's te beperken/mitigeren of vermijden? En functioneren deze beheersmaatregelen in de praktijk?
- Is er sprake van voldoende functiescheiding tussen bestuur en toezicht?
- Hoe stuurt de gemeente de desbetreffende organisatie aan rekening houdend met haar rollen en verantwoordelijkheden?

Deze deelvragen zijn in het rapport ondergebracht onder drie koppen. Veel van de geformuleerde deelvragen komen hierbij niet terug. Het heeft er alle schijn van dat in onderling overleg de uitvraag voor dit onderzoek is geherformuleerd.

Algemeen beleid en kaders  
Sturen op afstand  
Risicobeheersing



## 5.3 Aanbevelingen

### Aanbevelingen

De geformuleerde aanbevelingen zijn ook gerangschikt onder de drie hierboven beschreven koppen.

#### Algemeen beleid en kaders

1 De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan om de Nota verbonden partijen door te spreken met het college. Daarbij is de aanbeveling om de afspraken en kaders ten aanzien van ieder genoemd aspect van sturen op en controleren van verbonden partijen te heroverwegen en hierin een bewuste en haalbare keuze te maken waarop de raad ook kan en wil sturen. Stel daarna het document opnieuw vast als geldende werkwijze waar beide partijen elkaar op kunnen aanspreken. Benut dit document als afsprakenkader voor het vervullen van uw controlerende rol. Plan daarbij concrete acties en evaluatiemomenten in.

2 De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan om de vast te stellen nota te vertalen en operationaliseren in een afwegingskader. Dit afwegingskader biedt handvatten om per situatie te besluiten tot het al dan niet aangaan van een samenwerkingsverband of een verbonden partij en, in geval van het op afstand zetten van een taak of beleid, tot welke vorm van samenwerking het beste kan worden overgegaan.

3 De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het college opdracht te geven één persoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de sturing- en controlemomenten ten aanzien van verbonden partijen. Deze centrale functionaris heeft het overzicht, bewaakt bijvoorbeeld de agenda van aanlevertermijnen van verantwoordingsinformatie en is alert ten aanzien van – nog vast te leggen – wensen van de raad ten aanzien van informatievoorziening.

De aanbevelingen zijn geformuleerd aan de hand van dezelfde kopjes als de bevindingen. De Nota verbonden partijen uit 2006 wordt als kwalitatief goed beoordeeld. Er wordt echter geconstateerd dat deze nota niet wordt nageleefd. De aanbeveling om deze nota door te spreken met het college is dan ook de eerste aanbeveling. Het document moet daarna opnieuw worden vastgesteld. Volgens een betrokkene werd er op een gegeven moment een behoorlijk technische discussie gevoerd met de onderzoekers over de status van deze nota. De nota had formeel ingetrokken moeten worden op het moment dat werd vastgesteld dat deze geen reikwijdte meer had. Dat is echter nooit gebeurd, waardoor de nota 'geldig' bleef. In de praktijk werkte de gemeente op een andere manier, die niet overeenkwam met de uitgangspunten van de nota. Dit werd door geen van de betrokkenen als problematisch gezien. De onderzoekers dachten hier anders over. Dit blijkt zowel als uit het oordeel over de nota en uit de eerste aanbeveling.

Er wordt geconstateerd dat de gemeente Rheden niet over een afwegingskader beschikt voor het aangaan van samenwerkingsverbanden in het algemeen, en verbonden partijen in het bijzonder. Het vaststellen van een dergelijk kader is dan ook de tweede aanbeveling. In een bijlage 'best practices' worden enkele voorbeelden gegeven van een afwegingskader. Deze bijlage wordt echter niet genoemd in zowel de conclusies als de bijbehorende aanbeveling. Dat is jammer, want sec gezien leest deze aanbeveling als pure theorie, die niet volledig recht zal doen aan de dagelijkse werkpraktijk binnen de gemeente. Daarom is deze aanbeveling niet realistisch, onvoldoende concreet en te specifiek. Het is daardoor zeer aannemelijk dat de aanbevelingen die in het kader van dit onderzoek zijn gedaan daardoor

niet de achtergrondinformatie bevatten in de stukken naar raad en college, waardoor de vraag kan worden gesteld of het afwegingskader van de diverse betrokken gremia wel volledig is geweest. Er wordt tenslotte geconcludeerd dat er geen centrale functionaris is binnen de gemeente die verantwoordelijk is voor verbonden partijen. De aanstelling van een dergelijke functionaris is dan ook de derde aanbeveling.

### **Sturen op afstand**

De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan om per verbonden partij een sturingsarrangement te bepalen, een afsprakenkader tussen raad en college over de mate van sturing en controle en de mate van informatievoorziening en betrokkenheid van de raad. Het opstellen van een kwadrant waarin de belangrijkste aspecten zijn opgenomen voor het bepalen van het gewenste sturingsarrangement kan hierin een goed handvat bieden. Er is voorbeeld van een dergelijk kwadrant opgenomen. In onderstaand voorbeeld is de mate van invloed op de verbonden partij (beleidsrijk of beleidsarm) en de hoogte van het risico (financieel en bestuurlijk) weergegeven dat de gemeente loopt ten gevolge van haar deelname aan de verbonden partij. Voor het model geldt hoe groter het risicoprofiel en de mate van invloed, hoe groter de mate van sturing dient te zijn en omgekeerd. Een dergelijk kwadrant maakt meteen zichtbaar welke verbonden partijen veel aandacht behoeven en welke in het reguliere proces van begroten en verantwoorden kunnen worden opgenomen. De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan op soortelijke wijze als in onderstaand voorbeeld een prioritering toe te kennen aan de verschillende verbonden partijen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de raad bepaalt welke criteria hij relevant acht om de mate van sturing en controle op af te stemmen. In bijlage 5 is een handreiking gedaan voor verdere uitwerking van het genoemde voorbeeld.

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om de procedure rondom het uitspreken van een gevoelen ten aanzien van documenten van verbonden partijen door de raad vast te leggen. Op die manier kan de werkwijze worden aangescherpt en wordt voor betrokkenen duidelijk wanneer, voor welke verbonden partijen en op welke wijze een zienswijze gevraagd kan of moet worden aan de raad.

Voor de aanbeveling over het sturingsarrangement geldt hetzelfde als de eerder gemaakte opmerking over het afwegingskader. De aanbeveling is te specialistisch, te weinig concreet en daardoor niet realistisch. Van het sturingsarrangement wordt ook een voorbeeld gegeven – hoewel dit een stuk onduidelijker is dan de beslisboom/afwegingskader – waarnaar niet wordt verwezen in de aanbeveling. Dat maakt deze behoorlijk theoretisch en wellicht zelfs lastig leesbaar. Het is namelijk de vraag in hoeverre raadsleden per verbonden partij (11 in totaal volgens het onderzoek) een kwadrant gaan maken, dat overigens wel is weergegeven (op pagina 10 van het rapport). Deze aanbeveling lijkt voort te komen uit de conclusie dat de raad haar sturingsarrangementen niet actief aanmerkt. Er wordt achteraan gezegd dat er bijvoorbeeld geen opmerkingen gemaakt worden over de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting. Wellicht dat een aanbeveling in de trant van 'bekijk de paragraaf Verbonden Partijen jaarlijks kritisch en formuleer vragen/opmerkingen of vraag om toelichting' beter recht deed aan de geformuleerde conclusies.

Verder wordt er in het stuk over sturen op afstand geconcludeerd dat de manier waarop het college haar toezichthoudende rol vervult, niet inzichtelijk is. Er bestaat geen verantwoording richting raad daarover of een evaluatie van de beoordelingen van de verbonden partijen<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Rapport/Verbonden Partijen, 27-05-2013, blz. 9.

Een aanbeveling over de rol van het college heeft echter betrekking op het met andere deelnemers in verbonden partijen op regionaal niveau op te trekken, om zo een gemeenschappelijk standpunt van meerdere – of alle – deelnemende gemeenten aan de verbonden partij proberen te creëren. Hoewel dit op zich een goede aanbeveling is, vloeit deze niet voort uit de conclusies en bevindingen van het onderzoek.

Gezien de focus van het onderzoek niet onlogisch, omdat het onderzoek zich richt op de situatie van de gemeente Rheden aangaande de verbonden partijen waarin de gemeente participeert. Er wordt niet gekeken naar de verhoudingen en interactie tussen de gemeente Rheden en de andere deelnemende gemeenten.

Een tweede conclusie is dat er geen duidelijke structuur, of agenda bestaat met data of momenten waarop verbonden partijen stukken aanleveren, en momenten waarop de raad een sturende en controlerende rol kan vervullen. Aanbeveling 6 sluit op deze laatste conclusie aan. Het is bij deze aanbeveling echter niet scherp of deze betrekking heeft op de verbonden partijen zelf, of op de ambtenaar of ambtenaren die hiervoor verantwoordelijk zijn.

### **Risicobeheersing**

De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het college te vragen meer inzicht te bieden in de risico's en de wijze van risicobeheersing en duiding te geven aan de verstrekte financiële gegevens. Borg dat in de Paragraaf verbonden partijen voldoende inzicht wordt verstrekt in het resultaat, de financiële positie en het weerstandsvermogen van de verbonden partijen, zodat u in staat bent om (financiële) risico's bij verbonden partijen - en daarmee voor de gemeente - te kunnen onderkennen. Op basis van deze risicotaxatie kunt u een afweging maken aan welke verbonden partijen u met name aandacht wilt besteden.

Het laatste inhoudelijke onderwerp is risicobeheersing. Er wordt geconcludeerd dat de informatie over risico's summier is, en dat het risico vaak alleen in de termen van een bedrag is uitgedrukt. De bovenstaande aanbeveling is dan ook een logische, die rechtstreeks voortvloeit uit het eerder geconstateerde.

Het rapport over verbonden partijen is de enige van de vijf waarin expliciet wordt verwezen naar aanbevelingen uit een eerder onderzoek. Samen met het onderzoek naar burgerparticipatie is verbonden partijen een onderwerp waarbij er eerder onderzoek is uitgevoerd binnen de gemeente naar het betreffende onderwerp. De Rekenkamercommissie concludeert volgens de conclusies dat de aanbevelingen uit het rapport naar gemeenschappelijke regelingen uit 2005 nog steeds gelden. Het is daarom niet vreemd dat deze aanbevelingen nogmaals voor het voetlicht worden gebracht. Wellicht was hierbij een koppeling met de aanbevelingen die in 2013 zijn gedaan een goede zaak geweest. Aanbevelingen 2 en 3 uit 2005 konden bijvoorbeeld worden ingebed in de aanbevelingen over sturing op afstand uit 2013.

De navolgende aanbevelingen uit het vorige rekenkamerrapport naar gemeenschappelijke regelingen (2005) vragen nog steeds om aandacht:

Wij besluiten dit rapport met de volgende aanbevelingen:

1. Het College en de Raad dienen duidelijk aan te geven wat de gemeente van de gemeenschappelijke regeling verwacht. In de programmabegroting dient aangegeven te worden welke bijdrage de gemeenschappelijke regeling levert aan de realisering van het programma.
2. Het College dient zorg te dragen voor een goede planning van tijdstippen waarop begroting en rekening moeten zijn ontvangen en beoordeeld en waarop beslissingen moeten zijn genomen door College resp. Raad.
3. Het College zorgt ervoor dat er goede procedureafspraken komen over de beoordeling en besluitvorming van begroting, rekening en relevante beleidsstukken van de gemeenschappelijke regelingen en dat deze bij alle betrokkenen bekend zijn.
4. Het College wordt gevraagd in overleg met de deelnemende gemeenten met voorstellen te komen voor een toezichtarrangement. Hierin wordt vastgelegd hoe het toezicht wordt uitgeoefend en welke informatie daarvoor vereist is. Door samenwerking kan het toezicht professioneler en efficiënter gebeuren. Een toezichtarrangement verdient in ieder geval te worden overwogen voor de belangrijkste gemeenschappelijke regelingen (Presikhaaf, Hulpverlening Gelderland Midden en KAN)
6. De Raad kan het College de opdracht geven om eenmaal per vier jaar voor elke gemeenschappelijke regeling te beoordelen of voortzetting van de samenwerking wenselijk en nodig is en onder welke condities (meerjarig beleids- en financieel kader). De beleidsnota verbonden partijen kan hiervoor het aanknopingspunt bieden.

#### 5.4 Behandeling onderzoek

Het college schrijft in haar reactie van 16 mei 2013 dat men voorstelt om samen met de raad nadere afspraken te maken over de toekomstige omgang met verbonden partijen. In dit overleg kan dan bijvoorbeeld aandacht worden gegeven aan de 'onderscheidende rollen welke raad, college en ambtelijke organisatie bezitten aangaande de omgang met verbonden partijen'<sup>13</sup>.

In haar voorstel van juni 2013 stelt de raad voor om het rapport vrij te geven voor debat in de eerstvolgende raadsvergadering. De reactie van het college wordt hierbij integraal overgenomen<sup>14</sup>. Uit het verslag van de raadsvergadering van 18 juni 2013 blijkt echter dat het rapport een hamerstuk is geworden. Hierbij wordt door een partij een stemverklaring afgelegd waarin wordt gesteld dat de raad nog veel werk te doen heeft. Vervolgens wordt het rapport voor kennisgeving aangenomen.

Vervolgens is een raads werkgroep opgestart. In deze fase kreeg een faillissement van een lokale welzijnsinstelling veel aandacht. In november 2013 kwam een lid van deze werkgroep met het idee om de bevindingen uit het onderzoek te koppelen aan het onderwerp leningen en garanties. Dat was destijds actueel, vanwege dit eerder genoemde faillissement. Dit voorstel ging terug naar de raad, en is toen weggezaakt. Vervolgens kwamen de verkiezingen. Na de verkiezingen is het onderwerp weer opgepakt. Op dit moment wordt het onderwerp door de raad als 'actueel' betiteld. In september van dit jaar worden de resultaten van de werkgroep besproken in de raad.

<sup>13</sup> Rapport/Verbonden partijen 2013, blz. 11.

<sup>14</sup> 13.51V Onderzoek naar Verbonden Partijen blz. 1-2

Een ambtelijk betrokkene geeft aan dat het onderzoek nogal technisch van aard was, en dat de vraagstelling en de conclusies van het onderzoek niet goed met elkaar konden worden verbonden. Er was – zoals eerder genoemd – ook discussie met de onderzoekers over de status van de Nota verbonden partijen. Deze is formeel niet ingetrokken. Bij het vaststellen van de nieuwe financiële verordening uit 2011 had de raad deze nota moeten intrekken, want toen werd er besloten om geen nieuwe nota verbonden partijen op te stellen. De raad had een meer pragmatische weg gekozen in deze discussie. De afstemming tussen raad, organisatie en onderzoekers kwam volgens deze geïnterviewden niet overeen.

Een laatste opmerking is gemaakt dat de aanbevelingen zijn gedaan aan de oude raad, en dat het nu nog niet bekend is wat de nieuwe raad ervan vindt. Dat zal in september 2015 duidelijk worden.

## **5.5 Doorwerking onderzoek en aanbevelingen**

Er is op dit moment een raads werkgroep intergemeentelijke samenwerking actief die bezig is met het formuleren van nieuw beleid. Er is een concept-kaderstellende startnotitie gemaakt. De aanbevelingen en conclusies uit het rapport zijn in dit document meegenomen. Deze raads werkgroep is weer een subwerkgroep van de bredere werkgroep Bestuursstijl. Door een betrokkene wordt de opmerking gemaakt dat het onderzoek wellicht meer inzicht had kunnen opleveren in de risicobeheersing. De resultaten van deze werkgroep worden, zoals hierboven beschreven, in september 2015 in de raad besproken. De rapportage van de raads werkgroep zit op dat moment in de afrondende fase, waarin de resultaten van de raadsbehandeling kunnen worden opgenomen. De raads werkgroep gaat het college opdracht geven om een beleidsnotitie samenwerkingsverbanden op te stellen, waarin onder andere de bevindingen uit het onderzoek naar verbonden partijen meegenomen gaan worden.

De eerste aanbeveling uit het onderzoek heeft vooral betrekking op de rol van de raad. De raads werkgroep is hiermee bezig gegaan. Binnen de werkgroep was er geen discussie over deze aanbeveling. In het algemeen is afgesproken dat het college de aanbevelingen verder gaat uitwerken en met een beleidsnotitie komt, die voor februari 2016 staat ingepland. De raads werkgroep heeft het college verder opdracht gegeven om een afwegingskader te ontwikkelen, om onder meer de democratische legitimiteit te warborgen. Hier gaat het college voorstellen voor doen.

De verantwoordelijkheid voor verbonden partijen (aanbeveling 3) ligt bij de controller. Het gaat hierbij niet om inhoudelijke verantwoordelijkheid, want die ligt bij de vakafdelingen. Ook de financieel adviseurs hebben een rol bij het bewaken van de risicobeheersing voor verbonden partijen.

Het afsprakenkader tussen raad en college (aanbevelingen over sturen op afstand) moeten nog besproken worden. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is wel aangescherpt. De raads werkgroep wilde volgens een ambtelijk betrokkene wel iets meer, maar het is nog onduidelijk hoe dit er dan gaat uitzien per verbonden partij.

In het kader van de aanbevelingen naar risicobeheersing is per verbonden partij een risicotaxatie gemaakt. Dit moet de gemeente ook wettelijk doen. De paragraaf Verbonden Partijen bij de programmabegroting voorziet hierin. Als er zich situaties met verbonden partijen voordoen waarbij meer risico's worden gesignaleerd, komen deze expliciet terug in B&W-voorstellen. De raad moet hierover ook worden geïnformeerd. Naar aanleiding van deze aanbeveling is de paragraaf verbonden partijen uitgebreid met een onderdeel 'geconstateerde risico's'.

Volgens een ambtelijk betrokkene zijn de aanbevelingen uit 2005 die ook nog in het rapport worden genoemd, zoveel mogelijk opgepakt. Er zijn sturingsarrangementen opgezet voor meerdere verbonden partijen. Dit zit ook in de reguliere P&C-cyclus.

Het ambtelijk deel van de aanbevelingen is volgens de betrokkenen zoveel mogelijk opgepakt. De aanbevelingen voor de raad worden zeer binnenkort behandeld.

Conform de bevindingen uit het hoofdstuk over burgerparticipatie is de bevinding voor het onderzoek verbonden partijen dat de aanbevelingen op veel terreinen worden opgepakt, en er in die zin sprake is van een goede doorwerking van de aanbevelingen, maar dat dit proces in verhouding veel tijd in beslag neemt. In dit geval is dit verklaarbaar door een faillissement en de gevolgen hiervan voor zowel de agenda en prioriteiten van de raad en de ambtelijke organisatie. Omdat er over meerdere maatregelen en aanbevelingen nog moet worden gesproken in de raad is het op dit moment nog niet te zeggen of de aanbevelingen worden vertaald naar maatregelen, en in hoeverre alle betrokkenen zich committeren aan de maatregelen.

## **5.6 Conclusies en beoordeling aan de hand van het normenkader**

### **De oorspronkelijke uitvraag van de Rekenkamercommissie is anders geformuleerd**

De uitvraag zoals die door de Rekenkamercommissie naar onderzoeksbureaus is verstuurd, is door de uiteindelijke opdrachtnemer aangepast. De uitvraag had een meer beschrijvend karakter, waarbij er sprake leek van het 'afpellen van de ui' om tot de kern te komen. Zo begon de uitvraag met de vraag welke gemeenschappelijke regelingen er zijn, en de motivatie van de gemeente om daaraan deel te nemen. Deze vragen zijn geherformuleerd, en leiden daardoor tot wellicht een andere uitkomst van het onderzoek dan oorspronkelijk beoogd. Een ambtelijk betrokkene stelde ook de vraag of de uitkomsten van het onderzoek wel recht deden aan wat de Rekenkamercommissie vooraf had beoogd.

### **De aanbevelingen zijn theoretisch en gedetailleerd**

De uiteindelijk geformuleerde aanbevelingen zijn tamelijk specialistisch, niet concreet en mede daardoor mogelijk minder realistisch. Er worden voorbeelden gegeven van afwegingskaders en sturingsarrangementen die mogelijk minder recht doen aan de dagelijkse praktijk binnen gemeenten.

### **De Nota Verbonden Partijen uit 2006 is formeel niet ingetrokken**

Er was discussie tussen de onderzoekers (het uitvoerende bureau) en de ambtelijke organisatie over de status van de Nota verbonden partijen. Deze nota is formeel nog steeds niet ingetrokken en zou hierdoor – volgens de visie van het betrokken bureau – nog immer rechtskracht hebben. Dit is nog niet gebeurd. Zeer binnenkort bespreekt de gemeenteraad de uitkomsten van de werkzaamheden van een raads werkgroep, waar ook verbonden partijen een onderdeel van was. Feit is wel dat er al jaren niet meer wordt gewerkt volgens deze nota. De gemeente voldoet aan de wettelijke kaders die er op het gebied van verbonden partijen zijn gesteld. Bij het aangaan van een (nieuwe) GR wordt een voorstel van het college aan de raad wordt gestuurd, hierin wordt voorgesteld om een samenwerking inhoudelijk vast te leggen in een GR. De raad neemt hier dan een besluit over. Dan wordt het beslotene in de begroting en jaarrekening opgenomen. Dat gebeurt jaarlijks, en wordt ook jaarlijks naar de raad gestuurd ter informatie.

### **Beoordeling normenkader**

Het onderzoek is relevant en specifiek, maar was in zekere zin niet actueel. De raad en het college waren op de hoogte van het onderzoek. De norm over de verifieerbaarheid van de bevindingen is beoordeeld als grotendeels voldaan, omdat uit de rapportage niet is te halen of de gemeente over een afwegingskader

beschikt op de manier die de onderzoekers bedoelen. De aanbevelingen uit het onderzoek zijn over het algemeen (te) specifiek, in meerdere gevallen te weinig concreet (bijvoorbeeld de aanbevelingen over het ontwikkelen van een afwegingskader en een sturingsarrangement) en mede daardoor niet realistisch. De meeste aanbevelingen volgen logisch uit de onderzoeken, echter niet alle, waardoor deze norm op grotendeels voldaan is gezet.

Het college heeft de aanbevelingen niet overgenomen, maar de raad uitgenodigd om over de aanbevelingen in discussie te gaan. De intentie wordt uitgesproken om gezamenlijk tot verbeteringen te komen. De aanbevelingen worden echter niet volledig overgenomen, vandaar de beoordeling grotendeels voldaan. Om die reden committeert het college zich niet aan de aanbevelingen. De doorwerking van de aanbevelingen is tot op de dag van vandaag actueel. De aanbevelingen worden op dit moment nog niet vertaald naar maatregelen, hoewel er op ambtelijk niveau wel degelijk enkele maatregelen naar aanleiding van het onderzoek zijn genomen. Omdat het voorstel van de raads werkgroep nog dit jaar in de gemeenteraad wordt besproken, zijn drie normen op het gebied van de doorwerking van aanbevelingen beoordeeld als niet te checken.

**Tabel 5.1**

## Beoordeling normenkader onderzoek verbonden partijen

	VOLLEDIG VOLDAAN	GROTEN-DEELS VOLDAAN	BEPERKT VOLDAAN	NIET VOLDAAN	NIET TE CHECKEN
<b>Totstandkoming en uitvoering onderzoek</b>					
Het onderwerp van het onderzoek is actueel, relevant en specifiek		x			
De timing van het onderzoek is adequaat		x			
De uitvraag van de Rekenkamercommissie richting externe bureaus is duidelijk			x		
De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn op de hoogte van de opzet van het onderzoek	x				
Er is draagvlak voor het onderzoek bij raad, college en ambtelijke organisatie		x			
Het onderzoek is correct uitgevoerd (incl. ambtelijk en bestuurlijk wederhoor)	x				
De bevindingen zijn verifieerbaar,		x			
De uitkomsten van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor zijn verwerkt in het rapport	x				
<b>Aanbevelingen</b>					
De aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten zijn gedaan zijn specifiek, concreet, realistisch en sluiten aan op het uitgevoerde onderzoek				x	
Er wordt per aanbeveling omschreven wat er moet gebeuren, hoe het moet gebeuren, wie het moet doen en wanneer			x		
Aanbevelingen volgen logisch uit de conclusies,		x			
<b>Behandeling onderzoek</b>					
De aanbevelingen worden door het college overgenomen en aangeboden aan de raad		x			
Het onderzoek is behandeld in de raad	x				
De uitkomsten van de raadsbehandeling zijn besproken in het college	x				
Het college committeert zich aan de aanbevelingen, of wijkt hier beargumenteerd van af				x	
Onderzoeken worden na afloop geëvalueerd				x	
<b>Doorwerking aanbevelingen</b>					
Aanbevelingen worden vertaald naar maatregelen					x
De raad volgt de implementatie van aanbevelingen				x	
Er is een systematiek om de uitvoering van maatregelen te volgen					x
Maatregelen hebben het gewenste effect					x



# 6

## **Archief- en dossiervorming**



## **6. Archief- en dossiervorming**

### **6.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk staat het onderzoek naar archief- en dossiervorming centraal. Dit onderzoek werd in 2013 uitgevoerd.

### **6.2 Totstandkoming en uitvoering**

Het onderzoek naar verbonden partijen was de directe aanleiding voor dit onderzoek. Tijdens het onderzoek naar verbonden partijen bleek dat de archief- en dossiervorming in specifieke dossiers niet altijd op orde is. Van het 'geldende' beleidskader voor verbonden partijen (de in de praktijk niet meer in gebruik zijnde Nota Verbonden Partijen uit 2006) bleek alleen een papieren exemplaar beschikbaar te zijn. Een laatste aanleiding was dat dossiers die in het onderzoek naar verbonden partijen werden opgevraagd, niet tijdig beschikbaar waren. Dit zijn beide zeer concrete aanleidingen voor een onderzoek.

Ter aanvulling had de Rekenkamercommissie vragen bij de invloed van de digitalisering op archief- en dossiervorming. Per 1 januari 2013 is het Archiefbesluit gewijzigd, omdat gemeenten ook in het digitale tijdperk dienen te waarborgen dat aspecten als een efficiënte bedrijfsvoering en de rechtszekerheid voor burgers gewaarborgd zijn. In aanvulling op de eerder genoemde constatering over de gemeentelijke archief- en dossiervorming is het in kaart brengen van de kwaliteit hiervan een goede aanleiding voor een onderzoek. De door de Rekenkamercommissie zelf geformuleerde aanleiding als dat er sprake moet zijn van een onderliggend beleidskader dat op termijn vervangen zal worden, lijkt op dit onderwerp niet van toepassing. Ook was het onderwerp geen onderdeel van de groslijst met onderwerpen die de commissie bij haar aantreden opgesteld heeft.

## De uitvraag

De centrale vraagstelling luidt:

Is de uitvoering van het beleid ten aanzien van archief- en dossiervorming binnen de gemeente Rheden doelmatig en doeltreffend?

Met behulp van de onderstaande deelvragen wil de Rekenkamercommissie een antwoord geven op de onderzoeksvraag:

1. Is de uitvoering van de archief- en dossiervorming bij de gemeente Rheden in lijn met de bepalingen van de Archiefwet en de archiefregeling en op de Archiefwet gebaseerde interne verordeningen?
2. Is er een actueel beleidsplan ten aanzien van de archief- en dossiervorming?
3. Beschikt het verantwoordelijke team Facilitaire Dienstverlening over interne regels en procedures ten aanzien van de archivering en zijn deze actueel en doeltreffend?
4. Is er een doeltreffend controlesysteem om de naleving van de regels, procedures en instructies te waarborgen? Zijn hierin rollen en bevoegdheden duidelijk opgenomen?
5. In hoeverre zijn de regels en procedures bekend binnen de organisatie en wordt er gewerkt conform deze regels?
6. Zijn binnen het verantwoordelijke team Facilitaire Dienstverlening de risico's ten aanzien van archief- en dossiervorming bekend en is er sprake van zichtbare maatregelen om de risico's te beheersen?
7. Worden de geldmiddelen die beschikbaar zijn voor archief- en dossiervorming doelmatig besteed?
8. In hoeverre vult de provinciale archiefinspectie haar toezicht op de gemeentelijke archiefregeling in?
9. In hoeverre zijn dossiers volledig?

De hoofdvraag is in de rapportage overgenomen. Meerdere deelvragen zijn (enigszins) andere geformuleerd.

Net zoals in de rapportage bij verbonden partijen zijn de bevindingen en conclusies gerangschikt naar drie onderwerpen:

- beleid- en wet en regelgeving
- organisatie: verantwoordelijkheden en procedures
- uitvoering

## 6.3 Aanbevelingen

### Beleid / wet- en regelgeving

1 De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven (juist ook) in de overgangsfase naar het digitale werken zichtbaar te maken hoe de toegang tot de archiefbescheiden is georganiseerd en hoe de archiefbescheiden zijn ingedeeld en gerangschikt. Dit om te voorkomen dat de verschillende werkwijzen, die kenmerkend zijn voor een overgangsfase, leiden tot een gebrek aan overzicht of incomplete archieven. Daarbij beveelt de Rekenkamercommissie aan om wanneer de overgangsfase is beëindigd de dan geldende werkwijze zo spoedig mogelijk vast te leggen in een ordeningsplan

De conclusie op het gebied van beleid en wet- en regelgeving luidt dat de gemeente Rheden heeft voldaan aan de eigen eisen van het opstellen van wet- en regelgeving voor archief- en dossierbeheer. Tegelijkertijd wordt er geconstateerd dat de gemeente niet over een logisch, actueel en compleet samenhangend overzicht van de archiefbescheiden beschikt, en ook niet over een kwaliteitssysteem om de kwaliteit van het archiefbeheer te kunnen monitoren. Beide zijn wettelijke vereisten. Dit lijkt een tegenstrijdigheid in de conclusie. De aanbeveling op dit terrein vloeit wel voort uit de constatering dat er geen of onvoldoende inzicht is in de archiefbescheiden.

Verder wordt er aanbevolen om de dan geldende werkwijze vast te leggen in een ordeningsplan. De ontwikkeling van het kwaliteitssysteem staat volgens een betrokkene 'los' van het opgestelde ordeningsplan. Overigens sluit het één het ander natuurlijk niet uit en vallen deze twee 'producten' onder de paraplu van het overall informatie- en archiefbeheer.

De 'goede geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden' dient men te toetsen aan de hand van een (zelf) in te richten kwaliteitssysteem. Het ordeningsplan geeft inzicht in ordening van onze archiefbescheiden, zowel analoog als digitaal en kan daarmee deel uitmaken van je kwaliteitssysteem omdat je immers wilt borgen dat je archiefbescheiden (en de ordening daarvan) ook in de toekomst volledig in beeld hebt.

Sinds juni 2015 maakt de gemeente gebruik van een kwaliteitssysteem, dat in de komende periode verder zal worden uitgebreid.

### **Organisatie: verantwoordelijkheden en procedures**

2 De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven de verantwoordelijkheden ten aanzien van het archiefbeheer zo concreet mogelijk te beleggen zodat duidelijk wordt 'wie' 'wanneer' 'waarop' kan worden aangesproken. Vakafdelingen zijn verantwoordelijk voor de compleetheid van dossiers. Wat wordt verstaan onder een compleet dossier en wie daar op toeziet, is in veel gevallen echter niet duidelijk. Het team Facilitaire Dienstverlening is bij verordening verplicht toe te zien op een goed beheer van de archieven. De Rekenkamercommissie beveelt aan leidinggevendenden per afdeling te laten sturen op de inhoudelijke vereisten voor een kwalitatief goed dossier en archief. Op die manier kan er ook bij de behandelend ambtenaar een duidelijker besef ontstaan dat hij zelf verantwoordelijk is voor inhoud en compleetheid. Daarvoor is ook van belang dat de aanwezige richtlijnen en instructies 'levende documenten' zijn die makkelijk toegankelijk zijn.

3 De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven inzicht te verschaffen in de bestede middelen aan het gemeentelijk archiefbeheer in zijn geheel, zodat er inzicht ontstaat in de vraag of de middelen op een doelmatige wijze worden ingezet. De archiefverordening vereist ook dat de gemeente over dit inzicht beschikt.

4 De griffie dient een centrale rol te vervullen in de archivering van besluitvorming. Nu is voor diverse door de ambtelijke organisatie gearchiveerde raadsvoorstellen en – besluiten niet vast te stellen of en op welke manier de raad heeft ingestemd met de raadsvoorstellen. Door de griffie hierin een coördinerende rol te geven, kan een archief sluitend zijn van begin tot het eind.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat het niet duidelijk is wie er nou precies verantwoordelijk is voor het archiveren van dossiers en stukken<sup>15</sup>. Formeel is dit de afdeling Facilitaire Dienstverlening. In de praktijk zijn vakafdelingen zelf verantwoordelijk voor de inhoud en compleetheid van dossiers. Hier vindt echter nauwelijks sturing op plaats. Verder is de controle van de vakafdelingen op de compleetheid van dossiers volgens het rapport 'zeer beperkt'. De tweede aanbeveling gaat hier uitgebreid op in, en stelt dat de leidinggevendenden van de vakafdelingen moeten sturen en controleren, en dat het team Facilitaire Dienstverlening een toezichthoudende rol krijgt. Deze aanbeveling vloeit daarmee rechtstreeks voort uit de bevindingen en conclusies. Aanbeveling 2 lijkt ook in het verlengde van de conclusie te liggen dat 'het bewustzijn voor een goede dossiervorming binnen de organisatie verbetering behoeft.

De derde conclusie uit het rapport zou niet hebben misstaan als aanbeveling: de Rekenkamercommissie concludeert dat DIV niet beschikt over een helder en actueel overzicht van de instructies en procedures voor het dossier- en archiefbeheer. In het onderzoeksdossier zijn tal van procedures en instructies aangetroffen waarvan de status niet helder is. De regels en instructies die zijn opgesteld ten behoeve van het zaakgericht werken dienen in de doorontwikkeling die momenteel plaatsvindt, concreter te worden uitgewerkt.

Aanbeveling drie is geformuleerd naar aanleiding van de conclusie dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op de geraamde middelen voor wat 'het bestrijden van de kosten' wordt genoemd. De formulering in de archiefverordening is algemeen geformuleerd.

De aanbeveling gaat verder, door te stellen dat er inzicht moet zijn in de bestede middelen aan archiefbeheer in het algemeen, en roept de vraag op of deze doelmatig worden ingezet. Hierin gaat het onderzoek verder dan de archiefverordening van de gemeente. De vierde en laatste aanbeveling uit het onderzoek heeft betrekking op de rol van de griffie.

<sup>15</sup> Archief- en dossiervorming, Rekenkamercommissie Rheden, 8-11-2013, blz. 5

Deze aanbeveling komt niet voort uit een van de conclusies die wordt getrokken over de organisatie, verantwoordelijkheden en procedures, maar staat genoemd in het onderdeel uitvoering.

In de dossiers die zijn onderzocht (voor de cases leerlingenvervoer en Traverse Dieren) troffen de onderzoekers regelmatig raadsvoorstellen en –besluiten aan, waaruit in veel gevallen niet bleek of het besluit was vastgesteld en/of geamendeerd. Naast de ambtelijke versie van een archief van voor een bepaald project relevante raadsvoorstellen, houdt de griffie een ‘centraal’ archief bij van raadsvoorstellen. Daar heeft aanbeveling 4 betrekking op. Er wordt aangegeven dat de griffie een centrale rol moet krijgen in de archivering van raadsvoorstellen. De vraag is of de griffie deze rol niet formeel heeft, maar dat de betrokken ambtenaren, die zelf vermoedelijk ook toegang hebben tot het digitale archief van raadsstukken, zelf de voorstellen en –besluiten die zij relevant achtten, aan het dossier hebben toegevoegd.

### **Uitvoering**

4 De invoering van het zaakgericht werken in Rheden zorgt voor beter zicht op en beheer van dossiers en daardoor tot kwalitatief betere dossiers en archieven. De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college de opdracht te geven de ingezette koers met betrekking tot zaakgericht werken waar dit mogelijk is met voortvarendheid verder door te voeren. Daarbij past ook het zoeken naar mogelijkheden van koppelingen van systemen (bijvoorbeeld Project Supporter en Triple C). Op die manier kan zo uniform mogelijk gewerkt worden.

5 De systemen die de gemeente Rheden hanteert voor het zaakgericht en het digitaal projectmatig werken bieden technisch de mogelijkheid managementinformatie te genereren. De Rekenkamercommissie beveelt het college aan deze reeds aanwezige instrumenten binnen de vakafdelingen in te zetten, in lijn met aanbeveling 2, in het gericht sturen op de kwaliteit van dossiers en archieven. Een mogelijkheid hiertoe is het uitvoeren van een periodieke steekproef op de kwaliteit van de dossiers.

6 De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college op te dragen

1. binnen de organisatie op regelmatige basis aandacht te besteden aan het belang van kwalitatief goede dossiers en archieven, door:  
tijdens het inwerkprogramma aandacht te besteden aan de eisen die de gemeente c.q. de vakafdeling stelt aan kwalitatief goede dossiers en archieven en daarbij ook aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individuele medewerkers en DIV
2. leidinggevenden gericht te laten sturen op de aanwezigheid, actualiteit en beschikbaarheid van instructies en procedures voor dossier- en archiefvorming en hen eveneens te laten sturen op de naleving hiervan door medewerkers
3. de medewerkers van DIV een ambassadeursrol toe te kennen in het uitdragen van het belang van kwalitatief goede dossiers en archieven. Bijvoorbeeld door het organiseren van lunchbijeenkomsten of andere activiteiten die het bewustzijn onder medewerkers voor dit onderwerp vergroten

Op het gebied van uitvoering trekt het onderzoek de conclusie dat de werkwijze rondom het archief- en dossierbeheer in een omvormingsfase zit naar het ‘zaakgericht werken’. Dit betekent dat er dossiers zijn die al volledig zijn gedigitaliseerd, en dossiers waarbij een papieren en een digitaal archief naast elkaar bestaan. In het onderzoek zijn twee cases nader onderzocht waarbij dit het geval is. Op basis van de volledig gedigitaliseerde case wordt geconcludeerd dat dit leidt tot een doeltreffend en doelmatig proces. In het geval van de case waarbij papier en digitaal naast elkaar worden gebruikt, luidt de conclusie dat er geen sprake is van een gestandaardiseerd proces van archief- en dossiervorming. Er worden geen richtlijnen en instructies gehanteerd.



Aanbeveling 4 onder uitvoering haakt aan op de constatering bij de eerste case: de onderzoekers verwachten dat het verder doorvoeren van zaakgericht werken zal leiden tot een doeltreffend en doelmatig proces bij andere dossiers, die nog niet volledig gedigitaliseerd zijn.

De aanbeveling wordt behoorlijk specifiek, door ook te stellen dat bepaalde systemen kunnen worden gekoppeld. Om het geconstateerde gebrek aan richtlijnen te ondervangen bij de werkwijze waarbij digitaal en papier door elkaar worden gebruikt, wordt aanbevolen om op basis van managementinformatie die uit beide werksystemen is te halen te sturen op de kwaliteit van dossiers en archieven. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de kwaliteit van dossiers steekproefsgewijs te controleren. Er wordt geen suggestie gedaan over waar er dan op moet worden gecontroleerd, en welke managementinformatie uit beide systemen zou moeten worden gehaald.

De zesde en laatste aanbeveling lijkt een soort overkoepelende aanbeveling te zijn, en probeert de koe bij de horens te vatten door te stellen dat er al tijdens het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers aandacht moet zijn voor archief- en dossiervorming, en stipt nogmaals de rol van leidinggevenden van vakafdelingen aan. In die zin lijkt deze aanbeveling een 'verdieping' van aanbeveling 2 te zijn. Bij aanbeveling 2 staat alleen dat leidinggevenden moeten sturen op de 'inhoudelijke vereisten' van een goed dossier. Bij deze aanbeveling worden deze vereisten als het ware nader toegelicht. Dat is uiteraard prima, maar roept de vraag op of deze aanbevelingen niet beter gebundeld hadden kunnen worden. Dat geldt ook voor de derde aanbeveling, die ingaat op de rol van DIV. In de eerste aanbeveling wordt nog gesproken over het team Facilitaire Dienstverlening, hier is dit DIV. Een detail, maar het kan – zeker bij nieuwe medewerkers – even voor verwarring zorgen.

Een betrokkene noemt de aanbevelingen erg diepgaand. Meerdere geven aan dat het een intern gericht onderzoek betrof. De betrokken afdeling was erg blij met het onderzoek, dat als een steun in de rug van het werk werd ervaren. De timing van het onderzoek wordt goed genoemd. De afdeling zag het onderzoek als een 0-meting dat aangaf 'hier staat de gemeente nu'. Het onderzoek was volgens de betrokkenen wel gericht op het archiveren van papieren dossiers. Dat is binnen de gemeente goed op orde. Digitaal werken is volgens de afdeling spannender, omdat men hierbij afhankelijker is van wat gemeentelijke afdelingen en medewerkers leveren. De aanbevelingen worden 'logisch' genoemd, maar waren naar de mening van de inhoudelijk betrokkenen, wel teveel op 'papier' gericht.

#### **6.4 Behandeling onderzoek**

Een van de ambtelijk betrokkenen heeft de bestuurlijke reactie op het onderzoek opgesteld. In de bestuurlijke reactie wordt gesteld dat de gemeente grotendeels voldoet aan de eisen voor het opstellen van wet- en regelgeving voor archiefbeheer<sup>16</sup>. Op het moment van schrijven zijn het opstellen van een ordeningsplan en een kwaliteitssysteem in ontwikkeling. Beide ontwikkelingen zullen de komende tijd aandacht vragen van de interne organisatie, en worden dynamische ontwikkelingen genoemd, die in nauwe relatie staan met de overgang naar meer digitaal en zaakgericht werken. Het college onderschrijft de conclusie uit het onderzoek dat verantwoordelijkheden en procedures zo concreet mogelijk belegd moeten worden, en neemt dit mee in haar bedrijfsvoering.

Er wordt naar gestreefd om meer inzicht te krijgen in de bestede middelen voor archief- en dossiervorming. De bestuurlijke reactie sluit af met de oproep om samen met een ambtelijke vertegenwoordiging de uitkomsten van het onderzoek te bespreken om gezamenlijk tot verbeteringen te komen binnen de archief- en dossiervorming.

Het college omarmt hiermee de aanbevelingen.

---

<sup>16</sup> 14.07 BIJL reactie College, 17 december 2013

Op 14 januari 2014 wordt in een raadsvoorstel het onderzoek vrijgegeven voor debat tijdens de plenaire raadsvergadering van 28 januari 2014<sup>17</sup>. Op de agenda staat dat het rapport een hamerstuk is. Tijdens de vergadering wordt een amendement ingediend om het onderwerp en het onderzoek over een jaar weer te laten terugkeren in de raad, omdat raad en college door de verkiezingen zullen veranderen van samenstelling<sup>18</sup>. Het formele besluit wordt als volgt geformuleerd: de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie overnemen en het college verzoeken hier uitvoering aan te geven, een verbeterplan op te stellen en hierover over een jaar te rapporteren<sup>19</sup>.

Uit de notulen van de raadsvergaderingen die tot nu toe in 2015 zijn gehouden blijkt dat het onderzoek sindsdien nog niet is besproken in de raad.

## 6.5 Doorwerking onderzoek en aanbevelingen

Een ambtelijk betrokkene vraagt zich in het algemeen af wie de geadresseerde van een bepaalde aanbeveling is. Er zijn aanbevelingen voor zowel de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de griffie. Moeten ambtenaren het initiatief nemen tot bepaalde veranderingen, of is hier een bestuurlijke opdracht vanuit het college voor nodig?

Aanbeveling 1 wordt nog het meest zichtbaar door een memo van 19 januari 2015. Er is een ordeningsplan, dat in april van dit jaar is vastgesteld door het college. In dit plan zijn 'papier en digitaal' samengevoegd. Het calamiteitenplan is aan het ordeningsplan toegevoegd. Ook heeft de gemeente Rheden het programma i-Navigator aangeschaft. In dit programma wordt de digitale informatiehuishouding met betrekking tot zaakgericht werken inzichtelijk gemaakt en is te zien hoe de informatie is geordend. In het ordeningsplan zijn verwijzingen gemaakt waar wat te vinden is. Verder heeft de gemeente een kwaliteitsmedewerker aangesteld, om de opzet van een kwaliteitssysteem vorm te geven.

Team Facilitaire Dienstverlening/DIV is samen met Team Advies en Ontwikkeling (w.o. Informatiemanagement) verantwoordelijk voor de invoering van het digitale werken binnen de organisatie, dit gebeurt dan in samenspraak met betrokken proceseigenaren/vakafdelingen (aanbeveling 2). De gemeente moet er volgens een betrokkene 'nog naar toe' dat medewerkers meer verantwoordelijk worden voor hun eigen zaak. De archief- en dossiervorming van individuele medewerkers moet nog worden verwerkt in de Archiefverordening en het Besluit Informatiebeheer van de gemeente. Het team FD vraagt zich wel af hoe er moet worden geborgd. Verantwoordelijkheden worden bij een individuele medewerker en/of afdeling gelegd. Pas als een zaak is afgerond komt deze naar de afdeling DIV. Dit betekent dat DIV grip verliest, maar wel formeel verantwoordelijk is. De oplossing uit de aanbevelingen is dat de leidinggevenden van afdelingen moeten sturen op de kwaliteit en deze actief monitoren. Het lijkt erop dat de gemeente nog in de overgangsfase is, en dat de rolverdeling tussen de vakafdelingen enerzijds, en het team FD/afdeling DIV anderzijds, nog verder uitgekristalliseerd moet worden. Er is een ambtelijke werkgroep 'zaakgericht werken' actief, die zich bezighoudt met deze en andere vraagstukken, zoals functioneel informatiebeheer.

De derde aanbeveling gaat over de bestede middelen. Deze lijkt tot doel te hebben om de kosten voor archief- en dossiervorming inzichtelijk te maken. In de praktijk blijkt dit lastig. De afdeling DIV houdt zich namelijk met veel uiteenlopende onderwerpen bezig, grofweg alle ondersteuning behalve ICT. Men kent

---

<sup>17</sup> 14.07 V Onderzoek Rekenkamer naar archief- en dossiervorming, 14 januari 2014.

<sup>18</sup> Verslag raadsvergadering gemeenteraad Rheden, 28 januari 2014, blz. 10.

<sup>19</sup> 1407B Onderzoek Rekenkamercommissie naar archief- en dossiervorming, 28 januari 2014



de kosten voor de deelname aan de gemeenschappelijke regeling Gelders Archief en de personele kosten van de afdeling.

Voor de specifieke kosten van archief- en dossiervorming is ook inzicht in de uren van medewerkers noodzakelijk, en dan is de vraag: wat kan hier wel, en wat kan hier niet aan worden toegerekend? De laatste aanbeveling gaat over de griffie. Zij bundelen besluitvorming van de raad in boeken. Een dergelijk boek wordt eens per jaar gemaakt.

Het initiatief om systemen te koppelen is meer een zaak voor ICT. De afdeling DIV zou dit wel graag willen. De doorontwikkeling van de techniek voor zaakgericht werken is een langdurig proces, dat op dit moment nog gaande is. Het zaakgericht werken begint met het herontwerpen van bepaalde informatiestromen en –processen binnen de gemeente. Dat is een taak voor Informatiemanagement, maar heeft veel raakvlakken met het werk van DIV. Als een herontwerp van een proces is afgerond, krijgt DIV een andere rol (controlerend/adviserend), naast het registreren van documenten en zaken binnen het concept van zaakgericht werken.

De tweede aanbeveling over de uitvoering heeft er toe geleid dat er een Handboek DIV is opgesteld. Er is een kwaliteitssysteem in de maak dat op dit moment in de testfase zit. Als het kwaliteitssysteem de test doorstaat, gaat dit de organisatie in. De laatste aanbeveling is aanleiding geweest om het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers een impuls te geven. Hierin wordt ook aandacht besteed aan digitaal en zaakgericht werken. Leidinggevenden van andere afdelingen vullen hun rol of taak om de eigen medewerkers te stimuleren een goed papieren en digitaal archief bij te houden op dit moment nog onvoldoende in.

De betrokken afdeling is aan de slag gegaan met de aanbevelingen: er is een programma aangeschaft, een ordeningsplan vastgesteld, en er wordt gewerkt aan een kwaliteitssysteem. Het voornaamste knelpunt lijkt de rolverdeling tussen het team Facilitaire Dienstverlening en de vakafdelingen te zijn. FD is verantwoordelijk, maar de vakafdelingen moeten in veel gevallen de dossiers samenstellen en overdragen nadat ze zijn afgesloten. Het lijkt erop dat er op college- of DT-niveau een besluit moet worden genomen, waarna er volgens de vastgestelde werkwijze gewerkt zou moeten worden.

Het college geeft aan dat de aanbevelingen voor archief- en dossiervorming zijn opgepakt in een groeimodel. Het onderzoek is volgens de portefeuillehouder doeltreffend geweest. Elk jaar wordt er nu vastgesteld wat er gebeurt, deze informatie wordt dan naar de raad gestuurd. Het DT levert hiertoe informatie aan.

## **6.6 Conclusies en beoordeling normenkader**

In deze paragraaf worden conclusies geformuleerd, en het normenkader beoordeeld (tabel 6.1).

### **Aanbevelingen volgen in de regel logisch uit de conclusies**

De aanbevelingen uit dit onderzoek volgen logisch uit de geformuleerde conclusies, er is bijvoorbeeld niet duidelijk wie formeel verantwoordelijk is voor het dossierbeheer. In een aanbeveling hierover wordt de formele verantwoordelijkheid bij de afdeling FD neergelegd. Vakafdelingen blijven echter verantwoordelijk voor het aanleveren van kwalitatief goede en complete dossiers.

### **Het onderzoek was sterk gericht op papier, en minder op digitaal**

Het onderzoek naar archief- en dossiervorming heeft de focus vooral liggen op niet-digitale archivering, hoewel er wel een digitaal dossier (leerlingenvervoer) is onderzocht. Deels komt dit door de overgang naar het zaakgerichte werken, waar de gemeente Rheden ten tijde van het onderzoek – en in feite nog

steeds – in zit. Door deze focus op papier is de kans aanwezig dat er een (te) eenzijdig beeld van de kwaliteit van de archief- en dossiervorming binnen de gemeente ontstaat.

### **Beoordeling normenkader**

Het onderzoek naar archief- en dossiervorming is correct uitgevoerd. Het onderwerp van het onderzoek is specifiek en actueel, de basis werd namelijk gelegd toen bleek dat van het actuele beleidskader voor verbonden partijen alleen een digitale versie beschikbaar was. Ook kwam uit dit onderzoek (naar verbonden partijen) naar voren dat veel papieren dossiers niet op orde waren. Daarom is aan de norm voldaan. De timing van het onderzoek is niet geheel adequaat, omdat het onderzoek is uitgevoerd terwijl de gemeente Rheden in een overgangsfase zit (en zat) naar meer digitaal en zaakgericht werken. Hoewel er geen echte tegengeluiden te horen zijn, is uit de reacties van zowel de raad als het college te merken dat er geen volledig draagvlak voor het onderzoek was, vandaar de typering grotendeels voldaan.

De uitkomsten van het onderzoek zijn besproken in het college en behandeld in de raad. Tijdens deze behandeling werd een amendement aangenomen waarin wordt voorgesteld om de behandeling van het onderzoek op te schorten. Het onderzoek is dus wel behandeld in de raad, maar nog niet inhoudelijk. De uitkomsten van deze raadsbehandeling zijn daarom ook nog niet besproken in het college.

De normen over de aanbevelingen zijn allen ingeschaald op grotendeels voldaan, omdat de aanbevelingen doorgaans concreet en (te) specifiek waren, maar niet in alle gevallen realistisch. Voor een deel is dit te verklaren omdat niet altijd duidelijk is aan wie een aanbeveling is geadresseerd. Aanbeveling 3 en aanbeveling 6 zijn niet of te weinig realistisch, omdat een specifiek inzicht in de middelen moeilijk is te krijgen. Aanbeveling 6 betreft in feite een cultuurverandering, die niet van de ene op de andere dag is door te voeren. De aanbevelingen zijn in een aantal gevallen vertaald naar maatregelen: er is een ordeningsplan opgesteld en de gemeente werkt aan een kwaliteitssysteem. Andere aanbevelingen worden niet opgevolgd, of hier wordt nog aan gewerkt. Aan de norm dat de aanbevelingen worden vertaald naar maatregelen is dus grotendeels voldaan. De implementatie van aanbevelingen wordt op dit moment niet gevolgd, hier is ook (nog) geen systematiek voor.

**Tabel 6.1**

## Beoordeling normenkader onderzoek archief- en dossiervorming

	VOLLEDIG VOLDAAN	GROOTEN-DEELS VOLDAAN	BEPERKT VOLDAAN	NIET VOLDAAN	NIET TE CHECKEN
<b>Totstandkoming en uitvoering onderzoek</b>					
Het onderwerp van het onderzoek is actueel, relevant en specifiek	x				
De timing van het onderzoek is adequaat		x			
De uitvraag van de Rekenkamercommissie richting externe bureaus is duidelijk	x				
De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn op de hoogte van de opzet van het onderzoek	x				
Er is draagvlak voor het onderzoek bij raad, college en ambtelijke organisatie			x		
Het onderzoek is correct uitgevoerd (incl. ambtelijk en bestuurlijk wederhoor)	x				
De bevindingen zijn verifieerbaar,			x		
De uitkomsten van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor zijn verwerkt in het rapport	x				
<b>Aanbevelingen</b>					
De aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten zijn gedaan zijn specifiek, concreet, realistisch en sluiten aan op het uitgevoerde onderzoek			x		
Er wordt per aanbeveling omschreven wat er moet gebeuren, hoe het moet gebeuren, wie het moet doen en wanneer			x		
Aanbevelingen volgen logisch uit de conclusies,			x		
<b>Behandeling onderzoek</b>					
De aanbevelingen worden door het college overgenomen en aangeboden aan de raad	x				
Het onderzoek is behandeld in de raad			x		
De uitkomsten van de raadsbehandeling zijn besproken in het college				x	
Het college committeert zich aan de aanbevelingen, of wijkt hier beargumenteerd van af			x		
Onderzoeken worden na afloop geëvalueerd				x	
<b>Doorwerking aanbevelingen</b>					
Aanbevelingen worden vertaald naar maatregelen			x		
De raad volgt de implementatie van aanbevelingen				x	
Er is een systematiek om de uitvoering van maatregelen te volgen				x	
Maatregelen hebben het gewenste effect					x

## Afvalbeleid

## 7. Afvalbeleid

### 7.1 Inleiding

Hoofdstuk 7 vormt het laatste inhoudelijke hoofdstuk, waarin het onderzoek naar afvalbeleid centraal staat. Dit is het meest recente onderzoek van de vijf, en is uitgevoerd in 2014.

### 7.2 Totstandkoming en uitvoering

De concrete aanleiding voor het onderzoek naar afvalbeleid was het aflopen van het Uitvoeringsprogramma 2010-2013. Er was op dit moment geen nieuw programma.

Het onderzoek naar afvalbeleid ging van start terwijl er een onderzoek naar de mogelijkheden tot samenwerking met de Stedendriehoek-gemeenten ten noorden van Rheden op het gebied van afvalinzameling liep. Circulus Berkel zou dan de inzamelaar worden bij de gemeente én een beleidsvisie gaan schrijven. De afdeling en de toenmalige portefeuillehouder hebben geprobeerd om de Rekenkamercommissie op andere gedachten te brengen. De timing van het onderzoek wordt verrassend genoemd, vlak voor het einde van een raads- en collegeperiode. Hierdoor is de situatie van toepassing dat er sinds de verkiezingen een andere portefeuillehouder verantwoordelijk is voor dit thema.

Volgens enkele betrokkenen lag het onderzoek naar afvalbeleid gevoelig, 'omdat de gemeente beleid uitvoerde dat niet op papier stond'. De portefeuillehouder wilde daarom het onderzoek niet uitvoeren. In overleg is ervoor gekozen om het onderzoek wel uit te voeren, als het ware parallel aan het onderzoek naar samenwerking, dat op dat moment ook plaatsvond. De reden hiervoor was het verschil in focus tussen beide onderzoeken: het Rekenkameronderzoek had als doel het in kaart brengen van het gemeentelijke afvalbeleid, terwijl het andere onderzoek inzette op het verkennen van de mogelijkheden voor de gemeente Rheden om te gaan samenwerken met een andere inzamelaar en andere gemeenten in de regio.

Zowel bij de ambtelijke organisatie en het toenmalige college was er weinig tot geen draagvlak voor het onderzoek naar afvalbeleid. De vraag is of dit eventueel voorkomen had kunnen worden door vooraf in gesprek te gaan over het (voornemen tot) onderzoek.

Bij het onderzoek is een nawoord toegevoegd dat specifiek ingaat op het ambtelijk hoor- en wederhoor. Er was discussie over de berekening van de inzamelresultaten van de gemeente tussen de onderzoekers en de betrokken ambtelijke afdeling. Laatstgenoemde was van mening dat de berekening foutief is. In haar nawoord erkent de Rekenkamercommissie dat de berekeningswijze verschilt van de methode die het college hanteert, maar dat de berekening die in het onderzoek is gebruikt niet foutief is<sup>20</sup>. De Rekenkamercommissie zegt in dit nawoord tenslotte dat zij van oordeel is dat de ambtelijke reactie juist en met grote zorgvuldigheid is verwerkt.

---

<sup>20</sup> *Opgeruimd staat netjes, onderzoek naar gemeentelijk afvalbeleid, 25-03-2014, blz. 9.*

## De uitvraag

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie zes te beantwoorden deelvragen geformuleerd.

1. Is er een beleidsvisie op het gebied afvalverwerking en zijn de te bereiken doelen in deze visie SMART geformuleerd? Mocht er geen visie zijn, op welke aspecten zijn in de gemeente Rheden de wettelijke taken binnen het gebied afval verankerd?
2. In hoeverre zijn de doelen van deze visie gerealiseerd / bereikt?
3. Hoe is het bereiken van deze doelen gemonitord? Is de raad hierover geïnformeerd?
4. Welke rol spelen externe partijen in dit werkveld binnen de gemeente Rheden? Welke instrumenten heeft de gemeente ingezet om deze externe partijen te sturen?
5. Heeft er tussentijdse bijsturing c.q. bijstelling van de beleidsuitvoering en/of de beleidsdoelen plaatsgevonden? Zo ja, welke rol heeft de raad hierbij gespeeld?
6. Biedt de visie de juiste handvatten om beleid mee te sturen?

Deze onderzoeksvragen zijn deels anders geformuleerd door het betrokken onderzoeksbureau, waarbij onder meer de doelmatigheids- en de doeltreffendheidsvraag (van het afvalbeleid), zijn toegevoegd.

## 7.3 Aanbevelingen

De rapportage sluit af met twee aanbevelingen.

Deze eerste aanbeveling is voorzien van acht mogelijkheden om het nieuwe beleidskader voor afvalinzameling/grondstoffenbeleid in te kleden. Dat maakt deze aanbeveling zonder meer specifiek en concreet, en ook realistisch. De aanbeveling is ingegeven door de conclusie dat de gemeente Rheden beleidsmatige focus mist, en dat de kaderstellende rol van de raad beperkt is ingevuld. Er is namelijk geen beleidsvisie geformuleerd op het gebied van afval, terwijl er landelijk allerlei ontwikkelingen spelen en speelden. Deze ontwikkelingen zijn niet vertaald in een lokale, gemeentelijke visie. Bij de totstandkoming van het Uitvoeringsprogramma 2010-2013 waren er volgens het onderzoek 'voldoende aangrijpingspunten' voor beleid. Hier is 'bewust' van afgezien<sup>21</sup>. Verder wordt het voorbeeld genoemd tot het invoeren van volume-diftar in 2010. Dit besluit is een forse beleidswijziging die niet gestaafd is op een bredere, door de gemeenteraad vastgestelde visie. Er wordt zelfs gesteld dat de 'consistentie van handelen' door de gemeente in het geding is. Geluiden uit de diverse gesprekken zijn ook dat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak beperkt heeft ingevuld. Dit zijn behoorlijke kwalificaties, en in die zin is deze aanbeveling volledig logisch, en sluit aan op het onderzoek. Vanuit de afdeling wordt aangegeven dat er wel een reden was voor het nog niet opstellen van een beleidsvisie; er werd namelijk onderzocht of er een mogelijkheid is tot samenwerking, en een onderdeel van het eventueel aangaan van deze samenwerking zou dan het opstellen van een beleidsvisie door de betrokken inzamelaar zijn.

Hoewel dit op zich geen onlogische kanttekening is, betekent dit nog steeds dat er tenminste vijf jaar geen sprake is van een actueel beleidskader (vanaf 2010), en wellicht wel langer.

<sup>21</sup> *Opgeruimd staat netjes, onderzoek naar gemeentelijk afvalbeleid, 25-03-2014, blz. 4.*

Tegelijkertijd hoeft een dergelijke inventarisatie niet te betekenen dat de gemeente geen visie opstelt, die kan worden meegegeven aan de opstellers van een beleidsnotitie. Tenslotte is ook de normatieve vraag denkbaar in hoeverre het wenselijk is dat een gemeente beleid laat opstellen door een partij die hier zelf een imminent belang bij heeft. Het onderzoek naar samenwerking is in het overdrachtdossier van het nieuwe college gekomen, en ligt momenteel stil.

Zonder een kader kan de gemeenteraad geen keuzes maken op het gebied van afvalverwerking en –inzameling. De raad heeft momenteel – volgens de onderzoekers – de meeste invloed door het jaarlijks vaststellen van de hoogte van de afvalstoffenheffing. Van gerichte sturing op financiën is echter geen sprake, omdat de hoogte van de heffing niet is gekoppeld aan scenario's en intensiteit van de gemeentelijke inzet. De gemeenteraad kan daardoor geen strategische keuze maken en een oordeel vormen over de kosten en baten van de gemeentelijke inzet op het gebied van afval. Daarmee is de kaderstellende rol van de raad volgens het onderzoek 'zeer' beperkt ingevuld. Er worden in feite acht suggesties gedaan om de kaderstellende rol van de raad bij zowel het vaststellen van een nieuwe beleidsvisie alsmede het Uitvoeringsprogramma vanaf 2014 invulling te geven.

#### Aanbeveling 2:

- Stel bij de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma 2014-2017 een beperkt aantal trefzekere prestatie-indicatoren vast per type doelstelling (milieu, kosten, service, organisatie, handhaving), die in de planning-en-control-documenten één-op-één terug komen. De gemeenteraad is op basis hiervan in staat de voortgang van de doelstellingen op hoofdlijnen te monitoren. Overweeg hierbij gebruik te maken van tabellen met meerjarige trendontwikkelingen. Voorkom in ieder geval dat er licht bestaat tussen doelen in het beleid/uitvoeringsprogramma en de P&C-cyclus.

De tweede aanbeveling sluit aan op de conclusie dat het aflopende Uitvoeringsprogramma heldere milieudoelen bevatte, maar beperkt was in reikwijdte en onderbouwing. De milieudoelstellingen zijn bijvoorbeeld niet afgezet tegen de bijbehorende kosten. Er zijn geen doelstellingen ten aanzien van kostenniveau, dienstverlening of organisatie en samenwerking met andere partijen opgenomen. Er bestaat daardoor volgens deze conclusie 'veel ruimte voor college en ambtelijke organisatie om naar eigen goeddunken te handelen'<sup>22</sup>. Om dit te ondervangen is aanbeveling 2 geformuleerd, met de toevoeging dat de op te stellen prestatie-indicatoren betrekking kunnen hebben op de geformuleerde doelstellingen, en kunnen terugkomen in de P&C-documenten. Deze aanbeveling is voldoende specifiek en concreet, en ook realistisch.

De derde conclusie betreft de verantwoordingsinformatie naar de gemeenteraad. Deze wordt als onvoldoende betiteld, omdat er een indicator (vermindering van restafval) in de P&C-documenten wordt genoemd waarover wordt teruggekoppeld. Monitoringsinformatie ontbreekt echter. Aanbeveling twee voorziet in het uitbreiden van de informatie: als er namelijk meer prestatie-indicatoren worden vastgesteld, is het logisch om te veronderstellen dat er ook meer informatievoorziening hierover zal ontstaan.

De vierde en laatste conclusie is dat de realisatiegraad van de gestelde doelen in de gemeente hoog ligt, en in verhouding tegen lage kosten worden gehaald. Deze conclusie spreekt door in overweging 8 van aanbeveling 1, waar de suggestie wordt gedaan om 'het praktijkgerichte karakter van het uitvoeringsprogramma en de oriëntatie op doen in de ambtelijke organisatie te bewaren'.

<sup>22</sup> *Opperuimd staat netjes, onderzoek naar gemeentelijk afvalbeleid, 25-03-2014, blz. 5.*

## 7.4 Behandeling onderzoek

Zoals in de vorige paragraaf beschreven was er discussie over de gebruikte cijfers in het onderzoek. Het commentaar van de betrokkenen in de fase van het ambtelijk hoor is niet overgenomen. De toenmalige portefeuillehouder heeft nog wel geprobeerd om het commentaar van de betrokken afdeling in het rapport verwerkt te krijgen.

De bestuurlijke reactie is van 24 maart 2014. Het college kan zich vinden in de conclusie dat Rheden beleidsmatige focus op het gebied van afval mist. Er is weinig zichtbaar beleid gevoerd. Dit was echter een bewuste keuze van het college die vanaf 2009 is gemaakt. Dat wil niet zeggen dat afvalbeheer geen aandacht binnen het college heeft gehad. Er is gekozen voor een realisatiegericht uitvoeringsprogramma, waarbij het college aangeeft onvoldoende onderkend te hebben dat dit uitvoeringsprogramma kaderstellende aspecten had, waardoor het wel met de raad gedeeld had kunnen worden.

Het college heeft de visie dat er op de schaal van de gemeente Rheden slechts beperkte sturingsmogelijkheden zijn op de huishoudelijke afvalstromen binnen de gemeente. Vanuit deze visie is gekozen voor een praktische insteek waarbij is gefocust op de afvalstromen met de meeste sturingsmogelijkheden: GFT, papier, glas en kunststof. Het was volgens het college beter geweest om de raad explicieter in deze visie/keuze te betrekken.

Het college kan zich niet vinden in de conclusie dat de verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad onvoldoende is om de voortgang adequaat te volgen. In april 2013 heeft een bestuurlijke werkgroep ten behoeve van de programmabegroting de teksten en daarmee beleidsdoelen opgesteld. Dit is voor raad en ambtelijke organisatie het uitgangspunt geweest in de verantwoording richting de raad. Ook de opmerkingen over de evaluatie van de vervangingsoperatie worden niet gedeeld. Deze is door de raad een jaar uitgesteld. De conclusies uit de evaluatie worden ondersteund door het recent uitgebrachte Evaluatierapport Uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval dat op 21 februari 2014 door het college is vastgesteld.

De vierde en laatste conclusie wordt gedeeld. Men wil hierbij opmerkingen dat niet alle ambtelijke reacties op de juiste wijze zijn verwerkt. Met name de berekening van de behaalde inzamelresultaten is in de ogen van het college niet correct.

De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie worden ter harte genomen. De eerste aanbeveling zal worden meegenomen in het ontwikkelen van het Rhedense grondstoffenbeleid. Het college stelt hierbij voor om een scheiding aan te brengen tussen een visie en het uitvoeringsprogramma. De tweede aanbeveling is aanleiding om met de raad in gesprek te gaan om de juiste prestatie-indicatoren te bepalen. Het introdueren van prestatie-indicatoren is volgens het college mogelijk, maar leidt niet noodzakelijkerwijs tot een verbetering van het afvalbeheer. Het college onderschrijft tenslotte de noodzaak van een goed controlemogelijkheid door de raad, maar wil er tegelijkertijd voor pleiten om het aantal indicatoren tot de hoofdzaken te beperken.

Het rapport is ingebracht in de raadsvergadering als een bespreekstuk. Uit het verslag van de raadsvergadering blijkt dat er tijdens de behandeling op de informatieavond discussie was over de rollen van raad en college. Er is discussie gevoerd over de scheiding tussen een visie op grondstoffenbeleid en de uitvoering. Zolang er geen visie is, vraagt een raadsfractie zich af waar het college dan op gaat sturen. Er wordt opgeroepen tot het opstellen van een interim-uitvoeringsprogramma. Afval komt in het overgangsdossier, tijdens de behandeling van het rapport in de raad is het college demissionair.



Er worden geen toezeggingen gedaan over het afgelopen Uitvoeringsprogramma. De raad besluit om de aanbevelingen uit het rapport over te nemen en draagt het college op om hier uitvoering aan te geven<sup>23</sup>.

## 7.5 Doorwerking onderzoek en aanbevelingen

In het coalitieakkoord van het huidige college is opgenomen dat er grondstoffenbeleid moet worden opgesteld. Het college heeft de doelstelling geformuleerd dat de afvalstoffenheffing met 5 procent moet dalen, en dat het ambitieniveau qua scheidingspercentage tenminste 75 procent moet zijn<sup>24</sup>. Deze opgave staat hoog op de agenda van de betrokken afdeling. Begin 2014 is een grondstoffenvisie geschreven. Vervolgens is het proces stilgevallen omdat volgens een ambtelijk betrokkene de raad beter moest worden betrokken.

Op 9 december 2014 is een oriëntatieavond gehouden over grondstoffenbeleid. Hierbij waren meerdere raadsleden aanwezig. Op deze avond werden vijf ontwikkelrichtingen gepresenteerd en drie mogelijke scenario's geschetst voor toekomstige grondstoffenontwikkeling. De aanbevelingen over het ontwikkelen van een beleidsvisie en het formuleren van prestatie-indicatoren zijn hierin impliciet meegenomen, omdat er brede ontwikkelrichtingen en scenario's werden geschetst, met de gevolgen voor onder meer de kosten, scheidingspercentage en te verwachten volumes. Volgens een aanwezige werd op deze avond een inhoudelijke discussie gevoerd over afvalbeleid in het algemeen, en kwam het beeld naar voren dat raad vooral kijkt naar de kosten van afvalinzameling. De naar verhouding lage afvalstoffenheffing die de gemeente Rheden hanteert wordt als belangrijker gezien dan het formuleren van doelstellingen over onder meer scheidingspercentages en volume. Naar aanleiding van de oriëntatieraad van december 2014 is een startnotitie geschreven. Deze notitie was volgens een ambtelijk betrokkene ingebracht als kaderstellende notitie, zodat de raad kaders kon stellen. Toen zijn er reacties vanuit de raad gekomen, die als 'meer op tactisch niveau' werden omschreven. Door de raad is toen besloten om de notitie als consulterend te behandelen. De afdeling geeft aan dat men graag kaders wil van de raad, maar dat deze er vooralsnog niet zijn. De gemeente gaat daarom 'op de oude voet' door. Inhoudelijk gaat het volgens alle betrokkenen ook goed. Ook in de rapportage wordt dit onderkend.

In het raadsvoorstel van april 2015 wordt aangegeven dat deze notitie als uitgangspunt wordt gebruikt bij het opstellen van de gemeentelijke Grondstoffenvisie. Hierbij zal het bestaande kader uit het collegeakkoord 2014-2018 worden meegenomen.

In de Grondstoffenvisie wordt een punt op de horizon gezet voor het Rhedense grondstoffenbeheer. Het zetten van deze punt hoort tot de raadsbevoegdheid om kaders te stellen.

De visie heeft een lange termijn en zal na vaststelling worden gebruikt als kader voor de nadere invulling van beleidsplannen. In deze beleidsplannen wordt voor een periode van vijf jaar beschreven op welke wijze vorm wordt gegeven aan het bereiken van de doelstellingen. Bij het opstellen van de beleidsplannen is er ruimte voor bewonersparticipatie. De vorm waarin dit moet plaatsvinden moet nog nader worden bepaald. De beleidsplannen worden ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Op 10 april 2015 stelt de gemeenteraad de consulterende startnotitie grondstoffenbeleid vast.

Dit is de laatste behandeling van afvalbeleid door de gemeenteraad. Een andere betrokkene geeft aan dat er aan het einde van 2015 een visievoorstel zal liggen. De weg naar deze visie wordt als lang betiteld.

---

<sup>23</sup> 14.33 Definitief besluit Onderzoek Rekenkamercommissie naar afvalbeleid, 15 april 2014.

<sup>24</sup> Beleidsakkoord 'Samen in Rheden' 2014-2018

De doorwerking van de aanbevelingen uit het rapport is 'work in progress'. In de startnotitie zijn de eerste vijf deelaanbevelingen allemaal opgenomen. Het voorstel tot samenwerking (aanbeveling 4) ligt er. Er is echter nog geen besluit genomen over deze eventuele samenwerking met omliggende gemeenten en inzamelaar Circulus Berkel. Dit besluit wordt door het college aangehouden in afwachting van de vaststelling van het grondstoffenbeleid.

Dit betekent dat meerdere normen op het gebied van de doorwerking onderzoek en aanbevelingen op dit moment niet te checken zijn (zie tabel 7.1). Uit de gesprekken blijkt dat er eind van dit jaar een visievoorstel moet liggen. Het Uitvoeringsprogramma 2010-2013 vormt nog immer de basis van de gemeentelijke activiteiten op het gebied van afvalbeleid.

## **7.6 Conclusies en beoordeling aan de hand van het normenkader**

### **De aanbevelingen zijn zeer concreet en laten weinig ruimte voor interpretatie**

Onderzoeksoverstijgende conclusies, of conclusies die voor alle onderzoeken van toepassing zijn, staan in hoofdstuk 8. Toch wordt er voor deze conclusie een uitzondering gemaakt. De twee aanbevelingen zijn het meest concreet van allemaal. Er moet een nieuw beleidskader worden opgesteld, en aan het nieuwe Uitvoeringsprogramma voor de periode 2014-2017 moeten enkele prestatie-indicatoren worden toegevoegd, om de gemeenteraad in staat te stellen om deze indicatoren te kunnen monitoren.

### **Veranderde uitvraag leidt tot scherpere conclusie**

Door het toevoegen van de doelmatigheids- en doeltreffendheidsvraag (van het gevoerde beleid, dat er niet was), zijn de uitkomsten van het onderzoek scherper. Het was redelijk te veronderstellen dat er op zijn minst vermoedens waren dat de gemeente Rheden geen afvalbeleid op papier had staan. De uiteindelijke conclusie dat de gemeente beleidsmatige focus mist, is hierdoor wellicht nog harder aangezet. In het licht van de gevoeligheid van het onderwerp bij diverse gremia binnen de gemeente is het wel de vraag in hoeverre het scherper formuleren van de uitvraag heeft bijgedragen aan deze gevoeligheden.

### **Beoordeling normenkader**

Op de volgende pagina wordt het normenkader voor onderzoek naar afvalbeleid beoordeeld (tabel 7.1).

Afvalbeleid is momenteel zeer actueel, omdat er allerlei landelijke ontwikkelingen zijn waar gemeenten ook mee te maken krijgen. Het onderzoek was voldoende specifiek en concreet, wat zich ook vertaalde in de aanbevelingen. De norm over de adequate timing is met beperkt voldaan beoordeeld omdat het onderzoek vlak voor het einde van een college- en raadsperiode van start ging, en een gemeentelijke inventarisatie naar de mogelijkheden tot samenwerking op het gebied van afvalinzameling doorkruiste. Om die reden was er ook geen volledig draagvlak bij de diverse betrokkenen, met name de toenmalige portefeuillehouder en een van de betrokken afdelingen.

De aanbevelingen volgen uit de conclusies dat er geen beleidskader is, en dat er geen prestatie-indicatoren zijn waarop de raad kan sturen. De aanbevelingen zijn hiermee specifiek, concreet en realistisch. Bij de aanbevelingen wordt het 'wat' goed omschreven, het wanneer en het wie niet altijd, vandaar de kwalificatie grotendeels voldaan. Het college heeft zich aan de aanbevelingen gecommitteerd, vervolgens zijn deze onderwerp geworden van een raadsdiscussie die nog gaande is. Vandaar dat de overige normen onder doorwerking zijn ingeschaald als (nog) niet te checken.

**Tabel 7.1**

## Beoordeling normenkader onderzoek afvalbeleid

	VOLLEDIG VOLDAAN	GROOTEN-DEELS VOLDAAN	BEPERKT VOL-DAAN	NIET VOL-DAAN	NIET TE CHEC-KEN
<b>Totstandkoming en uitvoering onderzoek</b>		x			
Het onderwerp van het onderzoek is actueel, relevant en specifiek	x				
De timing van het onderzoek is adequaat			x		
De uitvraag van de Rekenkamercommissie richting externe bureaus is duidelijk					x
De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn op de hoogte van de opzet van het onderzoek	x				
Er is draagvlak voor het onderzoek bij raad, college en ambtelijke organisatie			x		
Het onderzoek is correct uitgevoerd (incl. ambtelijk en bestuurlijk wederhoor)	x				
De bevindingen zijn verifieerbaar,		x			
De uitkomsten van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor zijn verwerkt in het rapport		x			
<b>Aanbevelingen</b>					
De aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten zijn gedaan zijn specifiek, concreet, realistisch en sluiten aan op het uitgevoerde onderzoek	x				
Er wordt per aanbeveling omschreven wat er moet gebeuren, hoe het moet gebeuren, wie het moet doen en wanneer		x			
Aanbevelingen volgen logisch uit de conclusies,	x				
<b>Behandeling onderzoek</b>					
De aanbevelingen worden door het college overgenomen en aangeboden aan de raad					
Het onderzoek is behandeld in de raad	x				
De uitkomsten van de raadsbehandeling zijn besproken in het college	x				
Het college committeert zich aan de aanbevelingen, of wijkt hier beargumenteerd van af	x				
Onderzoeken worden na afloop geëvalueerd				x	
<b>Doorwerking aanbevelingen</b>					
Aanbevelingen worden vertaald naar maatregelen					x
De raad volgt de implementatie van aanbevelingen					x
Er is een systematiek om de uitvoering van maatregelen te volgen					x
Maatregelen hebben het gewenste effect					x

# 8

## **Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen**



## 8. Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen die voorafgaand aan het onderzoek zijn geformuleerd, beantwoord, en worden aan de hand van de bevindingen enkele aanbevelingen gedaan (paragraaf 8.3).

### 8.2 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de vooraf geformuleerde onderzoeksvragen beantwoord.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt: *Hoe effectief zijn de onderzoeken en de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie in de periode 2011-2014 geweest, en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor Rekenkamercommissie, ambtelijk apparaat, bestuur en raad?*

De onderzoeken en aanbevelingen zijn wisselend effectief geweest. Voor alle onderzoeken geldt dat er het nodige in beweging is gekomen in de gemeentelijke organisatie, al was het maar door de agendering middels het onderzoek. Er is natuurlijk sprake van wisselende tijdspaden. Dat er nog geen uitgewerkt beleidskader voor afval/grondstoffenbeleid ligt is gezien de timing en discussie over dit onderwerp logischer dan voor burgerparticipatie, waarvan het onderzoek ruim vier jaar geleden is uitgevoerd.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Welke aanbevelingen heeft de Rekenkamercommissie gedaan in de periode 2011 tot en met 2014? Wat is de kwaliteit van deze aanbevelingen (scherp, concreet, toetsbaar, ondubbelzinnig, realistisch, direct toepasbaar/uitvoerbaar en hebben een toegevoegde waarde)?  
*De aanbevelingen zijn terug te lezen in de paragrafen 3.2 tot en met 7.2 van dit rapport. De kwaliteit van de aanbevelingen is door de bank genomen goed. Er zijn uiteraard kanttekeningen te plaatsen bij meerdere aanbevelingen, maar in het algemeen vloeien ze voort uit de conclusies en bevindingen en zijn de aanbevelingen doorgaans concreet en specifiek. Aanbevelingen zijn niet in alle gevallen realistisch, deels is dit wel makkelijk praten met de 'kennis van nu'. Soms wel gedetailleerd, zoals in het onderzoek naar archief- en dossiervorming, en soms erg algemeen, zoals in het onderzoek naar burgerparticipatie. Bij geen van de aanbevelingen is een tijdspad opgenomen. Ook wordt niet altijd aangegeven wie een bepaalde aanbeveling moet oppakken, of wie de geadresseerde van een bepaalde aanbeveling is.*
  
- 2 Wat is de aard van de bestuurlijke reactie en wat zijn de maatregelen van het gemeentebestuur (burgemeester, college, raad) als gevolg van de onderzoeksresultaten? Wat is de kwaliteit daarvan en in welk tempo worden de maatregelen ontworpen en doorgevoerd?  
*Het college neemt de aanbevelingen uit de onderzoeken doorgaans ter harte en over. Hierbij worden bijvoorbeeld de raad (bij het onderzoek naar verbonden partijen) of een ambtelijke vertegenwoordiging (archief- en dossiervorming) uitgenodigd om met het college in gesprek te gaan over de aanbevelingen en de vertaling naar beleid en/of maatregelen. Het tempo waarin deze discussies en veranderingen worden doorgevoerd is per onderwerp en onderzoek verschillend. In het algemeen neemt de gemeente haar tijd.*
  - A. Hoe is door het college, via bestuurlijk wederhoor en in discussie met de raad, geadviseerd over de aanbevelingen?  
*De aanbevelingen worden in de regel overgenomen. In de onderzoeken naar verbonden partijen en archief- en dossiervorming nodigt het college de raad en een ambtelijke vertegenwoordiging uit om in gesprek te gaan over de aanbevelingen. Een aanbeveling uit het onderzoek naar re-integratie wordt door het college beargumenteerd niet overgenomen.*

- B. Over welke aanbevelingen was discussie in de raad, hoe verliep deze discussie en wat is de uitkomst?
- Er was met name discussie over de aanbevelingen over burgerparticipatie en afvalbeleid. Deze discussies kregen een politiek karakter, en hadden in de regel vooral betrekking op ideologische en/of persoonlijke standpunten ten aanzien van het betreffende onderwerp, en minder op de onderzoeken en aanbevelingen zelf. De uitkomsten van deze discussie zijn in het geval van afvalbeleid nog niet bekend. Op het gebied van burgerparticipatie zijn diverse initiatieven gestart, zoals het project Ik buurt mee. Er is echter nog steeds geen vastgesteld beleidskader.*
- C. In hoeverre hebben de door de raad overgenomen aanbevelingen geleid tot veranderingen in beleid, uitvoering en organisatie?
- Dit verschilt per onderzoek. Voor burgerparticipatie is er een startnotitie opgesteld en heeft de gemeenteraad een werkwijze vastgesteld die de gemeentelijke organisatie moet hanteren in participatietrajecten naar inwoners toe. Voor re-integratie kan worden gesteld dat niet de overgenomen aanbevelingen, maar de wettelijke veranderingen en decentralisaties in het sociaal domein hebben geleid tot veranderingen in beleid, uitvoering en organisatie. Bij het onderzoek naar verbonden partijen is de paragraaf in de programmabegroting uitgebreid met en onderdeel geconstateerde risico's. In september 2015 wordt het onderwerp verder besproken, als de betreffende raads werkgroep haar bevindingen presenteert. Naar verwachting zal er dan ook een nieuwe Nota verbonden partijen komen. Voor archief- en dossiervorming is een ordeningsplan vastgesteld, en is men bezig met de opzet van een kwaliteitssysteem. Op het gebied van afval is een startnotitie grondstoffenvisie vastgesteld, die de opzet zal vormen naar een beleidsvisie aan het einde van 2015.*
- D. Wat waren argumenten van de raad om aanbevelingen wel, of niet over te nemen in haar besluitvorming?
- Aanbevelingen zijn in de regel wel overgenomen, maar vaak werden deze verder besproken in raads werkgroepen. Dit is een werkwijze die in de gemeente Rheden veel wordt gebruikt. Er worden geen specifieke argumenten gegeven waarom aanbevelingen wel, of niet zijn overgenomen.*
- E. Wat zijn de effecten van de veranderingen die door de Rekenkameronderzoeken in gang zijn gezet? In hoeverre leiden geïmplementeerde aanbevelingen tot concrete veranderingen in de praktijk?
- Zie onderdeel G.*
- F. Hoe zijn deze veranderingen vervolgens opgepakt in de ambtelijke organisatie, zowel in beleid als in uitvoering?
- Wisselend. De afdeling Communicatie heeft een notitie opgesteld met daarin een werkwijze die afdelingen die met participatietrajecten werken, moeten volgen. Deze is door de raad vastgesteld. Men constateert dat de uitgangspunten van deze werkwijze niet altijd worden opgevolgd. Het is onbekend hoe er momenteel wordt omgegaan met de aanbeveling dat de hoofden van vakafdelingen actief moeten sturen en monitoren hoe er met archief- en dossiervorming wordt omgegaan, en hoe de afdeling DIV hierin het voortouw neemt. Op het gebied van afvalbeleid gaat de werkwijze van de betrokken afdeling op dezelfde manier als voor het onderzoek door. Er wordt gewacht op het vaststellen van de grondstoffenvisie en/of het besluit om al dan niet te gaan samenwerken in intergemeentelijk verband.*

- G. Wat zijn de veranderingen in beleid en uitvoering die (mede) dankzij de onderzoeken (en aanbevelingen) zijn uitgevoerd?  
*Dat is lastig vast te stellen. Voor meerdere onderwerpen werd gesteld dat gewijzigd beleid er hoe dan ook wel was gekomen. Het beste voorbeeld is allicht re-integratie, maar ook voor bijvoorbeeld afvalbeleid is aangegeven dat er sowieso een beleidsvisie zou komen, omdat dit is opgenomen in het coalitieakkoord.*
- 3 In welke mate vindt informatie-uitwisseling en sturing plaats met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen, en de verankering hiervan binnen het bestuur en de organisatie?
- A. In welke mate informeert het college de raad over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen?  
*Beperkt. Er is geen structurele evaluatie- of overlegstructuur die specifiek ingaat op de doorwerking van aanbevelingen uit Rekenkameronderzoeken.*
- B. In hoeverre controleert de raad de voortgang van deze uitvoering?  
*Niet.*
- C. Ervaren raadsleden het onderzoek van de Rekenkamercommissie als politiek aansprekend?  
*Dit varieert. Over het onderzoek naar archief- en dossiervorming werd gezegd dat dit politiek een minder aansprekend onderzoek was, vooral vanwege de interne gerichtheid. Afvalbeleid en burgerparticipatie werden als het ware achteraf politiek. Dit gold ook wel voor het onderzoek naar verbonden partijen, er werden in de raad vragen gesteld over de gemeentelijke invloed in een verbonden partij.*
- D. Hebben de onderzoeken van de Rekenkamercommissie geleid tot politiek relevante discussies in de raad?  
*Ja, niet altijd tijdens de inhoudelijke behandeling van het onderzoek, maar zeker in raadswerkgroepen of tijdens informatieavonden. Dit geldt voor de onderzoeken naar burgerparticipatie, verbonden partijen en afvalbeleid.*
- 4 Welke factoren kunnen (het gebrek aan) doorwerking van aanbevelingen van de Rekenkamercommissie verklaren, en hoe kan in zulke gevallen doorwerking worden bevorderd?  
*Meerdere factoren: diverse onderwerpen zijn over de gemeenteraadsverkiezingen heen getild, afvalbeleid is hier het meest duidelijke voorbeeld van. Ook discussies in de gemeenteraad, en in het algemeen de drukte die er heerst binnen alle geledingen van de gemeentelijke organisatie. Een factor van belang is dat momenteel niet duidelijk is wie de doorwerking van aanbevelingen monitort, zowel de Rekenkamercommissie, de raad en het college doen dit niet, of te weinig.*
- 5 Welke lessen kunnen er (achteraf) worden getrokken ten aanzien van de formulering van aanbevelingen? Wat zijn de leerpunten voor:
- A. De Rekenkamercommissie om de effectiviteit van onderzoeksrapporten (verder) te vergroten?  
*Ga vooraf in gesprek met de betrokken ambtelijke afdelingen over het voornemen tot een onderzoek, en ook in de fase waarin de aanbevelingen worden geformuleerd. Zeker bij onderwerpen die ambtelijk en bestuurlijk gevoelig(er) liggen. Het monitoren van aanbevelingen kan bijvoorbeeld gebeuren door een onderwerp op de lange-termijn agenda van de raad te plaatsen.*
- B. De raad om met behulp van de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten de controlerende en kaderstellende functie (verder) te vergroten?  
*In meerdere onderzoeken worden concrete handvatten aangeboden om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken. Deze handvatten worden niet altijd meegenomen, maar bijvoorbeeld wel in de huidige discussie over afvalbeleid.*

- C. Het college en het ambtelijke apparaat om met de aanbevelingen beleid en uitvoering te verbeteren?  
*Ook voor het college is het raadzaam om tot een monitoringssystematiek te komen, bijvoorbeeld via het DT.*
- D. Het formuleren van aanbevelingen in het algemeen, met als doel de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van (Rekenkamer)onderzoek te vergroten?  
*Ga in gesprek over (prioritering van) aanbevelingen voordat ze worden gepresenteerd, om het draagvlak ervan te peilen. Formuleer aanbevelingen waar mogelijk kort en bondig, en probeer er zoveel mogelijk ook het wie en wanneer in te vullen.*

### **8.3 Conclusies**

Inhoudelijke conclusies per onderwerp zijn aan het einde van elk hoofdstuk gepresenteerd. In deze paragraaf is aandacht voor onderzoeksoverstijgende conclusies.

#### **Er is geen structurele evaluatie van de doorwerking van aanbevelingen/vertaling naar maatregelen**

Er is een norm die voor alle vijf de onderzoeken op 'niet voldaan' is gezet, en dat is 'er is een systematiek om de doorwerking van aanbevelingen te volgen'. Meerdere geïnterviewden trekken deze conclusie ook. Zowel raad, college als Rekenkamercommissie volgen de doorwerking van aanbevelingen niet, of niet structureel.

#### **Doorwerking is in meerdere gevallen een langdurig proces**

In de onderzoeken naar burgerparticipatie, verbonden partijen en in mindere mate archief- en dossiervorming geldt dat de doorwerking van aanbevelingen gevoelsmatig veel tijd kosten. Het is uiteraard ook lastig om een hard tijdspad aan veel soorten aanbevelingen te koppelen. Daarom is het de vraag in hoeverre deze conclusie kan worden vertaald naar een aanbeveling. Betrokkenen lijken dit lange tijdspad ook niet erg te vinden.

#### **Aanbevelingen zijn niet altijd even concreet, specifieke en realistisch/uitvoerbaar**

Voor meerdere aanbevelingen – en dan met name voor de aanbevelingen uit de rapporten naar verbonden partijen en archief- en dossiervorming geldt, dat deze te specialistisch, te weinig concreet en daardoor niet of nauwelijks uitvoerbaar (realistisch) zijn. Dit komt de vertaling ervan naar maatregelen, de doorwerking en überhaupt het commitment aan dergelijke aanbevelingen niet altijd ten goede. Voor een deel zit dit ook in de opbouw en lengte van de rapportages. Een korter rapport met een duidelijke koppeling tussen bevindingen en aanbevelingen (en beargumentering wat de organisatie 'er mee opschiet') kan bijdragen aan de doorwerking van de aanbevelingen (en leesbaarheid voor extern geïnteresseerden).

#### **Raad en college zeggen de aanbevelingen te omarmen, vervolgens gebeurt er (lange tijd) weinig**

Op een aanbeveling na (over re-integratie) worden de aanbevelingen door het college omarmd, dan wel overgenomen. In haar reactie over archief- en dossiervorming nodigt het college de ambtelijke organisatie uit om de uitkomsten van de rapportage te bespreken en gezamenlijk tot verbeteringen te komen. Iets soortgelijks gebeurt in het onderzoek naar verbonden partijen, waarin het college de raad uitnodigt om gezamenlijk nadere afspraken te maken over de toekomstige omgang met verbonden partijen. In beide gevallen is niet duidelijk of dit is gebeurd.



De raad neemt de reactie van het college integraal over, debatteert soms over de aanbevelingen en neemt ze meestal voor kennisgeving aan.

In twee gevallen ontstond er een normatieve discussie over het onderliggende beleid (burgerparticipatie en afvalbeleid). Bij de andere onderzoeken monitoren raad en college niet wat er is gebeurd met de aanbevelingen.

## **8.4 Aanbevelingen**

Op basis van de vijf onderzoeken, de bronnenstudie, de interviews en de conclusies wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd voor respectievelijk de Rekenkamercommissie, het ambtelijk apparaat, het college en de gemeenteraad.

In het algemeen kan daarbij vooraf worden opgemerkt dat in de hele keten (van de inventarisatie van onderzoeksthema's tot de implementatie van de door de raad overgenomen aanbevelingen) verbeteringen mogelijk zijn, die de doorwerking van aanbevelingen bevorderen. Daarbij is de uitdaging om de verschillende geledingen (meer) te betrekken bij de (voortgang van) die keten, zonder daarbij afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de Rekenkamercommissie.

### ***Aanbevelingen voor de Rekenkamercommissie***

#### **Ga aan de voorkant van het onderzoek in gesprek met betrokken geledingen om met hun input de onderzoeksopdracht aan te scherpen.**

De onderzoeksopdracht richting externe onderzoeksbureaus bepaalt voor een deel het verdere verloop van een onderzoek. Een scherpe en specifieke uitvraag bevordert de doorstroom in de keten van het Rekenkameronderzoek. Voor het opstellen van een dergelijke uitvraag kan het van pas komen om aan de voorkant met betrokken geledingen (ambtelijk apparaat, verantwoordelijk wethouder, raad) van gedachten te wisselen over de vraagstelling van het onderzoek (en deze op basis van deze gesprekken desgewenst aan te scherpen en te specificeren).

#### **Formuleer aanbevelingen en check ze op uitvoerbaarheid**

De aanbevelingen uit de onderzoeken zijn meestal voldoende concreet en specifiek om richting te geven aan uitvoering en de monitoring daarvan. Sommige aanbevelingen zijn minder concreet en soms ook minder realistisch, waardoor de doorwerking van de aanbeveling aan de voorkant wordt ondermijnd. Met name de uitvoerbaarheid kan ook in dialoog met andere geledingen bepaald worden.

#### **Probeer bij aanbevelingen het 'wanneer' in te vullen, of beveel de raad aan om het college te vragen om dit te doen.**

Bij vrijwel alle aanbevelingen die in de vijf onderzochte rapporten zijn gedaan ontbreekt een tijdspad. Dit leidt er mogelijk mede toe dat in een aantal gevallen (met name burgerparticipatie en verbonden partijen) de implementatie van de aanbevelingen een langdurig proces is. Uiteraard liggen hier meerdere factoren aan ten grondslag dan alleen maar het ontbreken van de 'wanneer'-vraag.

Toch is de aanbeveling zoveel mogelijk de 'wanneer'-vraag op te nemen bij aanbevelingen. Alternatief is dat de raad het college vraagt om bij de implementatie van aanbevelingen naast het wie (welke ambtelijke afdeling) ook zoveel mogelijk invulling te geven aan en het wanneer (tijdspad, planning of deadline).

### ***Aanbeveling voor het ambtelijk apparaat***



### **Rekenkameronderzoek bevordert de kwaliteit van het gemeentelijk apparaat**

Hoewel het lastig feitelijk is te checken is de indruk dat sommige ambtelijke afdelingen Rekenkameronderzoek mogelijk eerder als 'lastig' en 'belastend' ervaren dan als een mogelijkheid om de eigen werkwijze te verbeteren. Om deze dysfunctionele beeldvorming weg te nemen is te overwegen om per onderzoek vanuit het ambtelijk apparaat een centraal aanspreekpunt voor het onderzoeksbureau en de Rekenkamercommissie naar voren worden geschoven, die als liaison het proces in de keten kan versoepelen.

### ***Aanbevelingen voor de raad***

#### **Treedt aan het begin van een raadsperiode in gesprek met de Rekenkamercommissie over mogelijke onderzoeksonderwerpen**

Bij haar aantreden heeft de huidige Rekenkamercommissie een groslijst met onderwerpen samengesteld. Deze is mede in overleg met fractievoorzitters opgesteld. Het is ook mogelijk om als raad over deze lijst en eventuele aanvullingen een discussie te voeren met elkaar en met de Rekenkamercommissie en daarbij te zoeken naar prioritering (en deze eventueel op te nemen in een 'raadsprogramma'). Uiteraard moet de mogelijkheid blijven te bestaan om actuele onderwerpen snel te kunnen onderzoeken. Een laatste suggestie in deze is de Rhedense samenleving meer te betrekken bij de keuze van onderzoeks- onderwerpen.

#### **Neem de actiepunten uit een afgerond onderzoek op in de lange termijn-agenda van de raad en vraag het college op gezette tijden naar de voortgang/stand van zaken**

Op dit moment monitort de raad niet of nauwelijks de doorwerking van aanbevelingen uit afgerond Rekenkameronderzoek. Een mogelijkheid hiertoe is om het onderzoek/onderwerp op te nemen in de lange-termijn agenda van de raad, zodat een onderwerp periodiek terug komt. Het is aan de griffie om dit te doen. Indien mogelijk en gewenst kan er ook een terugkeerfrequentie (eenmalig, of meerdere keren) en een termijn (jaarlijks, tweejaarlijks, enzovoort) aan deze actie worden gekoppeld. Op deze manier ontstaat ook automatisch een monitoringssystematiek.

. De griffie houdt ook de lijst de met toezeggingen van het college bij na een eventueel debat over de aanbevelingen. Ook deze lijst biedt aanknopingspunten voor monitoring van de doorwerking.

### ***Aanbevelingen voor het college***

#### **Wees in de bestuurlijke reactie specifiek(-er) over welke conclusies of aanbevelingen op welke punten wel of niet worden ondersteund**

De bestuurlijke reactie van het college is in meerdere van de onderzochte rapportages vrij algemeen geformuleerd, of bevat een open einde (zoals in gesprek gaan met de ambtelijke organisatie over de aanbevelingen aangaande archief- en dossiervorming). Duidelijker en specifieker zijn over welke aanbevelingen wel of niet (en waarom) worden ondersteund bevordert de discussie met de raad over de aanbevelingen.

#### **Formuleer in de bestuurlijke reactie waar mogelijk zo concreet mogelijk wat het college met de aanbevelingen gaat doen (wat), welke afdeling dit gaat doen (wie) en op welke termijn (wanneer).**

De bestuurlijke reactie is in de regel algemeen geformuleerd in termen van wat het college met de aanbevelingen gaat doen. Er wordt bijvoorbeeld geschreven dat de aanbevelingen 'ter harte' worden

genomen, en dat het college 'zich kan vinden' in een bepaalde aanbeveling. Dat is uiteraard positief, maar een nadere toelichting over wat het college dan daadwerkelijk met de aanbevelingen gaat doen, ontbreekt. Het is raadzaam om concreet mogelijk aan te geven wat het college met een aanbeveling gaat doen, wie hier uitvoering aan moet geven (ambtelijk organisatiedeel en/of portefeuillehouder) en indien mogelijk ook op welke termijn (wanneer

# 1

## Bijlagen



## **Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen**

- Hans Kettelerij, Frank Landman en Berteke de Jong (DT)
- Portefeuillehouder Ronald Haverkamp
- Portefeuillehouder Constans Pos
- Portefeuillehouder Tjebbe Vugts
- Monique Mulder
- Henk Derksen
- Peter Bies
- Monique Somers
- Harrie Dekkers
- Rob van Eldik
- Christa ter Braak
- Trees van Kempen
- Stefan de Bildt
- 13 raadsleden en fractievolgers
- De Rekenkamercommissie

## **Bijlage 2: Geraadpleegde documenten**

### **Burgerparticipatie**

- Burgerparticipatie in Rheden – rapport Rekenkamercommissie Rheden, november 2011
- 1204 Reactie college op rapport burgerparticipatie, 29 november 2011
- 1204V Onderzoek participatie – raadsvoorstel, 19 december 2011
- Notulen raadsvergadering gemeente Rheden, 24 januari 2012
- 1204 B Onderzoek participatie – raadsbesluit, 24 januari 2012
- Projectplan burgerparticipatie & burgerinitiatief, datum onbekend

### **Re-integratie**

- Re-integratie in Rheden, Effectiviteit van het re-integratiebeleid – rapport Rekenkamercommissie Rheden, april 2012
- Reactie college op rapport Rekenkamercommissie Re-integratiebeleid, 31 mei 2012
- 1248V Onderzoek re-integratiebeleid, raadsvoorstel 31 mei 2012
- Notulen raadsvergadering gemeente Rheden, 20 juni 2012
- 1248B Onderzoek re-integratiebeleid, raadsbesluit 20 juni 2012
- 1396BIJL Re-integratie in de gemeente Rheden, kansen op werk benutten. Meerjarenbeleidsplan re-integratie 2014-2017 gemeente Rheden, versie 24 oktober 2013

### **Verbonden partijen**

- Rapport deelname in verbonden partijen – rapport Rekenkamercommissie Rheden, 27 mei 2013
- 032-03, Nota verbonden partijen, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 10 oktober 2006
- 1351V, Onderzoek verbonden partijen – raadsvoorstel, 27 mei 2013
- Notulen raadsvergadering gemeente Rheden, 18 juni 2013
- 1351 B, Onderzoek verbonden partijen – raadsbesluit, 18 juni 2013
- 1458V Ontwerpbegroting en toelichting Gelders Archief – raadsvoorstel, 18 juni 2014
- Raadsvoorstel en ontwerpraadsbesluit Presikhaaf Bedrijven en Participatiewet, 14 april 2015

### **Archief- en dossiervorming**

- Rapportage Archief en dossiervorming – rapport Rekenkamercommissie Rheden, 8 november 2013
- 1407BIJL Reactie college op rapport archief- en dossiervorming, 17 december 2013
- 1407V, Archief- en dossiervorming – raadsvoorstel, 18 december 2013
- Notulen raadsvergadering gemeente Rheden, 28 januari 2014
- 1407B, Archief- en dossiervorming – raadsbesluit, 28 januari 2014
- Voorstel jaarlijkse verantwoording archiefbeheer 2014, zaaknummer 158506, 21 januari 2015
- Besluit Informatiebeheer gemeente Rheden 2012, 28 maart 2012
- Archiefverordening gemeente Rheden 2011, 27 april 2011
- De tien Rhedense uitgangspunten bij zaakgericht werken – versie 1.0, 22 mei 2013

## **Afvalbeleid**

- Opggeruimd staat netjes, Onderzoek naar gemeentelijk afvalbeleid – rapport Rekenkamercommissie Rheden, 25 maart 2014
- 1433 Bijlage bij rapport onderzoek afvalbeleid – bestuurlijke reactie, 20 maart 2014
- Notulen raadsvergadering, 15 april 2014
- 1433B, Onderzoek afvalbeleid – raadsbesluit, 15 april 2014
- Oriëntatieavond 9 december 2014, memo over Grondstoffenvisie, 2 december 2014
- Uitvoeringsprogramma 2010-2013: Huishoudelijk afval – gemeente Rheden, datum onbekend
- Startnotitie Grondstoffenvisie, datum onbekend