

Beleid in uitvoering in Almelo

De beleidscyclus en aangrijpingspunten voor controle en verandering in kaart gebracht



Beleid in uitvoering in Almelo

De beleidscyclus en aangrijpingspunten voor controle en verandering in kaart gebracht

Rapportage
Rekenkamer Almelo

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Conclusies en aanbevelingen	3
H1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Achtergrond - het (gemeentelijke) beleidsproces	7
1.3 Doelstelling en vraagstelling	9
1.4 Scope van het onderzoek	11
1.5 Normenkader	11
1.6 Onderzoeksaanpak	12
1.7 Leeswijzer	13
H2 Agendering en beleidsvoorbereiding	14
2.1 Kernbevindingen	14
2.2 Twee manieren voor agenderen van beleid	15
2.3 Beleidsvoorbereiding verschilt per beleidsveld	16
H3 Beleidsvaststelling	21
3.1 Kernbevindingen	21
3.2 Kwaliteit beleidsstukken over het algemeen goed	21
3.3 Beleidsvaststelling aan de hand van BOB-model	24
H4 Beleidsuitvoering	28
4.1 Kernbevindingen	28
4.2 Niet altijd voldoende aandacht voor inrichting beleidsuitvoering, maar eerste stappen naar verbetering zijn genomen	29
H5 Beleidsevaluatie	32
5.1 Kernbevindingen	32
5.2 Evaluatie niet voldoende ingebed in de gemeentelijke beleidscyclus	32
H6 Normenkader en beantwoording hoofdvraag	35
6.1 Beoordeling aan de hand van het normenkader	35
6.2 Beantwoording van de hoofdvraag	38
Bijlage 1 Bestudeerde documenten	40
Bijlage 2 Respondenten	42
Colofon	43

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Samenvatting

De gemeenteraad van Almelo wil weten hoe de gemeente haar beleidsplannen maakt, uitvoert en controleert. Daarom heeft de Rekenkamer Almelo dit laten onderzoeken. Het onderzoek keek naar het hele proces: van een idee tot en met de uitvoering en de controle achteraf. Dit proces wordt ook wel de 'beleidscyclus' genoemd.

Belangrijkste conclusie: Goed in plannen, maar uitvoering en controle kan beter

De gemeente Almelo is meestal goed in het schrijven van duidelijke plannen. Maar als een plan eenmaal is goedgekeurd, kunnen de uitvoering en de controle van de uitvoering beter. Een belangrijke reden hiervoor is dat er geen vaste, gezamenlijke werkwijze is voor alle afdelingen. Elke afdeling pakt het maken, uitvoeren, controleren en evalueren van plannen op zijn eigen manier aan. Hieronder leest u de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek per stap in de beleidscyclus.

1. Plannen bedenken en voorbereiden (agendering en beleidsvoorbereiding)

Dit is de fase waarin een idee ontstaat en wordt uitgewerkt tot een plan.

- **Wat gaat goed?** De documenten die de gemeente opstelt, zijn over het algemeen van goede kwaliteit. De plannen zijn duidelijk en er is goed nagedacht over samenwerking met andere onderwerpen waar de gemeente ook plannen voor heeft gemaakt. Ook wordt er veel aandacht besteed aan het betrekken van inwoners en organisaties bij het maken van de plannen.
- **Wat kan beter?** Er is geen vaste, gezamenlijke werkwijze voor het voorbereiden van beleid. Ook worden handige hulpmiddelen, zoals het 'beleidskompas' van de Rijksoverheid, niet gebruikt. De rol van de gemeenteraad is in deze fase vaak onduidelijk.

2. Plannen vaststellen door de gemeenteraad (beleidsvaststelling)

In deze fase bespreekt de gemeenteraad het plan en neemt er een besluit over.

- **Wat gaat goed?** De plannen zelf zijn meestal duidelijk en goed te begrijpen.
- **Wat kan beter?** Het is niet altijd duidelijk welke resultaten de gemeente precies wil bereiken en binnen welke tijd. Raadsleden krijgen soms te veel informatie tegelijk en vergaderingen vinden soms op hetzelfde moment plaats. Dit maakt het voor de gemeenteraad moeilijk om een goed besluit te nemen.

3. Plannen uitvoeren (beleidsuitvoering)

Nadat een plan is goedgekeurd, moet het worden uitgevoerd.

- **Wat kan beter?** Dit is een belangrijk verbeterpunt. Het verschilt per onderwerp of er een plan voor de uitvoering gemaakt wordt en hoe de uitvoering gecontroleerd wordt. Hierdoor is het voor de gemeente en voor de gemeenteraad lastig om te volgen of de uitvoering goed gaat. De informatie die de raad hierover krijgt, is wisselend.

4. Kijken of de plannen werken (beleidsevaluatie)

Na een tijdje is het belangrijk om te kijken of een plan heeft gewerkt.

- **Wat kan beter?** Evaluatie is de zwakste schakel in het proces. Het gebeurt niet standaard en het heeft vaak geen prioriteit. Vaak wordt er pas gekeken naar de resultaten als er een probleem is. De gemeenteraad vindt evaluatie belangrijk, maar vraagt niet altijd door als een beloofde evaluatie niet gedaan wordt. Hierdoor worden kansen gemist om te leren en plannen bij te sturen of aan te passen.

Wat is er nu nodig?

De belangrijkste aanbeveling is om een **gezamenlijke en duidelijke werkwijze** voor de hele beleidscyclus af te spreken. Zo'n vaste aanpak helpt iedereen:

- **Ambtenaren** weten welke stappen ze moeten zetten.
- Het **college** kan beter sturen op de uitvoering.
- De **gemeenteraad** krijgt betere informatie om zijn controlerende taak goed uit te voeren.

Een vaste werkwijze zorgt ervoor dat goede plannen ook daadwerkelijk goed worden uitgevoerd en dat er geleerd wordt van de resultaten.

Conclusies en aanbevelingen

Hieronder staan de conclusies en aanbevelingen van dit rapport op basis van de bevindingen van het onderzoek. Daarnaast hebben we op pagina 6 een infographic toegevoegd met daarin per stap van de beleidscyclus de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

Conclusies

1. Geen gestandaardiseerd beleidsproces

Binnen de gemeente Almelo is er geen standaard vastgesteld en gedocumenteerd beleidsproces. Hierdoor is er in Almelo geen vaste werkwijze voor het agenderen, voorbereiden, vaststellen, uitvoeren en evalueren van beleid. Dit leidt tot verschillen tussen de beleidsterreinen van de gemeente en afhankelijkheid van de kennis, expertise en werkwijze van individuele medewerkers binnen het beleidsproces.

2. Geen duidelijke rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad in het beleidsproces is niet eenduidig en verschilt per beleidsveld. Er is geen vastgelegde rol voor de raad binnen de verschillende fasen van het beleidsproces. Ook de informatievoorziening aan de raad over de beleidsuitvoering en -evaluatie is niet uniform. Er is bij de raad geen gemeenschappelijk beeld van hun informatiebehoefte. Sommige raadsleden hebben bijvoorbeeld meer behoefte aan het ontvangen van uitvoeringsinformatie dan anderen. In algemene zin ervaart de raad moeite met het volgen en bijsturen van beleid. Dit hangt samen met zowel de omvang als de complexiteit van de informatie die nodig is om al het gemeentelijke beleid in Almelo goed te kunnen volgen.

3. Onvoldoende aandacht voor monitoring en evaluatie

Het monitoren en evalueren van beleid is niet systematisch ingebed in de beleidscyclus van de gemeente Almelo. De inrichting van de beleidsuitvoering en monitoring verschilt sterk per beleidsterrein. Hierbij is het afhankelijk van in hoeverre uitvoeringsplannen en kritische prestatie-indicatoren (KPI's) worden vastgesteld. Meestal wordt er voor de uitvoering en monitoring verwezen naar de informatie uit de reguliere P&C-cyclus. Daarnaast wordt beleid meestal niet geëvalueerd binnen de gemeente Almelo. Evaluaties vinden vaak pas plaats als er problemen optreden, of wanneer er vanuit de raad een specifieke vraag komt. De raad heeft ook onvoldoende overzicht of beloofde evaluaties worden uitgevoerd. Wanneer deze evaluaties niet plaatsvinden worden hier geen vragen over gesteld. Het gebrek aan systematische monitoring en evaluatie beperkt de mogelijkheid van de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad om tussentijds beleid bij te sturen.

4. Gebrek aan gebruik van ondersteunende methoden en modellen

Er wordt binnen de gemeente Almelo weinig gebruikgemaakt van methoden en modellen, zoals een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) of het Beleidskompas, om beleid te ontwikkelen en te evalueren. Beleidsmedewerkers geven aan open te staan voor het gebruik van dergelijke instrumenten en intern worden er gesprekken gevoerd over het inzetten van het Big 8-model. In de praktijk worden dit soort ondersteunende modellen momenteel echter nauwelijks toegepast.

5. Mogelijkheden opnemen beoogde effecten en nadere concretisering van beoogde effecten worden onvoldoende benut

De beleidsdocumenten die worden opgesteld binnen de gemeente Almelo worden over het algemeen als helder en kwalitatief goed ervaren. Maar er kan meer uit worden gehaald via het opnemen of nader concretiseren van beoogde effecten, tijdspaden, KPI's voor monitoring en evaluatiemomenten.

Aanbevelingen

1. Implementeer een gestandaardiseerd beleidsproces

Geef als gemeenteraad het college de opdracht om ervoor te zorgen dat er een gestandaardiseerd en gedocumenteerd beleidsproces wordt geïmplementeerd binnen de gemeente Almelo, inclusief duidelijke stappen voor het agenderen, voorbereiden, vaststellen, uitvoeren en evalueren van beleid. Zorg ervoor dat dit proces voor alle beleidsvelden duidelijk en toegankelijk is. Met 'duidelijk' wordt hierbij met name ook bedoeld op de eerste conclusie. Om te voorkomen dat een strak keurslijf ontstaat, moet het mogelijk zijn om maatwerk in te bouwen voor de verschillende beleidsterreinen. Er moet balans zijn: het komt de uniformiteit van werken ten goede, maar verliest niet de individuele verschillen van de beleidsterreinen uit het oog.

2. Vraag het college om meer en vaker gebruik te maken van ondersteunende methoden en modellen

Het college dient het gebruik van ondersteunende methoden en modellen, zoals het Beleidskompas, een MKBA, of het Big 8-model, te stimuleren bij het ontwikkelen en evalueren van beleid binnen de gemeente Almelo. Deze methoden en modellen helpen bij het ontwikkelen van gestructureerd, evidence-based en transparant beleid. Dit zorgt voor een consistente aanpak en meer transparante besluitvorming binnen de gemeente. Hierbij zijn ondersteuning bij en training over het inzetten van deze modellen en methoden voor beleidsmedewerkers essentieel.

3. Draag het college op om zorg te dragen voor het inbouwen van systematische monitoring en evaluatie

Binnen de gemeente Almelo moeten monitoring en evaluatie een standaardonderdeel worden van het beleidsproces. Dit vereist het definiëren van heldere indicatoren (KPI's), het vaststellen van meetmomenten en een duidelijk proces voor het interpreteren en gebruiken van de bevindingen voor het bijsturen van beleid.

4. Draag het college op om domeinoverstijgende intervisie en samenwerking te stimuleren

Het college moet inzetten op het stimuleren van intervisie en samenwerking tussen de verschillende beleidsterreinen binnen de gemeente Almelo bij het ontwikkelen en opstellen van beleid. Op deze manier kunnen beleidsmedewerkers met minder ervaring leren van beleidsmedewerkers met veel kennis en ervaring van het beleidsproces. Dit zorgt ervoor dat medewerkers makkelijker hulp kunnen krijgen bij vragen die zij hebben, best-practices breder ingezet kunnen worden binnen de organisatie en dat het algemene beleidsproces consistent en van een hogere kwaliteit wordt.

5. Bepaal als gemeenteraad uw rol in het beleidsproces

Bepaal in samenspraak met het college en de ambtelijke organisatie welke rol de gemeenteraad heeft in alle fasen van het beleidsproces binnen de gemeente Almelo en leg dit vast. Op deze manier is de rol van de gemeenteraad binnen het beleidsproces voor alle partijen duidelijk. Draag het college op om met een voorstel ter zake te komen.

(Toelichting: Vervolgens moet ervoor gezorgd worden dat alle raadsleden zich bewust zijn van hun rol binnen het proces en hoe zij deze kunnen invullen. Dit kan bijvoorbeeld door het houden van informatiesessies waarbij er wordt ingegaan op de rol van de raad binnen het beleidsproces. Hierbij kunnen voorbeelden gegeven worden over hoe raadsleden op het juiste moment actief kunnen zijn binnen de verschillende fasen van het proces).

6. Stel als gemeenteraad duidelijk de eigen informatiebehoefte binnen het beleidsproces vast

Het moet voor het college duidelijk zijn wat u als raad precies wilt weten en op welk moment die informatie er moet zijn. De raad dient een duidelijke informatiebehoefte voor de verschillende fasen van het beleidsproces te definiëren en deze te communiceren naar het college. Het is daarbij belangrijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de frequentie, het detailniveau en de wijze van informatieverstrekking in de verschillende fasen en dat dit past bij de rol en de taak die de raad heeft. Dit bevordert de kwaliteit en volledigheid van de informatie die wordt verstrekt, en zorgt ervoor dat het voor de raad beter te overzien wordt om het beleid binnen de gemeente te volgen.

7. Zorg er als gemeenteraad voor dat u in staat bent om de evaluaties van beleid systematisch te volgen en draag het college op om met een voorstel ter zake te komen

De gemeenteraad dient systematisch te volgen of de beloofde beleidsevaluaties worden uitgevoerd door de gemeente. Dit omvat onder andere het stellen van gerichte vragen bij het ontbreken van evaluaties. Om alle evaluaties van beleid bij te houden zou de raad de Lange Termijn Agenda (LTA) van de gemeente kunnen gebruiken, of samen met het presidium en de griffie een andere procedure kunnen inrichten. De bevindingen van de evaluaties kunnen vervolgens door de raad gebruikt worden om beleid te beïnvloeden en bij te sturen wanneer dat nodig mocht zijn.

Rekenkamer onderzoek Almelo

Stap 4

Beleidsvaluatie

- Evaluatie staat niet hoog op de agenda bij zowel de organisatie als de raad en ontbreken vaak
- Raad niet eenduidig over informatiebehoefte en niet in staat collectief standpunt te maken over ontbrekende beleidsevaluaties
- Geen afspraken tussen raad en college over informatievoorziening over doelrealisatie
- Raad kan rol beperkt invullen door ontbreken evaluaties
- Hoe bij te sturen is onduidelijk door ontbrekende evaluaties en voortgangsinformatie
- Aan de meeste gestelde normen wordt (grotendeels) niet voldaan

Stap 3

Beleidsuitvoering

- Geen standaard vastgesteld en gedocumenteerd proces voor beleidsuitvoering
- Afhankelijk van beleidsterrein of en welke uitvoeringsdocumenten worden opgesteld
- Monitoring vindt men belangrijk, maar verschilt in de mate waarin het gedaan wordt en verschilt per beleidsterrein. Dit heeft invloed op bijsturingmogelijkheden van de organisatie en van de raad
- Gemeente zet in op verbeteringslag beleidsuitvoering, o.a door inzetten adviseur beleidsuitvoering
- Rol van de raad beperkt in deze stap van de beleidscyclus
- Informatiebehoefte van de raad varieert
- Aan de meeste gestelde normen wordt deels voldaan

Stap 0

Agendering

- Geen standaard vastgesteld en gedocumenteerd proces van agendering en beleidsvoorbereiding
- Bestuursopdracht of initiatiefvoorstel van de raad
- Voorbereiding verschilt per beleidsterrein
- Ondersteunende modellen worden niet gebruikt, wel andere relevante informatie en interne gesprekken

Stap 1

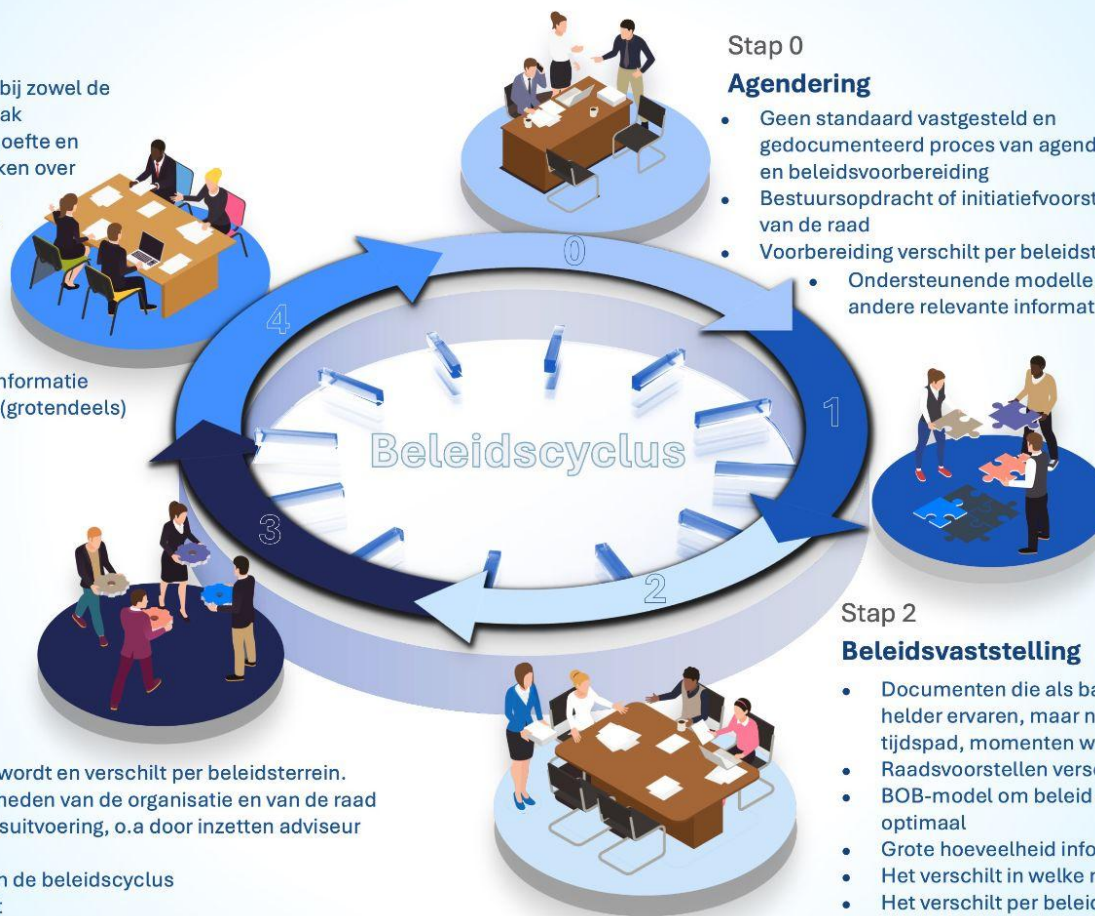
Beleidsvoorbereiding

- Afstemming tussen beleidsvelden staat helder op het netvlies
- De raad heeft geen vaste rol in het beleidsvoorbereidingsproces
- Aan de meeste gestelde normen wordt (grotendeels) voldaan

Stap 2

Beleidsvaststelling

- Documenten die als basis dienen voor besluitvorming als helder ervaren, maar niet altijd compleet (beoogde effecten, tijdspad, momenten waarop de raad informatie ontvangt)
- Raadsvoorstellen verschillen in kwaliteit
- BOB-model om beleid vast te stellen - verloopt niet altijd optimaal
- Grote hoeveelheid info voor de raad
- Het verschilt in welke mate de raad kaders meegeeft
- Het verschilt per beleidsstuk of aan de gestelde normen wordt voldaan



H1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Hoe borgt de gemeente Almelo dat beleid effectief wordt uitgevoerd via passende interventies? Dat is de vraag die de Rekenkamer Almelo heeft opgehaald bij de raad als onderwerp voor onderzoek. De gemeenteraad wil graag inzicht hebben in het beleidsproces van de gemeente, onder andere op het gebied van de instrumenten die daarbij worden ingezet, hoe de toepassing daarvan in zijn werk gaat en welke bijstellingsmogelijkheden er tijdens het beleidsproces zijn. Daarom heeft de Rekenkamer besloten hier onderzoek naar te doen.

1.2 Achtergrond - het (gemeentelijke) beleidsproces

Het gemeentelijke beleidsproces is een complex proces waarin vele stappen gezet moeten worden, zowel aan de voorkant bij het opstellen van het beleid als tijdens de uitvoering, evaluatie en herijking ervan. Om vooraf inzicht te krijgen in dit proces beschrijven we in deze paragraaf de definitie van beleid en het beleidsproces dat we als uitgangspunt gekozen hebben voor dit onderzoek.¹

Definitie van beleid

De definitie van beleid die we hanteren luidt als volgt: **“Beleid bestaat uit de inspanningen van de overheid om met de inzet van mensen, middelen en tijd maatregelen uit te voeren om afgesproken doelstellingen te realiseren”**. Beleid zou altijd gericht moeten zijn op verbetering en daarmee het halen van bepaalde (maatschappelijke) doelen. Aan beleid liggen aannames ten grondslag die ervan uitgaan dat er een verband is tussen beleid en effect (ook wel beleidstheorie of theory of change genoemd). Dit verband is simpel wanneer er sprake is van enkelvoudige problematiek en daarmee enkelvoudige maatregelen. Echter, vaak is dit niet het geval. Meestal is er sprake van meervoudige problematiek of een meervoudig onderwerp, waardoor een complexere set van maatregelen ingezet moet worden en het directe effect van beleid moeilijker inzichtelijk te maken wordt. Bij meervoudige onderwerpen zijn vaak ook meerdere beleidsterreinen betrokken, wat ook weer effect heeft op de insteek en het opstellen van het beleid. Hieronder gaan we verder in op het beleidsproces dat in verschillende stappen doorlopen wordt.

Het beleidsproces

Het beleidsproces valt onder te verdelen in vijf stappen.

Stap 0: Agendering - Het onderwerp van het te maken beleid moet geagendeerd worden. Vaak gebeurt dit aan de hand van een maatschappelijk probleem dat zichtbaar wordt, een verplichte taak van de gemeente of een combinatie van beide.

¹ Deze beschrijving is afgeleid van de beschrijving die Peter van der Knaap geeft in zijn boek “Beleidsvaluatie in theorie en praktijk” (2e druk).

Stap 1: Beleidsvoorbereiding - Als het onderwerp op de agenda geplaatst is, begint de voorbereiding van het beleid. Dit is een uitvoerige stap die begint bij het formuleren van het strategische doel, gevolgd door een analyse van de oorzaken van problemen. Aan de hand hiervan worden operationele doelstellingen geformuleerd en instrumenten gekozen. Daarna is er aandacht voor de organisatie van de uitvoering, de benodigde budgetten en bijbehorende prestatiedoelen.

Stap 2: Beleidsvaststelling - Als het beleid is opgesteld wordt het voorgelegd aan het bevoegde orgaan (in dit onderzoek: de gemeenteraad) om vast te stellen en middelen voor de uitvoering ervan beschikbaar te stellen. Ook worden er afspraken gemaakt over hoe er gemonitord wordt en hoe er, indien nodig, (tussentijds) bijgestuurd kan/moet worden. Zodra dat is gebeurd, al dan niet met inachtneming van amendementen, kan verder gegaan worden met stap 3: de beleidsuitvoering.

Stap 3: Beleidsuitvoering - Het beleid zoals vastgesteld in stap 2, inclusief de afspraken over monitoring en (tussentijds) bijsturen, wordt ten uitvoer gebracht. Hier worden al dan niet uitvoeringsplannen en werkinstructies voor opgesteld, al naargelang de specifieke kenmerken van het desbetreffende beleid.

Stap 4: Beleidsevaluatie - Aan het einde van de beleidscyclus vindt (meestal) de beleidsevaluatie plaats. Dit heeft als doel om de resultaten van het beleid te beoordelen en te beslissen hoe er verder wordt gegaan na afloop van de vastgestelde beleidsperiode. Op basis van de resultaten van de evaluatie kiest men voor verbetering, vernieuwing of stopzetting van het beleid.

Methoden en modellen voor beleidsontwikkeling

Er zijn diverse methoden en modellen die gebruikt kunnen worden voor beleidsontwikkeling of voor ex-ante beleidsevaluatie ten behoeve van beleidsontwikkeling. Hieronder zijn een aantal daarvan weergegeven, inclusief een korte uitleg hoe ze werken.

Methoden

- **Multi criteria analyse (MCA)** is een methode om beleidsalternatieven te beoordelen en te rangschikken op de volgende criteria: maatschappelijk effect of doelbereik, uitvoerbaarheid, kosten en doelmatigheid. Deze informatie wordt in een korte overzichtelijke tabel gepresenteerd. Het gebruik van deze methode kost vaak veel tijd.
- **Maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA)** is een methode om beleidsalternatieven te vergelijken op de verhouding tussen enerzijds de maatschappelijke kosten en anderzijds de maatschappelijke baten van de respectievelijke beleidsvariant. De mate van welvaartsverhoging is het leidende beoordelingscriterium. Er is sprake van welvaartsverhoging indien de beleidskosten lager zijn dan de beleidsbaten.
- **Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA)** is een variant van de MKBA, waarbij de beleidsalternatieven vergeleken worden op kosten en effecten. Dit betekent dat de maatschappelijke effecten leidend zijn voor de keuze van een beleidsalternatief.

Modellen

- **Beleidskompas**² is een model van het Rijk met als doel te helpen bij het gestructureerd ontwikkelen van beleid. Aan de hand van vijf vragen (Wat is het probleem? Wat is het beoogde doel? Wat zijn de opties om dit te realiseren? Wat zijn de gevolgen van deze opties? Wat is de voorkeursoptie?) behandel je alles wat essentieel is voor een goede beleidsvoorbereiding. Het is een model dat in elke stap uitnodigt tot co-creatie, waardoor relevante stakeholders op het juiste moment betrokken worden en je op het juiste moment de juiste stappen uit de beleidsvoorbereiding doorloopt.
- **Beleidsanalytische Toets (BAT)** is een model van de Raad van State dat uitgaat van drie hoofdpunten: probleembeschrijving, probleemaanpak en uitvoering. Het begint met een beschrijving van het maatschappelijke probleem wat het beleid beoogt op te lossen. Vervolgens gaat het over het oplossende vermogen van de probleemaanpak, e.g. de voorgestelde beleidsinterventie. Als laatste wordt er naar de uitvoering gekeken: is het naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar?

Deze definitie van beleid, het beleidsproces en de verschillende methoden en modellen die we hierboven hebben beschreven, zijn als leidraad genomen voor dit onderzoek.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is de gemeenteraad inzicht geven in hoe de gemeente Almelo borgt dat beleid effectief wordt opgezet (inclusief aandacht voor het proces van besluitvorming door de raad), uitgevoerd en geëvalueerd, door het zichtbaar maken van de organisatorische en procesmatige kant van het beleidsproces. Dit heeft als doel de raad handvatten te geven bij het invullen van zijn kaderstellende en controlerende rol.

De Rekenkamer heeft daarom de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek geformuleerd:

Hoe verloopt in de gemeente Almelo het beleidsproces en welke instrumenten en bijstellingsmogelijkheden worden daarbij ingezet om de beoogde doelen te realiseren?

De Rekenkamer heeft de hoofdvraag van het onderzoek uitgewerkt naar een aantal deelvragen. Deze zijn geclusterd aan de hand van het beleidsproces.

Stap 0 en 1: Agendering en beleidsvoorbereiding

1. Hoe ziet het proces van agendering en beleidsvoorbereiding in de gemeente Almelo eruit?
 - a. Hoe komt voorgenomen beleid of een ingrijpende wijziging van het beleid tot stand?
 - b. Hoe verloopt het proces van beleidsvoorbereiding in de tijd?
 - c. Welke actoren spelen op welk punt in de beleidsvoorbereiding een rol?
 - d. Wordt bij de beleidsvoorbereiding gebruikgemaakt van ondersteunende methoden of modellen zoals het Beleidskompas, de Beleidsanalytische Toets, MCA, MKBA of KEA?

² [Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](https://kenniscentrum.beleidskompas.nl/)

- i. Zo ja, waar wordt gebruik van gemaakt en hoe ziet het gebruik eruit?
 - ii. Zo nee, waarom wordt er geen gebruik van gemaakt?
- e. Hoe wordt de samenhang tussen aanpalende beleidsterreinen vormgegeven en geborgd?
- 2. Welke rol is op dit onderdeel weggelegd voor de raad?
 - a. Hoe wordt deze rol vormgegeven, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van de raad?

Stap 2: Beleidsvaststelling

- 3. Hoe ziet het proces van beleidsvaststelling in de gemeente Almelo eruit?
 - a. Hoe zien de documenten eruit die aan de gemeenteraad worden voorgelegd voor vaststelling?
 - i. Is helder en SMART verwoord wat de aanleiding voor het formuleren van nieuw/gewijzigd beleid is?
 - ii. Is helder en SMART verwoord waar het beleid op is gericht?
 - iii. Is helder en SMART verwoord welke effecten moeten worden behaald en in welk tempo de gewenste effecten moeten zijn behaald/gerealiseerd?
- 4. Welke rol is op dit onderdeel weggelegd voor de raad?
 - a. Hoe wordt deze rol vormgegeven, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van de raad?

Stap 3: Beleidsuitvoering

- 5. Hoe ziet het proces van beleidsuitvoering in de gemeente Almelo eruit?
 - a. Welke documenten gerelateerd aan de uitvoering (e.g. uitvoeringsplannen, verordeningen, beleidsregels, werkinstructies) worden door de gemeente opgesteld?
 - b. Welke mechanismen/sensoren (uitvoerings- en/of handhavingstoets) zijn ingebouwd om te monitoren of de uitvoering van het beleid - ook in de zin van het wel of niet realiseren van de gewenste effecten - op koers ligt, ook in de tijd gezien?
- 6. Welke rol is op dit onderdeel weggelegd voor de raad?
 - a. Hoe wordt deze rol vormgegeven, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van de raad?
 - b. Op welke wijze is de informatievoorziening aan de raad ingericht?
 - c. Zijn mogelijkheden ingebouwd - en wordt daarvan gebruikgemaakt door de gemeenteraad - om het beleid tussentijds bij te stellen indien er signalen zijn dat de gewenste effecten niet (tijdig) zullen worden gerealiseerd?

Stap 4: Beleidsevaluatie

- 7. Hoe ziet het proces van beleidsevaluatie eruit in de gemeente Almelo?
 - a. Welke afspraken zijn gemaakt over de vraag wanneer het ingezette beleid kan worden beëindigd omdat de gewenste effecten zijn gerealiseerd, het beleid onuitvoerbaar blijkt dan wel dat de gewenste effecten alleen kunnen worden gerealiseerd tegen (te) hoge maatschappelijke kosten?
- 8. Welke rol is op dit onderdeel weggelegd voor de raad?
 - a. Hoe wordt deze rol vormgegeven, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van de raad?

1.4 Scope van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de organisatorische en procesmatige kant van het beleidsproces in de gemeente Almelo. Er is onderzocht hoe het proces in elkaar zit, op welke punten de raad sturingsmogelijkheden heeft, hoe deze mogelijkheden eruit zien en hoe deze zijn ingevuld. Om dit beleidsproces goed in kaart te brengen is er gekeken naar beleid dat bij de start van het onderzoek in de afgelopen vijf jaar is vastgesteld door de gemeenteraad. Hierbij geven we zowel een algemeen beeld van de beleidscyclus binnen de gemeente Almelo als een verdiepende analyse aan de hand van drie casestudies.

De casestudies

In overleg met de Rekenkamer zijn drie beleidsstukken geselecteerd die als casestudies dienen in dit onderzoek. Het gaat hierbij om de volgende beleidsstukken:

- **Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024**

De gemeente Almelo is wettelijk verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting van basis-, voortgezet en speciaal onderwijs binnen haar gemeentegrenzen. Om aan deze verantwoordelijkheid te voldoen, heeft de gemeente het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024 (IHP) opgesteld. Dit plan beschrijft hoe de gemeente een duurzame en toekomstbestendige voorzieningenstructuur voor het onderwijs wil realiseren. Het IHP is op 15 december 2020 door de gemeenteraad vastgesteld.

- **Visie sport en bewegen 2020**

De gemeenteraad heeft op 15 mei 2020 de visie sport en bewegen vastgesteld. Deze visie is tot stand gekomen in samenspraak met sportverenigingen, commerciële sportaanbieders, onderwijs- en zorgpartners en dient als basis voor beleid op het gebied van sport en bewegen dat binnen de gemeente wordt ontwikkeld.

- **Beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023**

De gemeente Almelo heeft de wettelijke plicht om inwoners met schulden te ondersteunen. Dit is vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Om deze taak effectief uit te voeren, heeft de gemeente een beleidsplan schuldhulpverlening opgesteld. Dit beleidsplan is op 14 januari 2020 vastgesteld door de gemeenteraad en beschrijft de missie, visie en doelstellingen van de gemeente op het gebied van schuldhulpverlening.

1.5 Normenkader

De antwoorden op de deelvragen worden afgezet tegen een normenkader dat is gebaseerd op kennis over hoe een goede beleidscyclus eruit hoort te zien en inzichten uit eerder (rekenkamer)onderzoek. De volgende normering wordt gehanteerd:

- **Groen** = aan de norm wordt (grotendeels) voldaan
- **Oranje** = aan de norm wordt deels voldaan
- **Rood** = aan de norm wordt (grotendeels) niet voldaan

De inhoud van het normenkader is te vinden in hoofdstuk 6, inclusief beoordeling.

1.6 Onderzoeksaanpak

Om de hoofdvraag van het onderzoek en de daarvan afgeleide deelvragen te kunnen beantwoorden, is informatie verzameld middels verschillende onderzoeksmethoden, namelijk deskresearch, bestaande uit een documentenstudie en de drie casestudies, observaties van raadsvergaderingen, groepsgesprekken, een gesprek met de raad, een klankbordbijeenkomst met de raad en een klankbordbijeenkomst met de ambtelijke organisatie.

Deskresearch

De deskresearch bestaat uit een documentenstudie en drie casestudies om het gehele beleidsproces van de gemeente in kaart te brengen. Allereerst is de documentatie van de gemeente Almelo verzameld die betrekking heeft op de organisatorische en procesmatige kant van het beleidsproces, denk aan procesbeschrijvingen, protocollen, formats en werkinstructies. Vervolgens hebben we voor de casestudies het hele beleidsproces in kaart gebracht en geanalyseerd aan de hand van zowel interne normen van de gemeente Almelo als aan de hand van externe normen opgenomen in het normenkader. Een overzicht van bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1.

Observaties raadsvergaderingen

Om de rol die de raad heeft gespeeld en nog speelt bij de drie geselecteerde casussen in kaart te brengen, hebben we de raadsvergaderingen teruggekeken waarin deze casussen besproken zijn. Hierbij hebben we gelet op de discussie die zich afspeelde (veel/weinig, inhoud, et cetera), de vragen die gesteld werden en welke moties en amendementen zijn ingediend.

Groepsgesprekken

De informatie uit de deskresearch en de observaties gaat leven als deze in een gesprek door betrokkenen worden toegelicht en ingekleurd. We hebben daarom verschillende (groeps)gesprekken gevoerd met betrokken medewerkers binnen de organisatie van de gemeente Almelo. Tijdens deze gesprekken werd de achtergrond van de verzamelde informatie duidelijk voor de onderzoekers. Een overzicht van de respondenten die tijdens dit onderzoek zijn gesproken is opgenomen in bijlage 2.

Om de rol van de raad in beeld te brengen is het ook belangrijk met de raad zelf te spreken. Daarom heeft er ook een groepsgesprek met de raad plaatsgevonden. Hierin is het beleidsproces besproken, onder andere aan de hand van de drie casestudies.

Klankbordgroepbijeenkomsten

Nadat de deskresearch en de groepsgesprekken waren afgerond, hebben we gereflecteerd op de bevindingen in twee klankbordgroepbijeenkomsten, een met de ambtelijke organisatie en een met de gemeenteraad. Deze bijeenkomsten hadden als doel om de bevindingen te verifiëren en met elkaar te sparren over wat deze bevindingen betekenen voor de inrichting van het beleidsproces in de gemeente.

1.7 Leeswijzer

In de elkaar opvolgende hoofdstukken beschrijven we de beleidscyclus per stap zoals weergegeven in paragraaf 1.2. Hoofdstuk 2 beschrijft agendering en beleidsvoorbereiding, hoofdstuk 3 beschrijft beleidsvaststelling, hoofdstuk 4 beschrijft beleidsuitvoering en hoofdstuk 5 beschrijft beleidsevaluatie. In de bijlagen vindt u de lijst van bestudeerde documenten en het overzicht van respondenten.

H2 | Agendering en beleidsvoorbereiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe beleid in de gemeente Almelo geagendeerd wordt en vervolgens wordt voorbereid. Hierbij geven we aan welke partijen binnen de gemeente een rol spelen in dit proces en of er gebruik wordt gemaakt van ondersteunende modellen of methoden. Daarnaast gaan we in op de rol van de raad. Dit wordt gedaan voor het algemene beleidsproces binnen de gemeente en de drie casestudies die zijn bestudeerd binnen dit onderzoek. Hiermee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ziet het proces van agendering en beleidsvoorbereiding in de gemeente Almelo eruit?
 - a. Hoe komt voorgenomen beleid of een ingrijpende wijziging van het beleid tot stand?
 - b. Hoe verloopt het proces van beleidsvoorbereiding in de tijd?
 - c. Welke actoren spelen op welk punt in de beleidsvoorbereiding een rol?
 - d. Wordt bij de beleidsvoorbereiding gebruikgemaakt van ondersteunende methoden of modellen zoals het Beleidskompas, de Beleidsanalytische Toets, MCA, MKBA of KEA?
 - i. Zo ja, waar wordt gebruik van gemaakt en hoe ziet het gebruik eruit?
 - ii. Zo nee, waarom wordt er geen gebruik van gemaakt?
 - e. Hoe wordt de samenhang tussen aanpalende beleidsterreinen vormgegeven en geborgd?
2. Welke rol is op dit onderdeel weggelegd voor de raad?
 - a. Hoe wordt deze rol vormgegeven, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van de raad?

2.1 Kernbevindingen

Er is geen standaard vastgesteld en gedocumenteerd proces voor het agenderen en voorbereiden van beleid. Beleidsagendering komt tot stand doordat er een bestuursopdracht door het college wordt gegeven of door een initiatiefvoorstel van de raad. Dat laatste is twee keer gebeurd in de afgelopen jaren. Wanneer besloten is dat beleid opgesteld of aangepast moet worden, wordt er een opdracht gegeven door het college aan de directeur, waarna deze opdracht vervolgens bij de teammanager en uiteindelijk bij een beleidsadviseur belandt. Het is afhankelijk van het beleidsveld welke actoren betrokken worden en op welk moment in het beleidsvoorbereidingsproces dit gebeurt. Er worden geen ondersteunende modellen gebruikt, hiervoor is geen directe reden. Er wordt wel gebruikgemaakt van andere relevante informatie zoals goede voorbeelden uit andere gemeenten en data van kennisinstituten. Ook wordt het gesprek intern gevoerd over de mogelijke inzet van het Big-8-model³. Samenhang tussen beleidsterreinen staat helder op het netvlies van degenen die nieuw beleid aan het ontwikkelen zijn. Er wordt contact gelegd met collega's van aanpalende beleidsterreinen, onder andere via contacten die men met elkaar heeft in de adviespool.

³ Binnen de beleidscyclus voor VTH-taken wordt gebruikgemaakt van het Big-8-model om het samenhangende geheel van de beleidsvormende en de uitvoerende beleidscyclus goed in beeld te brengen. Het model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid, ten behoeve van zowel kwaliteitsborging als het bewerkstelligen van een sluitende planning-en-controlcyclus. Dit model levert een sluitende beleidscyclus op.

[Procescriteria beleidscyclus VTH-taken | Informatiepunt Leefomgeving](#)

De raad heeft geen vaste rol in het beleidsvoorbereidingsproces. Het verschilt per beleidsveld hoe deze rol wordt vormgegeven en zowel binnen de raad als binnen de ambtelijke organisatie zijn er verschillende ideeën over hoe dit zou moeten. De raad kan informatie ontvangen via raadsinformatiebrieven, diverse sessies en contact met de ambtenaren. Binnen de raad verschilt de behoefte in hoe raadsleden meegenomen willen worden in het proces.

2.2 Twee manieren voor agenderen van beleid

Inrichting van het algemene proces

Uit de gevoerde gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat er over het algemeen twee manieren zijn waarop beleid geagendeerd wordt binnen de gemeente Almelo. Ten eerste via een bestuursopdracht vanuit het college. De aanleiding voor het geven van zo'n opdracht door het college kan zowel vanuit de bestuurlijke als de ambtelijke hoek van de gemeente komen. In de bestuursopdracht wordt aangegeven welk beleid uitgewerkt moet worden en welk proces daarbij hoort. Als het college instemt met de opdracht, wordt begonnen met de beleidsvoorbereiding. Ten tweede kan beleid ook geagendeerd worden door de raad, bijvoorbeeld door middel van een initiatiefvoorstel. Er wordt wel benoemd dat dit in de huidige raadsperiode twee keer heeft plaatsgevonden.

Er zijn verschillende aanleidingen voor het agenderen van beleid. Het coalitieakkoord wordt genoemd als een belangrijke factor. Hierin staan de zaken die prioriteit hebben voor het college om mee aan de slag te gaan. Daarnaast zijn er ook beleidsstukken die periodiek moeten worden vernieuwd. Dit soort beleidsstukken hebben vaak betrekking op wettelijke taken die door de gemeente uitgevoerd moeten worden. Verder wordt nieuw beleid ook opgesteld omdat het bestaande beleid niet meer passend is of omdat er ontwikkelingen zijn vanuit het Rijk of de provincie die doorgevoerd moeten worden binnen het gemeentelijke beleid.

Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024

Het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP) is een periodiek beleidsstuk dat voor een aantal jaar wordt vastgesteld. Het IHP heeft betrekking op de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor de huisvesting van het basis-, voortgezet en speciaal onderwijs. De betrokken ambtenaren geven aan dat de agendering van een nieuw IHP vanuit de ambtenaren komt.

Visie sport en bewegen 2020

De visie sport en bewegen 2020 is opgesteld om richting te geven aan alle initiatieven en beleidsstukken binnen de gemeente die te maken hebben met sport en bewegen. De medewerkers die betrokken waren bij het opstellen van de visie sport en bewegen 2020 waren niet beschikbaar voor dit onderzoek vanwege verloof in de organisatie. Het is daarom niet geheel duidelijk hoe en waarom dit visiestuk is geagendeerd.

Beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023

Het beleidsplan schuldhulpverlening wordt opgesteld om te voldoen aan de wettelijke taak van de gemeente om inwoners met schulden te ondersteunen. De medewerker die verantwoordelijk was voor het opstellen van het beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023 was tijdens het onderzoek niet meer werkzaam bij de gemeente.

Het was daarom niet meer duidelijk wie binnen de gemeente voor de agendering van dit beleidsplan heeft gezorgd.

2.3 Beleidsvoorbereiding verschilt per beleidsveld

Inrichting van het algemene proces

Wanneer er binnen de gemeente een opdracht ligt voor het opstellen van een nieuw beleidsstuk, wordt deze opdracht door het college aan de directeur van het relevante domein gegeven. Via de directeur wordt de opdracht vervolgens neergelegd bij het desbetreffende eenheidshoofd. Het eenheidshoofd legt de opdracht neer bij een teammanager binnen het domein, die de opdracht uitzet binnen de beleidsafdeling of de adviespool van de gemeente. Het verschilt per opdracht welke keuze daarin wordt gemaakt. In de adviespool zitten beleidsadviseurs van de gemeente die op opdrachtbasis werken aan het opstellen van nieuwe beleidsstukken en die op diverse beleidsterreinen en -onderwerpen ingezet kunnen worden.

Nadat de opdracht is aangenomen door een beleidsadviseur, gaat deze aan de slag met het opstellen van het nieuwe beleid. Vanuit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat er in de gemeente Almelo geen standaardprocedure of gedocumenteerd werkproces is voor het opstellen van nieuw beleid. Het verschilt per beleidsveld en per medewerker hoe beleid wordt opgesteld en welke stappen daarvoor worden doorlopen. Sommige beleidsterreinen maken daarbij gebruik van een op papier vastgelegde interne opdracht die richting geeft aan het ontwikkelingsproces. Hierin worden onder andere de aanleiding, het verwachte resultaat, de projectgroep, de benodigde middelen en de planning beschreven. Welke actoren bij het opstellen van beleid betrokken worden, is afhankelijk van de steller van het beleid en het beleidsveld. Er wordt wel aangegeven dat men het belangrijk vindt de betrokken stakeholders mee te nemen in dit proces. Dat kunnen, afhankelijk van het beleidsveld, zowel inwoners als (vrijwilligers)organisaties zijn.

Daarnaast wordt benoemd dat er bij het opstellen van beleid over het algemeen geen gebruik wordt gemaakt van ondersteunende modellen/methoden, zoals het Beleidskompas, de Beleidsanalytische Toets, MCA, MKBA of KEA. Men geeft aan dat er niet direct een reden is waarom dit soort modellen niet worden gebruikt, maar ze missen de modellen ook niet in hun werk. Het merendeel geeft wel aan open te staan voor het gebruiken van hulpmiddelen of modellen. Sommige medewerkers benoemen dat er wel gesprekken zijn gevoerd om het Big-8-model te gaan gebruiken binnen de gemeente, maar dat dit in de praktijk nog niet gebeurt. De meeste medewerkers zijn nog niet bekend met dit model dat voornamelijk gebruikt wordt voor het VTH-beleidsveld.

Rol van de raad bij beleidsvoorbereiding is wisselend

Uit de gevoerde gesprekken blijkt verder dat de gemeenteraad geen vaste rol heeft in de beleidsvoorbereiding, maar dat dit verschilt per beleidsstuk. Er wordt benoemd dat de raad onder andere door het college op de hoogte gebracht kan worden van voorgenomen beleidsstukken via raadsinformatiebrieven en raadszaken. Tijdens dit soort bijeenkomsten wordt er input voor een nieuw beleidsstuk opgehaald bij de gemeenteraad. Het is afhankelijk van de politieke gevoeligheid van een beleidsstuk of de gemeenteraad aan de voorkant betrokken wordt of niet.

Wanneer de gemeenteraad wel aan de voorkant betrokken wordt, dan kan dit ervoor zorgen dat een nieuw beleidsstuk uiteindelijk met minder discussie wordt vastgesteld dan wanneer de gemeenteraad niet betrokken wordt. Andere medewerkers benadrukken dat er geen formele rol voor de gemeenteraad is bij de voorbereiding van beleid. Daarbij wordt door sommigen ook aangegeven dat het passend is als de rol van de raad beperkt is bij beleidsvoorbereiding, er moet eerst een voorstel van het college liggen.

Uit het gesprek met een vertegenwoordiging van de raad blijkt dat de raad het zelf ook ingewikkeld vindt hoe ze bij het opstellen van beleid betrokken kunnen zijn, zeker omdat niet iedereen bekend is met de (inhoud van de) Lange Termijn Agenda en er bijvoorbeeld ook geen gebruik wordt gemaakt van startnotities. Sommige raadsleden geven aan dat zo'n startnotitie kan helpen om de raad aan de voorkant van het proces te betrekken en verwachtingen tussen college en raad te finetunen. Raadsleden geven ook aan dat er door henzelf contact gezocht wordt met ambtenaren in het proces van beleidsvoorbereiding als er vragen zijn. Niet elk raadslid hanteert daar dezelfde manier van werken in, sommigen vinden het geen probleem om rechtstreeks contact te zoeken, terwijl anderen aangeven dat dat de gelijke informatiepositie van de raad niet ten goede komt. Er is in de gesprekken ook aangegeven dat het contact eigenlijk via de griffie moet lopen, ook omdat door de organisatie is aangegeven dat op deze manier rechtstreeks contact tussen raadsleden en ambtenaren niet wenselijk is. De raad geeft ook aan dat de impact van het beleid op inwoners maakt hoe je er als raad mee omgaat en welk belang er aan het beleidsstuk gehecht wordt. Het geeft raadsleden vertrouwen als belangrijke stakeholders zijn meegenomen bij het opstellen van beleid.

Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024

De betrokken beleidsadviseurs geven aan dat het opstellen van een IHP een lerend proces is. Zij hebben dit al meerdere keren gedaan en nemen de lessen van vorige keren mee bij het opstellen van een nieuw IHP. Het is vooral belangrijk om vooraf goed na te denken over welke partijen betrokken moeten worden bij het proces. Ter voorbereiding van het opstellen van het IHP 2021-2024 zijn de leerlingenaantallen, de capaciteit en de huidige huisvesting van het onderwijs in Almelo in kaart gebracht. Deze cijfers zijn gebruikt om het gesprek aan te gaan met de schoolbesturen. Er is een startbijeenkomst georganiseerd met alle schoolbesturen, waarin de gemeente heeft uitgelegd wat haar plannen zijn voor het nieuwe IHP en hoe het werkproces voor het opstellen van het IHP eruitziet. Vervolgens zijn de beleidsadviseurs bilateraal met alle schoolbesturen in gesprek gegaan. Tijdens deze gesprekken zijn de wensen van alle scholen opgehaald. De beleidsadviseurs geven aan dat de samenwerking met de schoolbesturen ervoor zorgt dat er meer draagvlak is voor het IHP van de gemeente.

Na deze gesprekken met de schoolbesturen heeft de gemeente een externe partij ingehuurd voor de begeleiding van het verdere proces en het opstellen van het IHP. Deze externe partij heeft meerdere werksessies georganiseerd aan de hand van thema's die naar voren zijn gekomen uit de bilaterale overleggen met de schoolbesturen. Vervolgens is aan de hand van deze werksessies het beleidsplan opgesteld. In het gehele proces is er nauw samengewerkt tussen de externe partij en de gemeente. De beleidsadviseurs geven aan dat het inhuren van de externe partij een bewuste keuze is geweest omdat deze onafhankelijk is en zodoende de schoolbesturen het vertrouwen geeft dat ze gehoord worden. In hun ogen zorgt dit ervoor dat het proces rondom het opstellen van het IHP beter verloopt.

In het IHP is duidelijk opgenomen waarom het IHP opgesteld moet worden (wettelijke plicht), wat de doelen van het IHP zijn en welke financiële middelen hiervoor nodig zijn. Het IHP wordt, nadat het is vastgesteld, jaarlijks vertaald in een huisvestingsplan waarin beschreven wordt wat er gedaan gaat worden. Ook is in het IHP opgenomen wat de verwachte kosten zijn en wat die investeringen gaan opleveren. Hier gaan we in hoofdstuk 3 verder op in.

Bij het opstellen van het IHP is geen gebruikgemaakt van ondersteunende modellen en/of methoden. De beleidsadviseurs geven aan dat zij wel bekijken hoe andere beleidsstukken binnen de gemeente zijn opgesteld, of hoe andere gemeenten dit aanpakken en wat zij daarvan kunnen leren. Daarnaast geven ze aan dat ze het IHP proberen aan te laten sluiten bij bestaande verordeningen, beleidsregels en -stukken, zoals bijvoorbeeld de visieontwikkeling voor het jonge kind. Ze benoemen dat ze hierbij ook gebruikmaken van de kennis van de collega's in de organisatie. Zo worden de plannen voorgelegd aan andere beleidsadviseurs zodat zij vanuit hun eigen beleidsterrein ook input kunnen geven.

Nadat het beleidsstuk in het college is behandeld en vastgesteld, wordt de raad middels een raadsvoorstel geïnformeerd over het IHP. Vervolgens wordt er een technisch, oordeelsvormend en uiteindelijk besluitvormend beraad voor de raad georganiseerd. De beleidsadviseurs geven aan dat de raad voor dit beleidsstuk heeft aangegeven dat de voorbereiding prettig is verlopen. En, doordat het een heel compact beleidsstuk is, is de informatie compleet en makkelijk leesbaar. Dit draagt bij aan de steun vanuit de raad voor het IHP.

Visie sport en bewegen 2020

In de visie sport en bewegen 2020 staat benoemd dat deze tot stand is gekomen in samenspraak met sportverenigingen, commerciële sportaanbieders, onderwijs- en zorgpartners binnen de gemeente. Omdat de verantwoordelijke beleidsadviseur niet meer werkzaam is bij de gemeente, is het niet meer duidelijk hoe dit proces eruit heeft gezien. Daarnaast worden de landelijke, regionale en lokale kaders benoemd waar de visie bij aansluit. Hierbij gaat het onder andere om het Nationaal Sportakkoord, de Twentse visie op sport en bewegen, en het gemeentelijk beleid dat te maken heeft met sport en bewegen. In de visie staat beschreven hoe deze nationale en regionale visies overeenkomen qua thema's, doelstellingen en ambities en hoe de lokale visie hierbij aan wil sluiten. Verder wordt nog genoemd dat de visie aansluit bij de doelen van de programma's Zorg en Economie en Participatie en de doelstellingen in het Sociaal Domein. De huidige beleidsadviseur geeft aan dat beleidsadviseurs vanuit hun eigen expertise weten welke ontwikkelingen er spelen en hoe deze meegenomen moeten worden in het opstellen van een visie.

In de visie sport en bewegen 2020 is duidelijk opgenomen waarom een visie nodig is en waar deze aan bijdraagt. De visie vormt de kapstok voor de nadere invulling van het beleid. Er zijn doelen geformuleerd die vervolgens per thema worden uitgewerkt en waar per jaar budgetten aan gekoppeld worden. Het budget van 2020 is uitgewerkt, de opvolgende budgetten moeten per jaar door de raad in de reguliere P&C-cyclus worden vastgesteld. De specifieke uitvoering van de activiteiten die nodig zijn om de doelen te bereiken, is belegd bij Sportbedrijf Almelo. Zij maken hier plannen voor en koppelen dit terug naar de gemeentelijke beleidsadviseurs. Hier gaan we in hoofdstuk 3 nader op in.

De huidige beleidsadviseur geeft aan dat er geen gebruik wordt gemaakt van ondersteunende modellen, maar hier wel open voor te staan. In nieuwe beleids- en visiestukken wordt er wel gebruikgemaakt van de SROI (Social Return on Investment⁴)-methode. Daarnaast heeft het kenniscentrum sport & bewegen data en informatie in huis die benut kan worden voor het opstellen van sportbeleid binnen de gemeente.

Voor de rol van de raad bij het opstellen van beleid benoemt de beleidsadviseur dat de raad via mijlpaalsessies betrokken is geweest bij het opstellen van de nieuwe cultuur- en erfgoedvisie. Daarnaast mag de raad ook aanwezig zijn bij bijeenkomsten voor burgerparticipatie en werkatelierssessies met ambtenaren van de gemeente. De betrokken beleidsadviseurs geven aan dat ze merken dat de raadsleden het soms wel moeilijk vinden om te bepalen welke rol ze hebben op welk moment. Bij sommige bijeenkomsten mogen ze namelijk actief deelnemen en bij andere bijeenkomsten mogen ze alleen als toehoorder aanwezig zijn. Het initiatief voor het uitnodigen van de raadsleden voor zulke bijeenkomsten ligt bij het college. De beleidsadviseur geeft aan dat de opkomst van raadsleden bij mijlpaalsessies goed is. Daarentegen kunnen de werkatelierssessies, in zijn ogen, een stuk beter bezocht worden door de ambtenaren van de gemeente. Tijdens deze werkatelierssessies wordt beleid besproken met andere beleidsadviseurs van andere domeinen en de lage opkomst heeft invloed op de integraliteit van het beleid.

Beleidsplan schuldhelpverlening Almelo 2020-2023

De beleidsvoorbereiding van het beleidsplan schuldhelpverlening Almelo 2020-2023 is onduidelijk, omdat de verantwoordelijke beleidsadviseur niet meer bij de gemeente werkt. Hierdoor kan ook niet goed achterhaald worden wat de rol van de raad geweest is bij het opstellen van dit beleid. Er wordt aangegeven dat de raad normaal gesproken geen formele rol heeft bij het voorbereiden van beleid.

In het beleidsplan schuldhelpverlening wordt duidelijk aangegeven waarom het plan wordt opgesteld en welke missie, visie en doelstellingen de gemeente heeft. Om de doelen te bereiken wordt een groot aantal instrumenten ingezet en men beschrijft kort hoe deze instrumenten eruitzien. Er wordt een overzicht gegeven van de benodigde budgetten, meestal vasthangend aan de instrumenten maar niet altijd. Hier gaan we in hoofdstuk 3 verder op in.

In het beleidsplan wordt benoemd dat de gemeente beseft dat samenwerking belangrijk is voor een effectieve aanpak van schulden en dat ze graag samen optrekken met andere organisaties. Het beleidsplan is door het college voor advies voorgelegd aan de Kliëntenraad Almelo (KRA). In haar advies benoemt de KRA dat verschillende organisaties in de gemeente een samenwerkingsverband hebben op het gebied van schuldhelpverlening: Samen Uit Schulden (SUS). Ook de beleidsambtenaren van de gemeente zijn bij SUS betrokken. De KRA geeft aan dat SUS op geen enkele manier betrokken is geweest bij het opstellen van het beleidsplan en dat dit tot zorgen leidt bij de KRA voor de toekomst. Het college geeft in haar reactie aan dat de voorbereiding van dit beleidsplan anders dan normaal is verlopen, mede vanwege geheimhouding rond een bezoek van koningin Maxima.

⁴ Dit is een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Zie: [Dit is Social Return On Investment | Dit is SROI | Maatwerk voor Mensen](#)

De huidige beleidsadviseur schuldhulpverlening geeft aan dat er geen standaardwerkproces is voor het opstellen van beleid. Er zijn wel collega's die kunnen uitleggen hoe dit in het verleden binnen de gemeente is gegaan. Daarnaast geeft de beleidsadviseur aan dat vanuit de Adviespool en Uitvoering Sociaal op beleidsniveau samenwerkingsclusters zijn gevormd per wet/taakgebied. Tijdens deze clusteroverleggen worden bepaalde hiaten op tafel gelegd en sparren collega's hierover met elkaar. Voor de aansluiting met andere beleidsstukken en overkoepelende documenten gaat de beleidsadviseur het gesprek aan met andere adviseurs, de portefeuillehouder of managers. Uit deze gesprekken komt naar voren hoe deze aansluiting eruit moet zien.

Er worden geen hulpmiddelen of ondersteunende modellen/methoden gebruikt bij het voorbereiden van beleid voor schuldhulpverlening. Recent heeft er een bredere evaluatie van het Sociaal Domein binnen de gemeente Almelo plaatsgevonden. Uit deze evaluatie komt naar voren dat de gemeente niet volgens de volledige PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) werkt⁵. Betrokken beleidsadviseurs geven aan dit beeld te herkennen.

⁵ Bureau HHM (2024). *Rapportage Evaluatie sociaal domein Gemeente Almelo*.

H3 | Beleidsvaststelling

In dit hoofdstuk wordt de inhoud van bepaalde elementen (de aanleiding, het doel, en de beoogde effecten) van de beleidsstukken beschreven. Daarnaast gaan we in op het proces van beleidsvaststelling binnen de gemeente Almelo en de rol van de gemeenteraad hierin. Deze zaken worden beschreven aan de hand van een algemeen beeld en de bevindingen uit de drie casestudies. Hiermee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

3. Hoe ziet het proces van beleidsvaststelling in de gemeente Almelo eruit?
 - a. Hoe zien de documenten eruit die aan de gemeenteraad worden voorgelegd voor vaststelling?
 - i. Is helder en SMART verwoord wat de aanleiding voor het formuleren van nieuw/gewijzigd beleid is?
 - ii. Is helder en SMART verwoord waar het beleid op is gericht?
 - iii. Is helder en SMART verwoord welke effecten moeten worden behaald en in welk tempo de gewenste effecten moeten zijn behaald/gerealiseerd?
4. Welke rol is op dit onderdeel weggelegd voor de raad?
 - a. Hoe wordt deze rol vormgegeven, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van de raad?

3.1 Kernbevindingen

De beleidsdocumenten die als basis dienen voor het besluitvormingsproces worden over het algemeen als helder ervaren, met een aantal kanttekeningen erbij waaronder op het gebied van duidelijkheid over de beoogde effecten, het tijdspad van het beleid maar ook de momenten waarop de raad weer informatie ontvangt. De raadsvoorstellen die de beleidsdocumenten vergezellen, verschillen meer in kwaliteit en bieden niet altijd de informatie die je in het raadsvoorstel zou verwachten.

Voor het bespreken en vaststellen van beleid wordt er gebruikgemaakt van het BOB-model waarbij in de meeste gevallen eerst een beeldvormende bijeenkomst plaatsvindt, gevolgd door oordeelsvormende en besluitvormende bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten verlopen niet altijd optimaal, onder andere doordat er parallelle sessies plaatsvinden of doordat niet altijd de juiste dingen in de juiste bijeenkomsten worden besproken. Daarnaast is er sprake van een grote hoeveelheid informatie die de raad te verwerken heeft. Beide bemoeilijken het besluitvormingsproces van de raad.

3.2 Kwaliteit beleidsstukken over het algemeen goed

Over het algemeen wordt door betrokkenen aangegeven dat zij tevreden zijn over de algehele kwaliteit van de beleidsstukken in Almelo. Men geeft aan dat hierin uiteraard verschillen bestaan tussen documenten, maar dat de aanwezige expertise bij beleidsadviseurs van de gemeente over het algemeen is terug te zien in de stukken en dat dit leidt tot kwalitatief goede stukken. Uit het gesprek met de raad kwam wel naar voren dat de stukken soms te lang zijn. De aanleiding en het doel van een beleidsstuk worden over het algemeen duidelijk beschreven, maar er wordt benoemd dat duidelijke effecten van het beleid en het tijdspad waarin deze behaald moeten worden weleens ontbreken in stukken.

Bovendien is er geen standaard vastgesteld en gedocumenteerd proces voor het vaststellen van beleid, behalve de structuur aan de hand waarvan een raadsvoorstel moet worden opgesteld en een structuur waarin de beleidsdocumenten in de raad worden besproken.

Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024

In het IHP 2021-2024 staan negen redenen beschreven waarom de gemeente samen met het onderwijsveld een actief onderwijshuisvestingsbeleid wil voeren. Hierin wordt de wettelijke plicht die de gemeente heeft op dit gebied genoemd, maar de gemeente geeft ook aan waarom onderwijshuisvestingsbeleid belangrijk is voor de gemeente en wat de toegevoegde waarde hiervan is voor de gemeente, de inwoners en de stad.

Vervolgens wordt het doel van het IHP 2021-2024 beschreven. Het IHP moet inzicht bieden in onder andere de ontwikkeling van de onderwijshuisvesting in relatie tot het aantal verwachte leerlingen en de bijbehorende ruimtebehoefte, huisvestingsvraagstukken op de korte termijn (2021-2024) en een indicatie geven van de huisvestingsvraagstukken in de periode daarna, en de investeringsbehoefte voor de komende jaren en de opbouw daarvan. Daarnaast wordt benoemd dat de gemeente samen met de schoolbesturen een aantal strategische keuzes wil maken door middel van het opstellen van het IHP. Het gaat hierbij onder andere om het in stand houden of opheffen van bepaalde scholen of locaties, het maken van keuzes tussen nieuwbouw of renovatie en het opvangen van verwachte krimp in de gemeente. In dit deel van het IHP worden ook argumenten voor of tegen bepaalde maatregelen besproken, wordt de politiek-bestuurlijke context meegenomen en worden in sommige gevallen mogelijke risico's of vraagstukken beschreven.

In het IHP wordt per onderwijsvorm beschreven welke vernieuwingen en herstructureringen er beoogd zijn op het gebied van huisvesting. Voor deze vernieuwingen en herstructureringen is in het IHP een investeringsagenda opgenomen met daarin een totaal budget van € 22 miljoen voor de periode 2021-2024. Deze investeringsagenda geeft een globale weergave van de duur van de activiteiten en de financiering hiervan. De precieze uitwerking wordt jaarlijks weergegeven in huisvestingsprogramma's (HVP). In een HVP wordt een overzicht gegeven van de projecten die de gemeente in dat jaar wil uitvoeren, wat de beoogde effecten van de projecten zijn, welke investeringen per project nodig zijn en wanneer de projecten worden uitgevoerd.

Visie sport en bewegen 2020

In de visie op sport en bewegen 2020 staat vermeld dat de nieuwe visie de onderlegger vormt voor gemeentelijke initiatieven in het kader van sport en bewegen. De gemeente vindt het belangrijk dat hun partners in de stad weten op welke manier zij hierbij betrokken kunnen worden. De directe aanleiding voor het opstellen van de visie staat niet expliciet vermeld in het stuk. In het raadsvoorstel van de visie staat benoemd dat er met het verlopen van de kadernotitie Sportstimulering 2012-2016 een wens is ontstaan voor een nieuwe gemeentelijke visie op sport en bewegen. Voor het opstellen van de visie heeft er eerst een analyse plaatsgevonden van de lokale, regionale en landelijke kaders en van de demografische ontwikkelingen in Almelo en de bijbehorende informatie over sporten, bewegen en gezondheid. Ook is er gekeken naar ontwikkelingen en trends op dit gebied.

De gemeente heeft in het stuk een langetermijnvisie opgesteld met betrekking tot sport en bewegen, met als doel een vitale en sportieve samenleving voor alle inwoners. Sport en bewegen moeten centraal staan en bijdragen aan zowel de gezondheid als de maatschappelijke participatie. De gemeente onderscheidt hierbij twee stromingen: sport als doel en sport als middel. Vervolgens worden de ambities van de gemeente Almelo met betrekking tot sport en bewegen benoemd in tien punten. Hierbij gaat het onder andere om het stimuleren van sportverenigingen om zich breder te ontwikkelen, via activiteiten en investeringen in sport bijdragen aan een vitale en sportieve samenleving, en met het sportaanbod aansluiten bij de veranderende bevolkingssamenstelling. Deze ambities worden vervolgens gekoppeld aan zes thema's, waaronder sportinfrastructuur, topsport en talentontwikkeling, en inclusief sporten en bewegen.

Per thema beschrijft de gemeente vervolgens wat ze gaat doen. Deze activiteiten wisselen van concrete projecten tot het onderzoeken van mogelijkheden of het inzetten op samenwerking. Daarbij wordt niet vermeld op welke termijn deze activiteiten ondernomen gaan worden. De uitwerking hiervan ligt bij Sportbedrijf Almelo dat verantwoordelijk is voor de uitvoering. Er wordt wel benoemd hoeveel geld er beschikbaar is voor het eerste jaar waar de visie betrekking op heeft, voor de opvolgende jaren moet de raad het budget vaststellen via de reguliere P&C-cyclus.

Beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023

In het beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023 staat beschreven dat de gemeente op basis van de Wgs (Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening) een wettelijke taak heeft om mensen met schulden te helpen. Daarnaast staat in het raadsvoorstel van het beleidsplan benoemd dat de gemeenteraad volgens de Wgs elke vier jaar een plan moet vaststellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening van de gemeente. In het voorstel zelf worden ook de juridische kaders waarbinnen het beleidsplan valt geschetst. Er worden geen risico's geschetst of vraagstukken beschreven.

De missie die geformuleerd staat in het beleidsplan schuldhulpverlening richt zich op het bieden van perspectief aan inwoners door middel van schuldhulpverlening. Vervolgens formuleert de gemeente de visie om in 2023 minder inwoners te hebben met schulden. Aan de hand van zes doelstellingen zet de gemeente uiteen hoe zij deze visie wil bereiken. Het gaat hierbij onder andere om het leveren van maatwerk in het aanbod van schuldhulpverlening, het inzetten op meer vroegsignalering en preventie van de schuldenproblematiek, een vermindering van maatschappelijke problematiek en kosten en een vermindering van de instroom in bewindvoering en een vergroting van de uitstroom.

Bij twee van de zes doelstellingen wordt het beoogde effect met daarbij een tijdspad gespecificeerd. Door het inzetten van schuldenspecialisten verwacht de gemeente bijna € 150.000 te besparen in een half jaar tijd. Daarnaast zet de gemeente in op een daling van 15% van het aantal mensen dat bijzondere bijstand voor bewindvoering krijgt in de periode tussen 2019 en 2023. Voor het behalen van de zes doelstellingen worden verschillende instrumenten benoemd en beknopt beschreven hoe deze eruit zien. Verder geeft de gemeente aan dat de effectiviteit van het gestelde beleid wordt bepaald door het verzamelen van gegevens over de uitvoering van het plan en de behaalde resultaten.

Er wordt een aantal indicatoren genoemd, waaronder het aantal aanmeldingen en intakes, het aantal crisisinterventies en het aantal recidivisten. Er wordt daarbij niet vermeld hoe deze indicatoren gemeten en gerapporteerd gaan worden en op welke termijn dit gaat gebeuren. Het is onduidelijk of de evaluatie die in 2020 twee keer dient plaats te vinden betrekking heeft op de genoemde indicatoren of dat de evaluaties anders worden vormgegeven. Het benodigde budget is opgenomen in het beleidsplan en er wordt aangegeven dat dit voorstel geen financiële gevolgen heeft omdat schuldhelpverlening binnen het huidige budget wordt uitgevoerd en de intensivering van het Schuldenlab gedekt wordt uit het programmabudget Economie en participatie.

3.3 Beleidsvaststelling aan de hand van BOB-model

Inrichting van het algemene proces

Het vaststellen van beleid is niet vastgelegd op papier. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat het op twee manieren gebeurt in de gemeente Almelo. Indien het beleid is opgesteld naar aanleiding van een verordening, dan moet het beleid worden vastgesteld door de gemeenteraad. Andere beleidsstukken worden voorgelegd aan het college en kunnen worden vastgesteld via een collegebesluit. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over dit collegebesluit via een raadsinformatiebrief. Vervolgens kan de raad besluiten om het beleidsstuk te agenderen. Betrokkenen geven aan dat het afhankelijk is van het onderwerp of dit gebeurt. Hierna kan het beleidsstuk in drie politieke beraden (het BOB-model) besproken worden met de gemeenteraad. Het gaat hierbij om een beeldvormend beraad, gevolgd door een oordeelsvormend beraad, met afsluitend een besluitvormend beraad. Niet elk beleidsstuk doorloopt het gehele BOB-model. Sommige stukken hebben geen beeldvormend of oordeelsvormend beraad voordat het besluitvormende beraad plaatsvindt.

De werkvorm bij beeldvormende beraden is vrij. Er kunnen presentaties worden gegeven over de inhoud en de raad heeft de mogelijkheid om technische vragen te stellen. Ook is hier ruimte voor experts, inwoners en andere betrokkenen om hun mening te geven over het onderwerp en met de raad in gesprek te gaan. Deze inrichting van de beeldvormende beraden heeft als doel om inwoners meer te betrekken bij de zaken die spelen in de gemeente, maar uit de gesprekken met betrokkenen van zowel de ambtelijke kant als de kant van de raad komt naar voren dat dit onvoldoende lukt. Tijdens de oordeelsvormende beraden gaat de gemeenteraad in gesprek met het college over het beleidsstuk, waarna er nog aanpassingen aan het stuk gedaan kunnen worden. Vervolgens gaat de gemeenteraad nogmaals met het college en met elkaar in gesprek over het stuk tijdens het besluitvormende beraad en wordt er gestemd over het stuk. Hiermee wordt het beleidsstuk al dan niet vastgesteld door de gemeenteraad.

Rol van de raad bij beleidsvaststelling bemoeilijkt door o.a. grote hoeveelheid informatie en parallelle politieke beraden

Uit gesprekken met een afvaardiging van de gemeenteraad blijkt dat raadsleden het lastig vinden om alle informatie met betrekking tot beleidsstukken tot zich te nemen. De hoeveelheid en de lengte van de stukken spelen hierbij een rol. Daarnaast kunnen de politieke beraden waarin de stukken besproken worden parallel aan elkaar plaatsvinden, en zeker voor eenmansfracties is het daardoor niet mogelijk om overal bij aanwezig te zijn. Het is voor raadsleden ook niet altijd duidelijk wie er wordt uitgenodigd voor beeldvormende

beraden. Het BOB-model is recentelijk aangepast en dit heeft de procedure volgens sommige raadsleden wat rommeliger gemaakt. Een suggestie die is gedaan om het de raad makkelijker te maken is bijvoorbeeld het eerder delen van presentaties van de beeldvormende of oordeelsvormende beraden, waardoor ze in staat worden gesteld zich beter voor te bereiden en ook binnen de fractie af te stemmen over het onderwerp.

Ook de ambtelijk betrokkenen en het college zien dat de gemeenteraad veel informatie op verschillende momenten op zich af krijgt. Zij kunnen zich voorstellen dat het daardoor lastig is voor raadsleden om het overzicht te bewaren. De grote hoeveelheid fracties in de gemeenteraad wordt hierbij ook genoemd als een factor die daaraan bijdraagt. Daarnaast wordt benoemd dat de beleidsstukken over moeilijke en technische onderwerpen kunnen gaan en dat het voor raadsleden daarom lastig kan zijn om zich overal goed in te verdiepen. Beleidsadviseurs geven aan dat het hierbij zou kunnen helpen als raadsleden vaker meegaan of worden meegenomen op werkbezoek, zodat ze vooraf een beter beeld krijgen van het onderwerp en daarmee van de inhoud van de beleidsstukken. Of dat er, nog meer dan nu al gebeurt, wordt ingezet op het toevoegen van een goede raadsbrief waar duidelijk in staat wat van de raad gevraagd wordt of waar door de raad extra aandacht aan besteed moet worden. Verder vinden sommige betrokkenen dat de beeldvormende en oordeelsvormende beraden beter benut zouden kunnen worden door de raad. Sommige technische vragen worden nu tijdens besluitvormende beraden gesteld, terwijl het de bedoeling is dat dit soort vragen worden behandeld tijdens een beeldvormend of oordeelsvormend beraad. Ook gaan de vragen te veel over de uitvoering volgens sommige geïnterviewden, terwijl de raad daar volgens hen niet over gaat of het heeft gedelegeerd naar het college.

Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024

De betrokken beleidsadviseurs geven aan dat het concept IHP eerst besproken is met de portefeuillehouder tijdens een portefeuillehoudersoverleg en vervolgens is voorgelegd aan het college. Na de vaststelling van het IHP door het college, wordt het IHP middels een raadsvoorstel voorgelegd aan de raad. Vervolgens is het IHP geagendeerd door de gemeenteraad. Het IHP is besproken tijdens een oordeelsvormend beraad op 6 oktober 2020. De portefeuillehouder heeft hier een presentatie gegeven over de inhoud en is vervolgens met raadsleden in gesprek gegaan over het IHP. De betrokken schoolbesturen hebben via ingezonden brieven hun reactie gegeven op het IHP. De feedback uit het oordeelsvormende beraad is meegenomen en heeft geleid tot het definitieve IHP. Dit IHP is vervolgens op 15 december 2020 besproken en vastgesteld door de gemeenteraad.

De betrokken beleidsadviseurs geven aan dat zij tussendoor een enkele keer contact hebben met individuele raadsleden, op verzoek van de individuele raadsleden, over vragen die er zijn met betrekking tot het IHP. Daarnaast ondersteunen de beleidsadviseurs de portefeuillehouder met het beantwoorden van vragen tijdens de politieke beraden. Zij benoemen dat zij dit een leuk proces vinden en dat ze korte lijntjes hebben met de portefeuillehouder. Deze samenwerking wordt door hen als erg prettig ervaren.

Tijdens het besluitvormende beraad is het IHP voorgedragen voor de Raadmeter: de prijs voor het beste raadsvoorstel van het jaar binnen de gemeente. Vanuit verschillende fracties van de gemeenteraad wordt aangegeven dat het proces rondom het vaststellen van het IHP als erg prettig werd ervaren. Factoren die daarbij genoemd worden zijn onder andere de

informatievoorziening aan de raad, het contact met de ambtenaren en de kwaliteit van het beleidsstuk. Verder vraagt de raad een toezegging aan de portefeuillehouder dat hij op de hoogte wordt gesteld zodra er meer bekend is over hoe de uitvoering van het IHP er precies uit gaat zien. De portefeuillehouder zegt toe dat dit zal gebeuren.

In het raadsvoorstel zelf wordt beknopt weergegeven wat het voorliggende raadsbesluit is, waarom het IHP opgesteld moet worden, hoe dit is verlopen, wat het beoogde effect van het IHP is, wat de argumenten voor en de kanttekeningen bij het IHP zijn, wat de kosten opbrengsten en dekking zijn en wat het vervolg na het vaststellen van het IHP is. Er worden geen alternatieven voor het plan in het IHP besproken en ook de diverse vormen van risico's komen niet expliciet aan de orde.

Visie sport en bewegen 2020

De eerste conceptversie van de visie sport en bewegen 2020 is op 29 oktober 2019 besproken tijdens een beeldvormend beraad. Hierbij is een presentatie gegeven door de portefeuillehouder over het stuk en het proces dat daaraan vooraf is gegaan. Vervolgens zijn er vragen gesteld door raadsleden. Er zijn ook een aantal insprekers van buitenaf, maar het beraad is grotendeels een debat tussen de portefeuillehouder en de raad. De opmerkingen vanuit de raad zijn waar mogelijk verwerkt en vervolgens is de visie nogmaals besproken tijdens een oordeelsvormend beraad op 25 februari 2020. Tijdens dit beraad heeft de portefeuillehouder wederom een presentatie gegeven, waarin onder andere de aandachtspunten die naar voren zijn gekomen uit het beeldvormende beraad werden benoemd. Daarna is de portefeuillehouder met de raad in gesprek gegaan over deze nieuwe versie van het visiestuk. De opmerkingen uit dit beraad zijn vervolgens weer verwerkt en het definitieve visiestuk is op 19 mei 2020 besproken en vastgesteld door de gemeenteraad in een besluitvormend beraad. Hierbij uiten bepaalde fracties hun zorgen over de invloed van de coronacrisis op het visiestuk. Daarnaast wordt er vanuit de raad gevraagd naar de kostprijsdekkendheid van het huren van de sportfaciliteiten. De portefeuillehouder verwijst hiervoor naar de P&C-stukken die jaarlijks verschijnen.

In het raadsvoorstel zelf wordt beknopt weergegeven wat het voorliggende raadsbesluit is, wat de argumentatie is voor het opstellen van een visie, welke argumenten er zijn voor het aannemen van deze visie en de kanttekeningen die er mogelijk zijn, wat de kosten opbrengsten en dekking zijn en wat het vervolg na het vaststellen van de visie is. Er worden geen alternatieven besproken voor de geschreven visie. Ook de diverse vormen van risico's komen niet expliciet aan de orde.

De enige kanttekening die gemaakt wordt, kan als risico bestempeld worden en heeft betrekking op het bewaren van het evenwicht tussen de visie, de ambities en de beschikbare in te zetten middelen. Over hoe de raad geïnformeerd wordt, lijken geen verdere afspraken gemaakt.

Beleidsplan schuldhelpverlening Almelo 2020-2023

Het beleidsplan schuldhelpverlening Almelo 2020-2023 is voor het eerst besproken met de gemeenteraad tijdens een beeldvormend beraad op 8 oktober 2019. Hierbij is een presentatie gegeven door de portefeuillehouder over het beleidsplan, het schuldenlab en een applicatie die samenwerkt met het schuldenlab. Vervolgens is de gemeenteraad in debat gegaan met de

portefeuillehouder, die daarbij werd aangevuld door de woordvoerder vanuit het schuldenlab. Er waren hierbij geen insprekers van buitenaf. De feedback vanuit de raad is meegenomen en verwerkt in het beleidsplan. Vervolgens is een bijgewerkte versie van het beleidsplan besproken en vastgesteld tijdens een besluitvormend beraad op 14 januari 2020.

Tijdens het besluitvormende beraad zijn er vragen vanuit de raad gesteld over de verdere uitwerking van het plan. Een raadslid is erg kritisch en geeft aan dat het beleidsplan weinig doelstellingen heeft en dat er geen inzicht is in het rendement en het effect van de genoemde instrumenten en programma's. De portefeuillehouder reageert hierop door aan te geven dat de raad periodiek geïnformeerd zal worden over de voortgang van het beleidsplan.

Het raadsvoorstel zelf is erg beknopt, op (bijna) alle onderdelen die in het raadsvoorstel beschreven moeten worden. Het biedt de raad daardoor slechts beperkte houvast voor het bespreken, beoordelen en besluiten over dit raadsvoorstel.

H4 | Beleidsuitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op het proces rondom de beleidsuitvoering in de gemeente Almelo. Daarbij wordt beschreven welke rol de raad heeft in dit proces. Dit gebeurt aan de hand van een algemeen beeld en de bevindingen uit de casestudie. Hiermee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

5. Hoe ziet het proces van beleidsuitvoering in de gemeente Almelo eruit?
 - a. Welke documenten gerelateerd aan de uitvoering (e.g. uitvoeringsplannen, verordeningen, beleidsregels, werkinstructies) worden door de gemeente opgesteld?
 - b. Welke mechanismen/sensoren (uitvoerings- en/of handhavingstoets) zijn ingebouwd om te monitoren of de uitvoering van het beleid - ook in de zin van het wel of niet realiseren van de gewenste effecten - op koers ligt, ook in de tijd gezien?
6. Welke rol is op dit onderdeel weggelegd voor de raad?
 - a. Hoe wordt deze rol vormgegeven, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van de raad?
 - b. Op welke wijze is de informatievoorziening aan de raad ingericht?
 - c. Zijn mogelijkheden ingebouwd - en wordt daarvan gebruikgemaakt door de gemeenteraad - om het beleid tussentijds bij te stellen indien er signalen zijn dat de gewenste effecten niet (tijdig) zullen worden gerealiseerd?

4.1 Kernbevindingen

Er is geen standaard vastgesteld en gedocumenteerd proces voor het inrichten van de beleidsuitvoering in Almelo. Het is afhankelijk van het beleidsterrein of en welke uitvoeringsdocumenten worden opgesteld en door wie dat gedaan wordt. Monitoring wordt belangrijk gevonden, maar de manier van monitoren van de uitvoering verschilt per beleidsterrein en dat heeft invloed op de mogelijkheden om gedurende de looptijd van het beleid bij te sturen. Dit geldt zowel voor bijsturing vanuit de organisatie als voor bijsturing vanuit de raad. Men zet vanuit de organisatie actief in op het verbeteren van de beleidsuitvoering, onder andere door binnen het sociaal domein een adviseur beleidsuitvoering in te zetten en in hetzelfde domein in te zetten op het versterken van de link tussen de beleidsplannen, de uitvoeringsplannen en de kritische prestatie-indicatoren (KPI's) (weergegeven in een doelenboom). De rol van de raad is beperkt en met name op het gebied van de informatiebehoefte van de raad rondom de beleidsuitvoering zijn verschillen terug te zien. Zowel de raad als de ambtelijke organisatie en het college zijn verdeeld over wat de goede balans is tussen te veel en te weinig informatie voor de raad. De informatie die nu aan de raad verstrekt wordt komt vaak uit de P&C-cyclus en het verschilt per beleidsterrein welke informatie over de uitvoering nog meer gedeeld wordt.

4.2 Niet altijd voldoende aandacht voor inrichting beleidsuitvoering, maar eerste stappen naar verbetering zijn genomen

Inrichting van het algemene proces

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het afhankelijk is van het beleidsterrein hoe het proces van beleidsuitvoering eruit ziet en dat er dus geen vastgestelde set aan documenten gerelateerd aan de uitvoering wordt opgesteld. Het kan zelfs zo zijn dat er geen uitvoeringsdocumenten worden opgesteld omdat het beleidsplan al voldoende is om met de uitvoering te beginnen of de gehele uitvoering te doen. Hieronder beschrijven we per casus hoe de uitvoering is ingericht en wat we weten over de bijbehorende documenten.

Op het gebied van monitoring komt uit de gesprekken naar voren dat monitoring, onder andere ten behoeve van mogelijke bijsturing, wel belangrijk wordt gevonden maar dat ook de inrichting van de monitoringssystematiek wisselt per beleidsterrein en er dus ook niet altijd structureel gemonitord wordt. Men geeft aan dat het op het ene beleidsterrein ook veel makkelijker monitoren is dan op het andere beleidsterrein. Een van de geïnterviewden noemt als voorbeeld dat monitoren van de uitvoering bij subsidiepartners makkelijker is dan bij het armoedebeleid met een heel palet aan maatregelen. Voor het sociaal domein wordt nu gewerkt aan een beleidsmonitor voor de wethouder, maar dit staat nog in de kinderschoenen.

Dit blijkt ook uit de in 2024 uitgevoerde evaluatie van het brede sociaal domein. Het doel was om onder andere inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en de beleidsuitvoering. In dit rapport wordt beschreven dat is gebleken dat er vaak mooie beleidsplannen worden geschreven, maar dat de rode draad ontbreekt, er onvoldoende aandacht is voor hoe deze beleidsplannen uitgevoerd moeten worden en de check en act uit de PDCA-cyclus onvoldoende worden uitgevoerd. Hierdoor is ook onvoldoende zicht op de resultaten van het beleid.

Er komt wel uit de gesprekken naar voren dat men nu veel aandacht heeft voor domeinoverstijgende samenwerking en samenwerking tussen beleid en uitvoering. Er wordt actief ingezet op het verbeteren van de beleidsuitvoering. Dit gesprek wordt breed gevoerd en er wordt nagedacht over hoe deze verbeterslag gemaakt kan worden. Een van de manieren waarop dat nu al gedaan wordt, is dat binnen het sociaal domein sinds kort een adviseur beleidsuitvoering wordt ingezet. Ook wordt er binnen het sociaal domein aandacht besteed aan het versterken van de link tussen de beleidsplannen, de uitvoeringsplannen en de daarbij behorende kpi's die in een doelenboom worden geplaatst.

Rol van de raad bij beleidsuitvoering - verschillende informatiebehoefte centraal

Uit de gesprekken met zowel de afvaardiging van de raad als de ambtelijke organisatie komt naar voren dat de hoeveelheid en typen vragen die door de raadsleden gesteld worden over de uitvoering verschillen per beleidsterrein. De informatiebehoefte onder raadsleden is ook verschillend en kan op sommige punten ver uit elkaar liggen. Sommigen willen op detailniveau informatie, terwijl anderen informatie op hoofdlijnen voldoende vinden. Het is een complexe balans tussen te veel en te weinig informatie krijgen als raad en wanneer is het nou goed? Daar zijn de meningen over verdeeld, zowel binnen de raad als binnen de ambtelijke organisatie en het college. Het gegeven dat de Almelo raad uit zeventien fracties bestaat, bemoeilijkt het komen tot een gezamenlijk gedragen informatiebehoefte die ook past

bij waar de raad daadwerkelijk invloed op kan uitoefenen. Voor informatie wordt de raad regelmatig verwezen naar de reguliere P&C-cyclus en de informatie die daarin met de raad gedeeld wordt. De raad kan ook om raadszaken-bijeenkomsten vragen om informatie te verkrijgen, maar gezien de volle agenda's is dit niet altijd makkelijk te plannen.

Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024

Om uitvoering te geven aan het IHP wordt er elk jaar een huisvestingsprogramma (HVP) opgesteld. In het huisvestingsprogramma wordt aangegeven hoe er het komende jaar uitvoering wordt gegeven aan de activiteiten zoals opgenomen in het IHP. Ook is er in de HVP's een doorkijkje naar de iets verdere toekomst (voorbij dat jaar) opgenomen. Daarnaast hebben de beleidsadviseurs zelf overzichtsdocumenten waarin ze bijhouden wat de status van alle projecten is en hebben ze inzichtelijk waar eventueel bijgestuurd moet worden of niet. Dat er jaarlijks een HVP opgesteld wordt geeft de mogelijkheid om in te spelen op het gegeven dat plannen soms ingehaald worden door de tijd en ze aangepast moeten worden aan de nieuwe situatie. Bij het opstellen van de huisvestingsplannen vindt er ook weer afstemming plaats met de betrokken stakeholders.

De raad wordt niet standaard geïnformeerd over de uitvoering van de projecten. Als er vragen komen vanuit de raad dan worden deze beantwoord. In de praktijk worden niet veel vragen gesteld over dit onderwerp, geven de beleidsadviseurs aan. Er wordt aangegeven dat ze kansen zien voor het op een meer structurele manier updaten van de raad, bijvoorbeeld aan de hand van een raadsinformatiebrief maar ook het organiseren van een bijeenkomst zou een mogelijkheid zijn.

Visie sport en bewegen 2020

De visie sport en bewegen vormt de kapstok voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's die worden opgesteld door Sportbedrijf Almelo waar elk jaar een overeenkomst mee gesloten wordt. In die uitvoeringsplannen geeft Sportbedrijf Almelo aan wat er ingezet gaat worden om aan de maatschappelijke vraag te voldoen en de strategische doelen te bereiken. Die overeenkomst wordt ambtelijk gesloten, daar is de raad niet bij betrokken. Per kwartaal rapporteert Sportbedrijf Almelo aan de gemeente en elk jaar wordt er een jaarverslag opgeleverd. Naar aanleiding van de kwartaalrapportages vindt er een gesprek plaats tussen Sportbedrijf Almelo en de ambtelijke organisatie. In die gesprekken stuurt de gemeente bij waar nodig. Tijdens die overleggen worden ook nieuwe of aangepaste afspraken gemaakt. Daarnaast verstuurt Sportbedrijf Almelo af en toe een nieuwsbrief aan de hand van bepaalde highlights. De taakverdeling tussen gemeente en Sportbedrijf Almelo is heel duidelijk. De gemeente stelt de visie op en Sportbedrijf Almelo het uitvoeringsplan. De vertaling van de visie van de gemeente naar de uitvoeringspraktijk wordt door het sportbedrijf gedaan.

De betrokkenheid van de raad bij de uitvoering van de visie sport en bewegen is beperkt. Er zijn geen raadsvragen gesteld in de afgelopen periode. Soms worden er vragen gesteld bij de begroting of de perspectiefnota maar die gaan niet over de prestaties van Sportbedrijf Almelo. De nieuwsbrieven, kwartaalrapportages en aanverwante documenten worden via de griffie proactief met de raad gedeeld. De uitkomsten van de gesprekken naar aanleiding van de kwartaalrapportages worden niet gedeeld. Raadsleden worden ook uitgenodigd voor belangrijke evenementen. Sommige raadsleden zijn naar aanleiding van de uitnodiging

aanwezig bij de evenementen. Informatie over de kaders op het gebied van financiën en tijd komt terug in de kwartaalrapportages.

Beleidsplan schuldhelpverlening Almelo 2020-2023

Voor het beleidsplan schuldhelpverlening is geen integraal uitvoeringsplan gemaakt. Voor deelonderdelen zoals het schuldenlab zijn wel eigen uitvoeringsplannen opgesteld, maar er is sprake van een wat versnipperde manier van beschrijven van de uitvoering. De voortgang van het beleidsplan is ook zeer beperkt gemonitord waardoor tussentijdse bijsturingmogelijkheden op basis van monitoring ook nauwelijks konden plaatsvinden. Er wordt nu sterk ingezet op de verbetering van de link tussen beleid en uitvoering en de bijbehorende monitoring zoals hierboven in het algemene deel al is beschreven.

Over de betrokkenheid van de raad bij de uitvoering is weinig terug te vinden in gemeentelijke stukken die wij hebben ontvangen. Voor zover wij weten, is het enige moment waarop vragen zijn gesteld januari 2023. Toen heeft een van de raadsfracties schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen hadden betrekking op maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot de Almelose schuldenaanpak. De antwoorden bevatten in sommige gevallen cijfermatige onderbouwing die inzicht geeft in de voortgang van de schuldenaanpak. Echter, de informatie mist regelmatig diepgang waardoor er beperkt inzicht is in het effect van de maatregelen waarover gesproken wordt.

H5 | Beleidsevaluatie

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe beleid in de gemeente Almelo geëvalueerd wordt. Hierbij beschrijven we welke afspraken gemaakt zijn over evaluatie en wat er gedaan wordt met de uitkomsten. Daarnaast gaan we in op de rol van de raad. We beschrijven zowel het algemene proces rondom beleidsevaluatie als de beleidsevaluatie binnen de drie casestudies. Hiermee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

7. Hoe ziet het proces van beleidsevaluatie eruit in de gemeente Almelo?
 - a. Welke afspraken zijn gemaakt over de vraag wanneer het ingezette beleid kan worden beëindigd omdat de gewenste effecten zijn gerealiseerd, het beleid onuitvoerbaar blijkt dan wel dat de gewenste effecten alleen kunnen worden gerealiseerd tegen (te) hoge maatschappelijke kosten?
8. Welke rol is op dit onderdeel weggelegd voor de raad?
 - a. Hoe wordt deze rol vormgegeven, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van de raad?

5.1 Kernbevindingen

Evaluatie staat niet hoog op de agenda binnen de gemeente, noch aan de ambtelijke kant, noch aan de kant van de raad. Er is geen standaard vastgelegd en gedocumenteerd proces voor het evalueren van beleid. Evaluatie ziet er ook per beleidsterrein weer anders uit. In beleidsstukken wordt evaluatie niet standaard genoemd, net zo min als in de bijbehorende raadsvoorstellen. Als het goed loopt, voelt men geen noodzaak tot het uitvoeren van een evaluatie, het heeft beperkte prioriteit. Onder andere beperkte personele capaciteit en onduidelijkheid over wat nou monitoren en wat nou evalueren is, hebben hier invloed op. De raadsleden hebben wel behoefte aan informatie en vinden evaluatie belangrijk, maar ze volgen niet op als evaluatie ontbreekt of als evaluatieafspraken niet nagekomen worden. Doordat de raadsleden verdeeld zijn over de noodzaak om op te volgen, is het moeilijk hier een collectief punt van te maken.

5.2 Evaluatie niet voldoende ingebed in de gemeentelijke beleidscyclus

Binnen de gemeente is geen standaard vastgelegd en geen gedocumenteerd proces voor het evalueren van beleid. Uit de verschillende gesprekken, zowel met de ambtelijke organisatie als met de raad, blijkt dat evaluatie niet altijd voldoende aandacht krijgt en dat als er geëvalueerd wordt dit vaak gebeurt aan de hand van het "piepsysteem". Daarmee wordt bedoeld dat er pas geëvalueerd wordt als er actief om gevraagd wordt of als zich een probleem voordoet. Het is niet standaard ingebed in de beleidscyclus. Als het goed loopt, voelt men geen noodzaak tot het uitvoeren van een evaluatie. Dit komt ook uit de eerder in hoofdstuk 4 genoemde evaluatie van het brede sociaal domein naar voren.

Een deel van de respondenten geeft aan dat één van de factoren die invloed hebben op het al dan niet evalueren van beleid, de beschikbare personele capaciteit en beschikbare tijd is. Almelo heeft lange tijd te kampen gehad met onderbezetting, waardoor er voornamelijk gefocust is op het opstellen en vaststellen van beleid en minder op de uitvoering en evaluatie van beleid.

Daarnaast is het niet altijd duidelijk wat nu wordt verstaan onder monitoring van het beleid en evaluatie van het beleid. Dat heeft ook invloed op de inrichting van beide onderdelen. In de gesprekken met de ambtelijke organisatie komt wel naar voren dat men het belangrijk vindt om te evalueren, maar dat het niet de hoogste prioriteit heeft en in de praktijk er nu meer wordt gestuurd op de kwaliteit van het beleid dan op het evalueren en meten van effect van beleid.

Ook is in de gesprekken onderstreept dat beleidsterreinen dusdanig van elkaar verschillen dat het beleidsterreinafhankelijk is hoe een evaluatie eruit kan zien. Bovendien is een evaluatie van het ene beleidsstuk makkelijker dan van het andere beleidsstuk en zit er ook een verschil tussen meten van output (activiteiten die je inzet voor het bereiken van je doelen) en outcome (het resultaat van de activiteiten voor de betrokkenen) en het bepalen wanneer de uitkomst van de evaluatie een "voldoende" laat zien. Het goed kunnen duiden van data en bevindingen is minstens net zo belangrijk als het ophalen van de informatie.

In de beleidsstukken worden soms afspraken gemaakt over (de manier van) evalueren en terugkoppelen aan de raad, maar dit is geen vast onderdeel. Ook in de raadsvoorstellen wordt niet altijd melding gemaakt van of en zo ja hoe er gemonitord en geëvalueerd wordt.

Evaluatie ook niet scherp op het netvlies van de gehele raad

Uit gesprekken met een afvaardiging van de raad is gebleken dat er wel behoefte is aan informatie over hoe de gemeente haar doelen wil bereiken en men vindt evaluatie belangrijk. Maar, wanneer er geen evaluatie plaatsvindt volgt de raad dat niet op. Dit heeft onder andere te maken met de hoge werkdruk, geven sommige raadsleden aan. Wanneer er wel vragen komen vanuit de raad over evaluatie van beleidsstukken, dan wordt door het college verwezen naar de P&C-cyclus. Dat antwoord voldoet niet (altijd), geeft een deel van de gesproken raadsleden aan, mede omdat sommige raadsleden vinden dat deze informatie in de P&C-documenten niet makkelijk te vinden is. Ook is er aangegeven dat toen de bestuursrapportages in 2019 werden afgeschaft, deze vervangen zouden worden door beleidsrapportages, maar deze zijn nooit gekomen. Binnen de raad is het moeilijk om de neuzen dezelfde kant op te krijgen en een collectief punt te maken van ontbrekende evaluaties. Hierdoor wordt beleid tussentijds ook nauwelijks bijgesteld, aldus de gesproken raadsleden.

De organisatie herkent een deel van het beeld wat door de raadsleden wordt geschetst, met name over de vraag hoe verantwoordingsinformatie moet worden aangeboden. Dit gaat weer over de balans in hoeveelheid informatie en ook op welke manier deze gedeeld wordt (via P&C-cyclus of op een andere manier) met de raad. De eerder gebruikte analogie van het "piepsysteem" doortrekkend, men hoort wel eens een "piep" uit de raad met betrekking tot evaluatie, maar dat is meestal niet de eerste "piep" die de organisatie hoort. En, niet iedere "piep" krijgt een raadsmeerderheid, waardoor de organisatie niet altijd hoeft te acteren op het onderwerp.

Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024

De manier van werken binnen het IHP is dat wanneer er een nieuw IHP wordt opgesteld, eerst gereflecteerd wordt op het oude IHP. Dit gebeurt zowel intern als extern met de schoolbesturen. Dit wordt gedaan binnen de bestaande bilaterale sessies die er met de

schoolbesturen standaard zijn. Dit gebeurt ook bij de onderwijstafels die georganiseerd worden. In het nieuwe IHP, wat het oude IHP opvolgt, wordt zeer beknopt beschreven wat er in het oude IHP is uitgevoerd en wat doorgeschoven is naar het nieuwe IHP. Dit zijn enkele regels of een paar alinea's die opgenomen zijn in de lopende tekst.

Er is geen standaard manier van informeren van raadsleden over de voortgang. Op 24 november 2021 is er een raadsbrief verstuurd met daarin een update over de stand van zaken rond de uitvoering van het IHP. Daarna zijn geen raadsbrieven meer verstuurd. De raad vraagt ook niet zelfstandig om evaluatie van dit beleid.

Visie sport en bewegen 2020

De visie sport en bewegen is tot op heden nog niet geëvalueerd, anders dan de driemaandelijksse rapportages die dienen voor de monitoring van wat Sportbedrijf Almelo doet op het gebied van de uitvoering. De beleidsadviseurs geven wel aan dat er intern gesprekken zijn gevoerd over of er herziening of actualisatie van de visie nodig is. Hier zijn nog geen besluiten over genomen. In een ideale situatie zou er een nulmeting zijn die herhaald kan worden om aan de hand daarvan te bepalen wat er met de visie moet gebeuren, geven de beleidsadviseurs aan. Maar een evaluatie is niet per se noodzakelijk. Een nieuwe visie kan ook opgesteld worden omdat men ziet dat het "nodig" is. Er loopt op dit moment wel een evaluatie van Sportbedrijf Almelo om te kijken of de samenwerking in de vorm van een verbonden partij nog een bijdrage levert aan de beoogde gemeentelijke doelstelling die zijn opgesteld voor het instellen van deze verbonden partij. Hier hebben we nog geen resultaten van ontvangen.

Uit de gesprekken volgt ook dat evaluatie van de visie sport en bewegen niet hoog op de agenda van raadsleden staat. Uit gesprekken met de beleidsadviseurs blijkt dat het veel meer gaat om beleid maken, bijvoorbeeld over nieuwe sportvelden. De indruk leeft dat hoe het beleid uitgevoerd wordt, de raad niet zoveel uitmaakt. Het evalueren wordt vaak vergeten en dus ook overgeslagen. De raad kan wel vragen stellen over de visie sport en bewegen en de prestaties ervan. Maar dat gebeurt in de praktijk niet tot nauwelijks.

Beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023

De evaluaties die binnen het beleidsplan schuldhulpverlening hebben plaatsgevonden, zijn zeer beperkt. De toegezegde evaluaties in 2020 hebben niet plaatsgevonden, de armoedemonitor die tot 2019 eens per twee jaar werd uitgegeven is gestopt en er wordt beperkt overige data verzameld. De indicatoren die in het beleidsplan genoemd zijn, zijn niet gemonitord en het is niet of beperkt mogelijk dit achteraf op een betrouwbare manier te herstellen. Dat maakt het lastig om te evalueren. Eveneens heeft het personeelstekort binnen de gemeente, wat al eerder benoemd is, invloed gehad op de mogelijkheden om te evalueren.

Vanuit de raad komen weinig vragen over de evaluatie van het beleidsplan. Er zijn geen vragen geweest waarom de beloofde evaluaties niet hebben plaatsgevonden en er wordt ook niet opgevolgd op de ontbrekende periodieke updates die wel vanuit het college beloofd zijn.

H6 | Normenkader en beantwoording hoofdvraag

6.1 Beoordeling aan de hand van het normenkader

Op basis van de bevindingen, zoals beschreven in de bovenliggende hoofdstukken, kunnen we de normen van een beoordeling voorzien. In onderstaande tabel zijn de normen per onderdeel van dit onderzoek weergegeven, inclusief een beoordeling waarbij groen staat voor (grotendeels) voldaan aan de norm, oranje voor deels voldaan aan de norm en rood voor (grotendeels) niet voldaan aan de norm.

Normen	Oordeel
Agendering en beleidsvoorbereiding	
Er is een heldere probleemanalyse en het is duidelijk welk (toekomstig) maatschappelijk probleem de gemeente oplost met het beleid.	Er wordt helder beschreven waarom het beleidsstuk wordt opgesteld en wat het denkt bij te dragen aan het vooruitkomen binnen het specifieke beleidsveld.
Er is een strategisch doel geformuleerd en dit is vertaald naar operationele doelstellingen met bijpassende instrumenten.	Er worden doelen geformuleerd bij de visie die in de beleidsstukken is opgenomen. Zowel voor het IHP als de sportvisie worden de operationele doelstellingen niet (in detail) in het beleidsstuk uitgewerkt maar in het jaarlijks op te stellen HVP en de afspraken die met het sportbedrijf worden gemaakt. In het beleidsplan schuldhulpverlening worden de doelen wel meteen aan bijpassende instrumenten gekoppeld.
Er is inzicht in de organisatie van de uitvoering, de benodigde budgetten en bijbehorende prestatiedoelen.	Voor alle drie de casussen is duidelijk wat er op hoofdlijnen gedaan gaat worden om de strategische doelen te bereiken. Ook is inzichtelijk welke financiële middelen nodig zijn voor het gehele beleid. In de sportvisie is aangegeven dat er elk jaar door de raad in de reguliere P&C-cyclus opnieuw budget bepaald moet worden voor de inzet gerelateerd aan de sportvisie.
	Het verschilt wel per beleidsstuk of en hoe concreet de prestatiedoelen beschreven zijn en of deze gekoppeld zijn aan budgetten of dat de budgetten algemener van aard zijn. Zoals hierboven genoemd worden prestatiedoelen ook wel in uitvoeringsplannen opgenomen in plaats van in de beleidsstukken.
Het is voldoende helder wat de consequenties voor (de samenwerking met) aanpalende beleidsterreinen zijn.	Er wordt rekening gehouden met aanpalend beleid en dit wordt verwerkt in het op te stellen beleid zodat de samenhang tussen beleidsterreinen geborgd wordt.

Normen	Oordeel
Verschillende belanghebbenden hebben hun inbreng kunnen leveren.	Dit is een belangrijk onderdeel voor zowel de beleidsadviseur als de raad en hier wordt veel aandacht aan besteed.
Beleidsvaststelling	
Er wordt in het beleid aangegeven: • Waarom dit zal werken. • Wat de (maatschappelijke) kosten en baten zijn. • Er is vooraf een analyse uitgevoerd van de mogelijke financiële, juridische en politiek-bestuurlijke risico's, de risico's zijn afgewogen en worden weergegeven bij het besluit.	Het verschilt in hoeverre er duidelijk wordt aangegeven waarom beleid zal werken, wat de (maatschappelijke) kosten en baten zijn en welke analyses er vooraf worden uitgevoerd. In het ene beleidsstuk komt dit duidelijker naar voren dan in het andere beleidsstuk. Het IHP en de visie sport en bewegen scoren hier redelijk tot goed, terwijl het beleidsplan schuldhulpverlening hier minder goed op scoort. Dat laatste plan is in zijn geheel vrij summier en mist daardoor ook een aantal onderdelen, zoals een risicoafweging op verschillende vlakken.
Het is voldoende helder: • wat wel en niet onder het beleid valt; • wat de belangen en wensen van de beoogde doelgroep(en) zijn; • hoe belanghebbenden zijn betrokken. • De doelen van het beleid zijn helder en meetbaar geformuleerd. • Het is duidelijk wat de beoogde prestaties, resultaten en effecten zijn.	Ook hier verschilt het per beleidsstuk in hoeverre de genoemde onderdelen helder naar voren komen. Belangen en wensen van de beoogde doelgroep en het betrekken van belanghebbenden gaat in twee van de drie gevallen goed. De meetbaarheid van de doelen is sterk afhankelijk van het beleidsveld en van de manier waarop ze geformuleerd zijn. Ook hier zijn verschillen tussen de beleidsstukken aanwezig. Evenals wanneer het gaat over beoogde prestaties, resultaten en effecten. Dit heeft deels ook te maken met het gegeven dat het IHP en de sportvisie nader uitgewerkt worden in respectievelijk het HVP en de plannen van het sportbedrijf.
De gemeenteraad heeft duidelijke (financiële en inhoudelijke) kaders gesteld op hoofdlijnen.	De mate waarin kaders meegegeven worden door de raad verschilt, dit geldt ook voor hoeverre ze op hoofdlijnen zijn of niet. Een voorbeeld hiervan is dat de raad voor de visie sport en bewegen expliciet heeft gevraagd om het toevoegen van een financiële paragraaf aan het beleid, maar dat deze paragraaf uiteindelijk de begroting voor slechts één jaar besloeg en er verder naar de reguliere P&C cyclus werd verwezen voor het vaststellen van de budgetten. Daarnaast is het inherent aan de manier waarop bijvoorbeeld het IHP en de visie sport en bewegen zijn opgesteld dat dit voornamelijk op hoofdlijnen is, de uitwerking vindt plaats in de HVP's en de uitvoeringsplannen die het sportbedrijf opstelt.

Normen	Oordeel
Het is duidelijk hoe en wanneer de gemeenteraad wordt geïnformeerd.	Vaak zijn er in enige vorm afspraken gemaakt over hoe en wanneer de gemeenteraad wordt geïnformeerd, maar dit is niet altijd het geval en de afspraken zijn ook niet altijd even concreet.
Beleidsuitvoering	
De inrichting van de gemeentelijke organisatie (bestuurlijk, ambtelijk) is helder, met eenduidig opdrachtgeverschap en adequate bemensing (benodigde expertise, omvang). Daarbij zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden op voorhand duidelijk.	De organisatie voert op dit moment een verbeterslag door om de beleidsuitvoering op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen. Aangezien men relatief recent begonnen is met het doorvoeren van verbeteringen zal er nog enige tijd overheen gaan voordat de uitkomsten daarvan te zien zullen zijn.
Het beleidskader is uitgewerkt in een uitvoeringsplan met daarin onder meer de te ondernemen activiteiten, de benodigde inzet van capaciteit en middelen, een beschrijving van de wijze waarop monitoring plaatsvindt en een planning.	Het is afhankelijk van het beleidsterrein hoe het proces van beleidsuitvoering eruit ziet. Bij het IHP wordt er altijd gebruikgemaakt van HVP's bijvoorbeeld en voor de sportvisie worden de uitvoeringsplannen gemaakt door het sportbedrijf. Welke onderdelen zijn opgenomen in de plannen en hoe specifiek deze zijn ingericht is ook afhankelijk van het beleidsterrein.
Tijdens de uitvoering van het beleid vindt er monitoring plaats.	Of er gemonitord wordt, is afhankelijk van het beleidsterrein. Voor de sportvisie wordt er elk kwartaal gerapporteerd door het sportbedrijf over de uitvoering en vindt er overleg plaats tussen het sportbedrijf en de beleidsadviseur van de gemeente. Voor het beleidsplan schuldhelpverlening wordt slechts zeer beperkt tot niet gemonitord.
Beleidsevaluatie	
De raad is duidelijk over zijn informatiebehoefte.	De raad is niet eenduidig over zijn informatiebehoefte en is niet in staat om collectief een punt te maken van ontbrekende evaluaties. Bij het ontbreken van wel toegezegde evaluaties volgt de raad niet op.
Raad en college hebben afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad, o.a. over de frequentie, mate van detail en doelrealisatie.	Er is geen vastgestelde manier voor het maken van afspraken over deze vorm van informatievoorziening. Soms komt het terug in de beleidsstukken of raadsvoorstellen, maar dit is niet standaard. Als er wel afspraken worden gemaakt zijn deze soms ook weinig concreet of worden niet opgevolgd.

Normen	Oordeel
De gemeenteraad kan op basis van de ontvangen informatie zijn kaderstellende en controlerende taak uitvoeren.	Wegens het regelmatig ontbreken van evaluaties kan de raad op dat vlak zijn rol niet volledig vervullen. Er wordt vaak verwezen naar de P&C-cyclus, maar sommige raadsleden ervaren die stukken als te complex.
Er wordt tussentijds verantwoording afgelegd over het beleid volgens de gemaakte afspraken met aandacht voor betrokkenheid van belanghebbenden, financiën, risico's, planning en doelrealisatie.	De afspraken zijn onvoldoende concreet, worden niet altijd nagekomen en de raad volgt niet op als de afspraken niet worden nagekomen.
Informatie over belangrijke afwijkingen van het beleid wordt juist en tijdig verstrekt met aandacht voor betrokkenheid van belanghebbenden, financiën, risico's, planning en doelrealisatie.	Dit is afhankelijk van het beleidsveld - bijvoorbeeld door de structuur van het IHP met jaarlijkse HVP's wordt er op een gestructureerde wijze informatie aangeboden over de jaarlijkse plannen en daarin worden ook wijzigingen ten opzichte van de initiële ideeën opgenomen. Dit geldt echter niet voor elk beleidsveld.
Het is duidelijk hoe kan worden bijgestuurd.	Door het gebrek aan evaluatie en voortgangsinformatie is niet duidelijk hoe en op basis waarvan bijgestuurd kan worden door de raad. Bijsturing gebeurt daarom ook nauwelijks.

6.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Hoe verloopt in de gemeente Almelo het beleidsproces en welke instrumenten en bijstellingsmogelijkheden worden daarbij ingezet om de beoogde doelen te realiseren?

Het beleidsproces in de gemeente Almelo is niet standaard vastgesteld en gedocumenteerd. Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen we wel de contouren van het beleidsproces schetsen, maar hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat er aanzienlijke verschillen kunnen zijn tussen de verschillende beleidsterreinen.

Stap 0 en 1: Agendering en beleidsvoorbereiding - Agendering komt tot stand aan de hand van een bestuursopdracht of door een initiatiefvoorstel van de raad. Wanneer besloten is dat beleid opgesteld of aangepast moet worden, wordt er een opdracht gegeven door het college aan de directeur die vervolgens via een eenheidshoofd bij een teammanager en uiteindelijk bij een beleidsadviseur belandt. Er is geen vast format hoe een beleidsstuk eruit moet zien of opgesteld moet worden. Stakeholders en de raad worden op verschillende manieren betrokken, afhankelijk van het beleidsterrein. Afstemming tussen beleidsvelden staat helder op het netvlies.

Stap 2: Beleidsvaststelling - De documenten die als basis dienen voor de besluitvorming worden over het algemeen als helder ervaren, met een aantal kanttekeningen erbij,

waaronder op het gebied van duidelijkheid over de beoogde effecten, het tijdspad van het beleid maar ook de momenten waarop de raad weer informatie ontvangt.

De raadsvoorstellen die de beleidsdocumenten vergezellen verschillen meer in kwaliteit en bieden niet altijd de informatie die je in het raadsvoorstel zou verwachten. Voor het bespreken en vaststellen van het beleid wordt het BOB-model gebruikt. De grootste knelpunten hierbij zijn de niet altijd optimale inrichting van het BOB-model en de grote hoeveelheid informatie die de raad te verwerken heeft.

Stap 3: Beleidsuitvoering - Het is afhankelijk van het beleidsterrein of en welke uitvoeringsdocumenten worden opgesteld en ook de manier van monitoren van de uitvoering verschilt per beleidsterrein. Dit heeft invloed op de bijstellingsmogelijkheden van zowel de organisatie als de raad. Zowel de raad als de ambtelijke organisatie en het college zijn verdeeld over wat de goede balans is in het verstrekken van informatie aan de raad over de uitvoering.

Stap 4: Beleidsevaluatie - Evaluatie staat niet hoog op de agenda binnen de gemeente, zowel aan de ambtelijke kant als aan de kant van de raad. Evaluatie ziet er per beleidsterrein anders uit en het verschilt per beleidsterrein hoeveel en hoe vaak er geëvalueerd wordt.

Instrumenten en bijstellingsmogelijkheden - Er wordt door de gemeente geen vaste set aan instrumenten en bijstellingsmogelijkheden ingezet om doelen te realiseren. Bij de beleidsvoorbereiding worden geen ondersteunende modellen of methoden gebruikt zoals beschreven in de inleiding. Men denkt na over de implementatie van het Big-8 model, maar dit proces bevindt zich nog in de beginfase. Door het in sommige gevallen beperkt monitoren en in de meeste gevallen niet of beperkt evalueren wordt de kans gemist om tussentijds bij te stellen. Ook vanuit de raad worden bijstellingsmogelijkheden en instrumenten beperkt ingezet, onder andere door het niet opvolgen van ontbrekende evaluaties en het ontbreken van een uniforme informatiebehoefte die passend ingevuld kan worden door het college.

Bijlage 1 | Bestudeerde documenten

Algemeen

- Begroting 2022, 2023, 2024.
- Jaarverantwoording 2020, 2021, 2022, 2023.
- Lange Termijn Agenda, 9 oktober 2024.
- Voorjaarsrapportage 2020.

Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2024

- Beleidsregel bekostiging lokalen bewegingsonderwijs 2015, 3 november 2015.
- Collegevoorstel, Concept Duurzaam Integraal Huisvestingsplan Onderwijs, 25 juni 2020.
- Collegevoorstel, Duurzaam Integraal Huisvestingsplan 2021 - 2024, 2 november 2020.
- Collegevoorstel, Huisvestingsprogramma 2022, 15 november 2021.
- Collegevoorstel, Huisvestingsprogramma 2023, 22 juni 2022.
- Collegevoorstel, Huisvestingsprogramma 2024, 15 juni 2023.
- Collegevoorstel, Stand van zaken uitvoering Integraal Huisvestingsplan onderwijs 2021 - 2024, 24 november 2021.
- De Zegge, Brief aan de gemeenteraad van Almelo bij de gemeenteraadsvergadering van 15 december 2020 over het Integraal Huisvestingsplan, z.d.
- M3V, Integraal huisvestingsplan onderwijs 2021-2024, oktober 2020.
- M3V, Integraal huisvestingsplan onderwijs 2025-2028, maart 2024.
- Presentatie politiek beraad, 6 oktober 2020.
- Raadsbesluit, Integraal huisvestingsplan onderwijs 2021-2024, 15 december 2020.
- Raadsbesluit, Integraal Huisvesting Plan Onderwijs 2025 - 2028, 18 juni 2024.
- ReTrain, Op weg naar passende onderwijshuisvesting in Almelo tussen nu en 2035, 16 december 2021.
- Stichting primair onderwijs Viadere, Instemming en tevredenheid onderwijspartners voorliggende IHP, 25 april 2024.
- Stuurgroep Het jonge kind, Visie Kindcentrum, 6 juli 2023.
- Verordening OHV gemeente Almelo 2016, z.d.
- Verslag onderwijstafel, 8 oktober 2020, 7 oktober 2021, 18 mei 2022, 13 oktober 2022, 11 mei 2023, 20 maart 2024.

Visie sport en bewegen 2020

- Aantekeningen politiek beraad, 25 februari 2020.
- Collegevoorstel, Visie op sport en bewegen 2020 in Almelo, 24 maart 2020.
- Presentatie politiek beraad, 25 februari 2020.
- Presentatie politiek beraad, 29 oktober 2019.
- Raadsbesluit, Visie op sport en bewegen 2020 in Almelo, 19 mei 2020.
- Raadsvoorstel, Visie op sport en bewegen 2020 in Almelo, 24 maart 2020.
- Sportbedrijf Almelo, Highlights 2023, z.d.
- Sportbedrijf Almelo, Jaarverslag 2023, z.d.
- Sportbedrijf Almelo, Kwartaalrapportage Q1 2024, z.d.
- Sportbedrijf Almelo, Kwartaalrapportage Q2 2024, z.d.
- Sportbedrijf Almelo, Kwartaalrapportage Q3 2024, z.d.

- Visie op sport en bewegen 2020, z.d.
- Visie op sport en bewegen 2020 samengevat, z.d.

Beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023

- Beantwoording schriftelijke vragen m.b.t. schuldhulp, 11 april 2023.
- Berenschot, Onderzoek naar de capaciteit en organisatie-inrichting in het sociaal domein, 1 juli 2021.
- Bureau HHM, Rapportage Evaluatie Sociaal Domein Gemeente Almelo, 9 april 2024.
- Businesscase, Doorbraakmethode Schuldenlab Almelo, 27 oktober 2021.
- Collegebesluit, Beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2019-2023, 16 mei 2019.
- Collegevoorstel, Beleidsplan Schuldhulpverlening, 18 oktober 2019.
- Presentatie politiek beraad, 9 oktober 2019.
- Projectplan bewindvoering Schuldenlab Almelo, 18 november 2019.
- Raadsbesluit, Beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023, 14 januari 2020.
- Reactie van college op advies van KRA, 9 september 2019.
- Schuldenlab Almelo, Koersdocument, z.d.
- Schuldenlab Almelo, Werkplan 2019/2020, 6 september 2019.
- Stemming Verslag, Beleidsplan schuldhulpverlening, 14 januari 2020.
- VNG, Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein Gemeente Almelo, juni 2021.
- Beleidsplan schuldhulpverlening Almelo 2020-2023, z.d.

Bijlage 2 | Respondenten

- Portefeuillehouder sociale zaken, o.a. IHP en armoedebeleid
- Portefeuillehouder visie sport en bewegen
- Gemeentesecretaris
- Concern controller
- Griffier
- Manager adviespool
- Projectleider schuldenlab
- Beleidsadviseur schuldhulpverlening
- Teammanager kwaliteit (sociaal domein)
- Beleidsadviseurs onderwijshuisvesting
- Adviseur vastgoed en buitensportaccommodaties
- Senior adviseur sport & cultuur
- Programmamanager zorg
- Adviseur stedelijke ontwikkeling
- Strategisch gesprekspartner control
- Adviseur control & audit
- Vertegenwoordiging van de gemeenteraad
 - Bijeenkomst 1: 9 raadsleden/raadsvolgers van 6 verschillende partijen
 - Bijeenkomst 2: 4 raadsleden van 4 verschillende partijen

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

16 juni 2025

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs :

- Hanneke Vervoort MSc
- dr. Marsha de Vries CPC
- dr. Arjuna Snoep-Delleman

Kenmerknummer : PO046361-2719

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl