



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde

Onderzoek doorwerking rapporten rekenkamercommissie Heerde

Onderzoek naar de doorwerking van
rekenkameronderzoeken van de
rekenkamercommissie Heerde in de periode
2017 -2020

Colofon:

Samenstelling Rekenkamercommissie gemeente Heerde:

Voorzitter : Mevrouw C.M. Sluiter-Kuilwijk

Leden : De heer M.J. van Oort

: De heer B. Lokhorst

Secretaris : De heer J. Kok

Het onderzoek is uitgevoerd door de externe leden Bert Lokhorst en Max van Oort.
Heerde, 14 september 2022

Inhoud

Onderzoek doorwerking rapporten rekenkamercommissie Heerde	1
Inleiding	3
1. Doelstelling onderzoek	3
2. Vraagstelling	3
3. Aanpak	4
4. Leeswijzer	4
5. Wat is doorwerking en hoe meten we dat?	4
6. De werkwijze van de rekenkamercommissie bij de uitgevoerde onderzoeken	5
7. De doorwerking van de onderzoeken in vogelvlucht	7
7.1 Toegang tot zorg en sociale draagkracht in Heerde	7
7.2 Zicht in samenwerkingsverbanden	8
7.3 Geldstromen in het sociaal domein	8
8. Samenvatting, overpeinzingen en aanbevelingen	10
9. Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders	12
10. Nawoord rekenkamercommissie	13
Bijlage 1. Onderzoeksvragen doorwerkingsonderzoek	14
Centrale onderzoeksvraag:	14
Over het proces	14
Over de specifieke inhoud van de drie onderzoeken	14
Bijlage 2 Toegang zorg en sociale draagkracht Heerde	15
I. Aanleiding voor het onderzoek	15
II. Betrokkenheid ambtelijke organisatie, college van B&W en Raad voorafgaand en tijdens het onderzoek	15
IV. De onderzoeksvragen, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en ontvangst door de raad	16
V. De implementatie van de aanbevelingen	18
Bijlage 3 Zicht in samenwerkingsverbanden	20
I. Aanleiding voor het onderzoek	20
II. Betrokkenheid ambtelijke organisatie, college van B&W en Raad voorafgaand en tijdens het onderzoek	20
IV. De onderzoeksvragen, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en ontvangst door de raad	21
V. De implementatie van de aanbevelingen	22
Bijlage 4 Geldstromen in het sociaal domein	23
I Inleiding	23
II Betrokkenheid raad, ambtelijke organisatie en college van B&W tijdens het onderzoek	23
III Politieke behandeling	24
IV Onderzoeksvragen, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en ontvangst door de raad	24
IV De implementatie van de aanbevelingen	26

Inleiding

In 2017 is in de gemeente Heerde een nieuwe rekenkamercommissie aangetreden. Sinds die tijd zijn een viertal onderzoeken afgerond. Tijd dus om de balans op te maken van vier jaar onderzoek: wat is afgelopen vier jaar gedaan, wat ging er goed en wat ging minder goed en wat kan er verbeterd worden? Het accent ligt daarbij op de zogenaamde instrumentele doorwerking van de onderzoeken: de mate waarin de aanbevelingen hebben geleid tot veranderingen op de beleidsterreinen waarop de onderzoeken betrekking hadden. Waar relevant worden echter ook de eventuele andere doorwerkingen in beeld gebracht.

De rekenkamercommissie heeft in de periode van 2017 – 2021 de volgende onderzoeksrapporten uitgebracht:

1. Toegang zorg en sociale draagkracht sociaal domein (2018)
2. Zicht in samenwerkingsverbanden (2020)
3. Geldstromen in het sociaal domein (2020)
4. Inwonerparticipatie in de gemeente Heerde (2021)

Het eerste en vierde onderzoek zijn uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau, onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie. Het tweede en derde onderzoek zijn in eigen beheer, door de externe leden van de commissie uitgevoerd.

Het onderzoek naar inwonerparticipatie is niet meegenomen in dit doorwerkingsonderzoek, omdat dit onderzoek pas recentelijk is afgerond, waardoor de doorwerking onvoldoende in kaart kan worden gebracht.

1. Doelstelling onderzoek

Het periodiek evalueren van de doorwerking van rekenkameronderzoek heeft als doel om na te gaan in hoeverre de verrichte onderzoeken daadwerkelijke invloed hebben gehad op het gemeentelijke beleid. De mate waarin rekenkameronderzoek aanleiding geeft tot discussie over, bezinning op en/of verbetering van beleid zegt iets over de effectiviteit van het rekenkamerwerk. Onderzoek naar de doorwerking biedt handvatten aan de rekenkamercommissie om te leren, om eventuele verbeteringen aan te kunnen brengen in de voorwaarden voor een zo goed mogelijke doorwerking en om de meerwaarde van de rekenkamercommissie te vergroten.

De rekenkamercommissie wil daarnaast met dit onderzoek de nieuwe gemeenteraad inzicht geven in de mate waarin de aanbevelingen uit de uitgevoerde onderzoeken in de periode 2018-2020 in praktijk zijn gebracht en de werkwijze van de commissie bij haar onderzoeken over het voetlicht brengen.

2. Vraagstelling

In dit doorwerkingsonderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

“Hebben de onderzoeken van de rekenkamercommissie bijgedragen aan wijzigingen in het gemeentelijk beleid waardoor de kwaliteit van het openbaar bestuur in de gemeente is verbeterd en wat kan of moet er anders om de effectiviteit van de onderzoeken te verbeteren?”

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een tweetal clusters van deelvragen geformuleerd. Het eerste cluster is gericht op het onderzoeksproces zelf, in het bijzonder de betrokkenheid van relevante beleidsactoren (raad, college en ambtelijke organisatie) bij het onderzoeksproces en de politieke behandeling van de rapporten. Het tweede cluster richt zich op de inhoudelijke aspecten van de drie onderzoeken: wat was de vraagstelling, wat waren de aanbevelingen en hoe werd daarop gereageerd door het college en de raad, welke aanbevelingen zijn overgenomen

door de raad en tenslotte wat is daar van terecht gekomen (de feitelijke doorwerking). In dit onderzoek zijn daartoe 15 vragen geformuleerd die zijn opgenomen in bijlage 1.

3. Aanpak

De onderzoeksbevindingen zijn voor het grootste deel gebaseerd op de studie van relevante documenten, waaronder de onderzoekslogboeken van de rekenkamercommissie, de onderzoeksrapporten, de verslagen van commissie- en raadsvergaderingen, plannen van aanpak, relevante informatiebrieven naar de raad, beleidsnota's en andere relevante rapportages. Daarnaast is gesproken met de ambtelijk functionarissen die het onderwerp van onderzoek in hun werkpakket hebben om het beeld van de implementatie van de aanbevelingen op grond van de documentstudie aan te scherpen en te actualiseren.

4. Leeswijzer

In paragraaf 6 wordt eerst nader ingegaan op het theoretisch kader: wat is doorwerking eigenlijk, bestaan er verschillende vormen van doorwerking en verschillen in de mate van doorwerking? En hoe zou je die in kaart kunnen brengen of kunnen meten? In paragraaf 7 staan de bevindingen met betrekking tot de werkwijze van de rekenkamercommissie bij de onderzoeken centraal: hoe is dat bij die drie onderzoeken verlopen en was dat in lijn met het eigen onderzoeksprotocol. In paragraaf 8 staat dan de inhoud van de onderzoeken centraal met een accent op de bevindingen met betrekking tot de doorwerking. In de bijlagen 2 tot en met 4 worden per onderzoek de procesgang en de inhoudelijke aspecten van deze onderzoeken met meer detail in beeld gebracht op basis van de 15 onderzoeksvragen. De afsluitende paragraaf 9 blikt kort terug op de resultaten in beschouwende zin en eindigt met een aantal conclusies en te trekken lessen die mogelijk gevolgen hebben voor de manier van werken van de rekenkamercommissie bij haar onderzoeken en de wijze waarop de onderzoeken politiek behandeld worden.

5. Wat is doorwerking en hoe meten we dat?

In dit onderzoek wordt onder doorwerking van rekenkameronderzoek verstaan: 'de effecten die optreden als gevolg van de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van de rekenkamer(commissie)'. Dat is een vrij ruime definitie. Er zijn ook andere definities te vinden in de wetenschappelijke literatuur of in doorwerkingsonderzoek van rekenkamers, zoals 'het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen door middel van het bieden van toepassingsgerichte kennis op basis van beleidsonderzoek.' De rekenkamercommissie kiest voor een wat ruimere definitie, omdat de effecten van onderzoek ook op andere terreinen dan het onderwerp van studie kunnen neerslaan en ook andere methoden van kennisverwerving kunnen worden ingezet in rekenkameronderzoek. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van doorwerking; namelijk de directe doorwerking en de indirecte doorwerking.

Directe doorwerking

Onder directe doorwerking of opvolging van aanbevelingen wordt de concrete doorwerking van de rekenkameronderzoeken in het beleid bedoeld. Wat is de directe verandering als gevolg van overname en implementatie (en naleving) van de aanbevelingen uit het onderzoek? Directe doorwerking, ook wel instrumentele doorwerking genoemd, is te toetsen door na te gaan op welke wijze de conclusies en aanbevelingen door de gemeenteraad zijn overgenomen in raadsbesluiten en hoe deze besluiten aantoonbaar vervolg hebben gekregen in vervolgttrajecten en in het beleid van de gemeente, zoals dat kan blijken uit notulen van vergaderingen, uit vervolgtactieplannen, uit raads-, college en beleidsdocumenten van de gemeente Heerde en gesprekken met direct betrokkenen.

Indirecte doorwerking

Wijzigingen in kennis, opvattingen en redeneringen van individuele ambtenaren, college(leden) en raad(sleden) als gevolg van rekenkameronderzoek, kunnen worden geduid als indirecte doorwerking. Deze zijn vaak niet op korte termijn waarneembaar en/of objectief meetbaar. Wel kunnen op (langere) termijn wellicht verschuivingen waarneembaar zijn in de politieke agenda en het debat in de raad, de bestuursstijl, de informatiepositie van de raad etc. Of, en zo ja, in hoeverre dit een resultante is van het rekenkameronderzoek is echter moeilijk objectief te meten. Voor het in kaart brengen van de indirecte doorwerking zijn geen meetbare parameters beschikbaar. Hier gaat het dus veelal over de beleving van het effect van onderzoeksrapporten en de verrichtingen van de rekenkamercommissie op zich.

Niveau van doorwerking: doorwerkingsladder

Onderzoeksbureau Partner & Pröpper heeft om de directe, instrumentele doorwerking van rapporten in beeld te brengen een doorwerkingsladder ontwikkeld. In dit model worden een aantal niveaus waarop instrumentele doorwerking van een onderzoek plaatsvindt gedefinieerd. De ladder van doorwerking kan langs de onderzoeken gehouden worden om te bepalen welk doorwerkingsniveau het onderzoek heeft bereikt.

Figuur 1: Niveaus van doorwerking van rekenkameronderzoek

Niveaus van doorwerking van rekenkameronderzoek	
Weinig doorwerking  Veel doorwerking	1 Raadsleden nemen kennis van het rekenkameronderzoek en lezen het rapport.
	2 De raad agendaert het onderzoek.
	3 Discussie over het onderzoek en het onderwerp ervan (het onderzoek is meer dan hamerstuk).
	4 De conclusies en aanbevelingen werken door in de besluitvorming door de raad (en het college).
	5 Feitelijke uitvoering van aanbevelingen door raad en college in organisatie, beleid en dienstverlening.
	6 Aanbevelingen leiden tot verbetering in de praktijk, bijvoorbeeld door oplossing van het probleem waarop de aanbeveling is gericht.

6. De werkwijze van de rekenkamercommissie bij de uitgevoerde onderzoeken

De rekenkamercommissie hanteert bij haar onderzoeken een onderzoeksprotocol. Daarin staat beschreven hoe de onderzoeksagenda tot stand komt, op grond van welke criteria de commissie tot een specifiek onderzoeksthema komt, de onderzoekstypen, regels bij uitbestede onderzoek en onderzoek in eigen beheer, de ontwikkeling en inhoud van het onderzoeksplan en de rol van de raad daarbij, het informeren van college, ambtelijke organisatie en raad over de start van het onderzoek, het startgesprek, dossiervorming en archivering, de inhoud van de rapportage, het technisch of ambtelijk wederhoor en de bestuurlijke reactie en ten slotte de aanbidding van het eindrapport aan de raad en de toelichting daarop door de rekenkamercommissie, al dan niet samen met het externe bureau dat het onderzoek heeft uitgevoerd.

De reden om in dit doorwerkingsonderzoek ook de procesgang met betrekking tot de onderzoeken in kaart te brengen is gelegen in de veronderstelling dat de mate van doorwerking van onderzoek toeneemt wanneer de onderzoeksvragen beter aansluiten op de actuele beleidsmatige en bestuurlijke realiteit/vraagstukken en de ambtelijk medewerkers, college en raad in de verschillende fasen van het onderzoeksproces worden gehoord. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de procesgang, de diverse stappen die zijn gezet voorafgaand, tijdens en na afronding van de drie onderzoeken van selectie van het onderzoeksthema tot presentatie in de raad. Voor meer detail hierover wordt verwezen naar de bijlagen 2 tot en met 4

Tabel 1: Procesgang bij de drie onderzoeken

	Toegang Sociaal Domein	Samenwerkingsverbanden	Geldstromen Sociaal Domein
Onderwerpskeuze	Fracties Raad	Fracties Raad	Fracties Raad
Vooronderzoek	Beperkt Documentenonderzoek	Beperkt Documentenonderzoek	Beperkt Documentenonderzoek
Uitvoering	Extern bureau (EB)	RKC	RKC
Onderzoeksvragen	RKC en EB	RKC	RKC met inbreng raad
Onderzoeksplan	EB	RKC	RKC
Aankondiging raad	Onderzoeksplan naar raad ter informatie	Onderzoeksplan naar raad ter informatie	Onderzoeksplan naar raad ter informatie
Aankondigingsgesprek	EB + RKC met wethouder en ambtenaren	RKC met gemeentesecretaris en concerncontroller	RKC met gemeentesecretaris
Inbreng ambtelijke organisatie	Documenten en Interviews door EB	Documenten en Interviews door RKC	Documenten en interviews door RKC
Inbreng Raad	Gesprek Cie. Samenleving	Gesprek Cie. Samenleving	Gesprek Cie. Samenleving
Ambtelijk Wederhoor	Schriftelijk en mondeling EB en RKC	Schriftelijk	Schriftelijk en mondeling RKC
Bestuurlijk Wederhoor	Schriftelijk	Schriftelijk	Schriftelijk
Presentatie Commissie/Raad	RKC + EB	RKC	RKC
Resultaat Discussie	Conclusies & aanbevelingen overgenomen inclusief amendement 2018-10	Conclusies & aanbevelingen overgenomen	Conclusies & aanbevelingen overgenomen
Borging opvolgingsproces	In aanbeveling opgenomen	In aanbeveling opgenomen	In aanbeveling opgenomen

De tabel is gebaseerd op de informatie in de bijlagen 2 tot en met 4.

Samenvattend:

De rekenkamercommissie voert haar onderzoeken uit op basis van de afspraken in het onderzoeksprotocol. De ambtelijke organisatie en het college zijn bij de start van het onderzoek geïnformeerd over het onderzoek en de onderzoeksvragen én gehoord bij de afronding van het onderzoek in de vorm van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. In de loop van alle drie onderzoeken zijn ook de ambtelijk verantwoordelijken gehoord. Dat geldt niet voor de bestuurlijk verantwoordelijke(n). De fracties in de raad hebben invloed op de onderzoeksagenda van de RKC en alle drie onderzoeken kwamen voor in de door de raadsfracties aangedragen mogelijke onderzoeksthema's. De raad heeft daarnaast op de vraagstelling van de onderzoeken beperkte invloed gehad. Tijdens alle drie onderzoeken is bovendien informatie opgehaald bij de raadsleden, zoals dat ook bij de betrokken ambtenaren is gebeurd. Bij de bespreking en politieke behandeling van de onderzoeksrapporten zijn de raad en het college weer volop in beeld. De conclusies en aanbevelingen zijn bij alle drie de onderzoeken overgenomen door de raad en de aanbevelingen zijn als opdracht naar het college doorgezet, inclusief de opdracht binnen 3 maanden te rapporteren over de verdere aanpak van de aanbevelingen. In de fase van het vooronderzoek is er weinig tot geen directe betrokkenheid van raad, college en ambtelijke organisatie. Daarmee is de vraagstelling bij de onderzoeken vooral een zaak van de rekenkamercommissie.

Als we kijken naar het niveau van doorwerking kan geconstateerd worden dat voor alle drie onderzoeken geldt dat tenminste het vierde niveau van doorwerking (zie figuur 1) is bereikt: de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek werken door in de besluitvorming van de raad. De aanbevelingen worden als opdracht doorgezet naar het college.

7. De doorwerking van de onderzoeken in vogelvlucht

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de verdere doorwerking van de onderzoeken: hebben de aanbevelingen geleid tot beleidsaanpassingen (niveau 5) en zijn daar positieve effecten van te verwachten op langere termijn (niveau 6).

7.1 Toegang tot zorg en sociale draagkracht in Heerde

Het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie *Toegang tot zorg en sociale draagkracht in Heerde* heeft geresulteerd in een zestal inhoudelijke aanbevelingen. Alle zijn door de raad overgenomen en als opdracht doorgezet naar het college. De raad heeft hierbij amendement 2018-10 aangenomen. Daarin werd het college opgedragen ook per aanbeveling duidelijk en gemotiveerd aan te geven waarom een aanbeveling niet of niet meer van toepassing is en daarmee de status van afgedaan of onuitvoerbaar kan krijgen. Het college heeft op verschillende momenten (bestuurlijke reactie, plan van aanpak, raadsinformatiebrief en de themaraden) aangegeven hoe het aan de slag is gegaan met de aanbevelingen uit het rapport en welke aanbevelingen het als afgedaan beschouwd.

Er zijn geen aanbevelingen waar geen enkele invulling aan gegeven is, omdat alle aanbevelingen onderwerpen betreffen die in het kader van de transitie en transformatie in het sociaal domein al de aandacht van de gemeente hadden.

Een deel van de aanbevelingen was gericht op ontwikkelingen die de gemeente zelf al in gang had gezet als vervolgstap op de transitie van taken in het sociaal domein: de transformatie in het werk van 'sociale wijkteams' (integraal werken, meer richten op preventie) en de verandering in de positionering en rol van de gemeente en uitvoeringsorganisaties. Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat er een duidelijker scheiding is tussen beleid, de organisatie die de eerste toegang tot maatwerkvoorzieningen en eerstelijns zorg biedt en de maatwerk-uitvoeringsorganisaties, er nu een centraal toegangspunt is voor inwoners (Stip), geïnvesteerd is in verbetering van de contacten met het voorveld (preventie) en er meer integraal gewerkt wordt. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie werden in die zin ook gezien als ondersteuning voor het proces dat de gemeente al zelf in gang had gezet. Dat neemt overigens niet weg dat er verschillend gedacht kan worden over de specifiek gekozen interpretatie of invulling van de aanbevelingen door de gemeente en de uitwerking van sommige aanbevelingen wellicht wat sneller had gekund. De directe impact van de betreffende aanbevelingen is daarmee wellicht enigszins beperkt, maar dat is niet vreemd bij onderzoek op terreinen die volop in beweging zijn (zogenoemde *ex-durante* of *meekijk* onderzoeken) en waar tegelijk sprake is van een zekere consensus (ambtelijke organisatie, college, raad en samenleving) over de gewenste ontwikkelrichting. Ook het weinig sturende, open karakter van de aanbevelingen draagt eraan bij dat niet goed is vast te stellen hoever de invloed is geweest op de verdere (beleids-)ontwikkelingen op het terrein van de toegang tot zorg. Wel is er in Heerde met de realisatie van Stip en nieuwe (financierings-)relaties met de uitvoerders in het sociaal domein meer regie bij de gemeente komen te liggen, wat in lijn is met de aanbevelingen. Wat betreft het op orde brengen van de sturingsinformatie en de informatievoorziening naar de raad is het aannemelijk dat het rekenkamerrapport dat verder gestimuleerd heeft, maar ook op dit terrein was de gemeente al bezig. Daarin wordt geleidelijk een kwaliteitsslag gemaakt, maar we zijn er nog niet. Het kan nog altijd beter. Zo zijn er wel meer tijdreeksen in de monitor, maar ontbreekt het aan benchmarking met andere (groepen van) gemeenten, en het ontbreekt nog aan monitoring van de mate van doelrealisatie door het ontbreken van prestatie-indicatoren. Aan dat laatste wordt momenteel gewerkt in verband met de ontwikkeling van een nieuwe kadernota sociaal domein. Het ontbreken van dergelijke indicatoren staat een zorgvuldige evaluatie van beleid ook in de weg. Dit blijft een aandachtspunt dat van groot belang is voor de uitoefening van de sturende en controlerende taken van de raad in het sociaal domein.

Op grond van het bovenstaande komen we tot het oordeel dat het moeilijk vast te stellen is welk doorwerkingsniveau dit onderzoek uiteindelijk heeft gehad. Op onderdelen is het wellicht toch blijven steken op het vierde niveau, terwijl er op andere onderdelen wellicht ook een doorwerking naar de beleidsontwikkeling (niveau 5) en de langere termijn (niveau 6) is. Ook in de interviews met betrokken beleidsambtenaren is dat niet duidelijk geworden. Wel is zichtbaar dat in Heerde ontwikkelingen in gang zijn gezet die in lijn zijn met de aanbevelingen in het onderzoek.

7.2 Zicht in samenwerkingsverbanden

Een nader onderzoek naar de samenwerkingsverbanden was een wens van de gemeenteraad van Heerde, daar is het onderzoek *Zicht in samenwerkingsverbanden* uit voortgekomen. Deze is in meerdere “rondes” die de RKC heeft gemaakt langs de verschillende fracties geuit. Na rondes van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor en behandeling in commissie- en raadsvergadering heeft de RKC zeven aanbevelingen gedaan aan het college en de gemeenteraad. Via een raadsbesluit zijn al deze aanbevelingen door de gemeenteraad aangenomen. Na afronden van het onderzoek is het college een aantal maal per raadsbrief terugkomen op de stand van zaken, ruim een halfjaar na behandeling is er ook een Plan van Aanpak aan de gemeenteraad gezonden.

Het college en de gemeenteraad zijn met alle aanbevelingen aan de slag gegaan. In een eerste reactie van het college zijn de aanbevelingen in drie delen gegroepeerd. Als eerste het verzoek om een kaderbrief voor 1 februari van het lopende jaar. Het college heeft dit om verschillende redenen afgedaan, ofwel omdat de samenwerkingsverbanden geen medewerking kunnen/willen verlenen ofwel omdat het financiële belang te minimaal is om door de kaderbrief echt grip te krijgen. Als tweede de Strategische nota verbonden partijen. In de laatste raadsbrief daterend van 1 maart 2021 gaf het college aan dat deze voor de zomer gereed zou zijn. Dat is op dit moment helaas nog niet het geval, het college is bezig met het opstellen van de nota maar deze is in april 2022 nog niet gereed. In deze nota zal de aanbeveling van de RKC over een noodplan geen plaats krijgen, dit zal in elke periodieke evaluatie gebeuren. Als laatste gaat het om het uitnodigen van de samenwerkingsverbanden in themaraden, dit gebeurt inmiddels en is dus opvolging aan gegeven.

De aanbevelingen aan de gemeenteraad zijn ook goed opgepakt. Waar in de commissievergadering nog de angst was dat het werken met raadsrapporteurs wellicht tot niets zou verzanden is dit zeer serieus opgepakt. De raadsrapporteurs geven toch met enige regelmaat ontwikkelingen in de regio door en vormen in de praktijk een plek waar veel kennis over bepaalde samenwerkingsverbanden ondergebracht is. Op de agenda van de raadscommissie is een vast agendapunt “Nieuws uit de regio” opgenomen. Hier maken naast de raadsrapporteurs ook gemeentelijke vertegenwoordigers en andere raadsleden gebruik van om terug te koppelen over actuele regionale ontwikkelingen. De RKC heeft ook de aanbeveling gedaan om focus aan te brengen in de fractie, hier hebben wij op dit moment echter geen zicht op.

Omdat de aanbevelingen divers waren en aan het college en de gemeenteraad zijn gedaan is de doorwerking op de verschillende niveaus niet voor alles even gemakkelijk te bepalen. De enige aanbeveling die nog steeds open staat en waar de RKC geen zicht op heeft is de strategische nota. Het college heeft opvolging gegeven aan de aanbeveling voor het opstellen van de kaderbrief voor 1 februari. Om verschillende redenen (niet mogelijk in de tijd, risico's van de verbonden partij zijn te klein) wordt hier verder geen vervolg aan gegeven. De andere aanbevelingen zijn feitelijk uitgevoerd waarbij de RKC ziet dat het verder versterken van de rol van raadsrapporteurs goed heeft uitgepakt. Ook het uitnodigen van de samenwerkingsverbanden in commissievergaderingen en themaraden heeft voor een verbetering van de informatiepositie van de gemeenteraad geleid.

7.3 Geldstromen in het sociaal domein

Het onderzoek had een wat afwijkend karakter van onderzoek dat normaliter door rekenkamers wordt gedaan. Het betrof primair een verkennend, *terugkijk*onderzoek naar de geldstromen en had op

voorhand niet een beleidsinvalshoek. Het onderzoek leverde niettemin een aantal meer op beleid gerichte aanbevelingen op.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft geresulteerd in een achttal inhoudelijke aanbevelingen. Alle zijn door de raad overgenomen en als opdracht doorgezet naar het college. Het college heeft op verschillende momenten (bestuurlijke reactie, raadsbehandeling, raadsinformatiebrief en de themaraden) aangegeven hoe zij aan de slag is gegaan met de aanbevelingen uit het rapport en welke aanbevelingen als afgedaan worden beschouwd. Er is geen plan van aanpak gemaakt, wel zijn de contouren daarvan geschetst in de themaraad kort na de raadsbehandeling gebaseerd op de bestuurlijke reactie.

De aanbeveling betreffende het overwegen van het instellen van een egalisereserve voor het sociaal domein om (grote) schommelingen in inkomsten en uitgaven op te vangen is door het college - met argumenten omkleed – een jaar na dato terzijde geschoven. Ook waren er aarzelingen bij het college waar het gaat om de aanbeveling gericht op het toepassen van resultaatbekostiging in het sociaal domein, omdat dit niet altijd tot kostenbeheersing en –besparing zou leiden. En waar het gaat om de aanbeveling de raad meerdere scenario's bij de besluitvorming over majeure veranderingen voor te leggen, geeft het college aan dit al te doen.

Het onderzoek constateerde dat een beperkt aantal organisaties een grote rol had in de uitvoering, maar het zicht op de financiering en de resultaten van de inzet niet helder waren in de P&C-cyclus en de monitor. De verantwoordingsinformatie zou op dit punt verbeterd moeten worden. Vanuit de raad werd naar aanleiding van het rapport de suggestie gedaan een aparte (externe) projectleider aan te stellen om hierop meer zicht en regie te krijgen. Het college had de aanstelling van een financieel kwaliteitsadviseur voor het sociaal domein al gerealiseerd voor behandeling van het onderzoeksrapport in de raad. Die is tevens belast met de verdere ontwikkeling van de monitor sociaal maatschappelijke verbinding en prestatie-indicatoren. Dat kan (op termijn) leiden tot een steviger rol voor de raad bij de sturing en controle in het sociaal domein.

Daarnaast is er met de herschikking van de relaties en taken tussen gemeente en uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein voor gekozen minder afhankelijk te zijn van de grootste uitvoerder. Door de andere wijze van financieren van uitvoerders in het sociaal domein en het organiseren van de toegang tot zorg en ondersteuning en het laagdrempelig bieden van eerstelijns ondersteuning vanuit Stip is er meer regie, beter zicht op de prestaties en meer grip op de financiering in het sociaal domein gekomen voor de gemeente.

Wat betreft het op orde brengen van de sturingsinformatie en de informatievoorziening naar de raad is het aannemelijk dat ook dit rekenkamerrapport dat verder gestimuleerd heeft. Er is een duidelijke kwaliteitsslag gemaakt. Het ontbreekt op meerdere terreinen echter nog aan monitoring van de mate van doelrealisatie door het ontbreken van criteria/prestatie-indicatoren, ook al wordt er wel aan gewerkt. De samenwerking tussen raad en ambtelijke organisatie om samen criteria/indicatoren te ontwikkelen is niet van de grond gekomen, ook al was er bij de themaraad in de zomer van 2021 wel de mogelijkheid daar ideeën over in te brengen.

Op grond van het bovenstaande komen we tot het oordeel dat een deel van de aanbevelingen gemotiveerd terzijde zijn geschoven of al waren ingehaald door nieuwe werkwijzen. Op andere onderdelen was er wellicht wel een doorwerking naar de beleidsontwikkeling (niveau 5) en de langere termijn (niveau 6). Zo is er duidelijk voor gekozen de afhankelijkheid van bepaalde aanbieders te verkleinen en/of daarmee duidelijke prestatieafspraken te maken. Met de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren en daarmee samenhangend de monitoring en evaluatie van beleid wordt de sturende en controlerende rol van de raad op termijn versterkt.

8. Samenvatting, overpeinzingen en aanbevelingen

In de periode 2017-2021 heeft de nieuwe rekenkamercommissie van de gemeente Heerde een viertal onderzoeken uitgevoerd, waarvan twee in eigen beheer en twee door een extern bureau. Dit rapport heeft met name betrekking op de drie eerste onderzoeken, omdat van het laatste onderzoek naar inwonerp participatie nog geen doorwerking te verwachten was.

8.1 De werkwijze van de commissie

Voor het (doen) uitvoeren van onderzoek hanteert de commissie een onderzoeksprotocol waarin de procesgang betreffende onderzoek is vastgelegd: van onderwerpskeuze tot presentatie in de raad. De gevolgde procesgang bij de onderzoeken sluit in zijn algemeenheid goed aan op het onderzoeksprotocol. In alle gevallen betrof het onderzoeken op thema's die (mede) door de raad zijn aangedragen met daarbij een eerste, indicatieve vraagstelling. De procedures voor onderzoek in eigen beheer of extern bureau zijn gevolgd, de raad is geïnformeerd over de onderzoeksplannen, er vonden aankondigingsgesprekken plaats en er was sprake van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor voordat de eindrapporten werden opgeleverd en in de relevante commissie en raad werden besproken.

De terugblik op de onderzoeken van de afgelopen jaren geven niettemin aanleiding tot een aantal overpeinzingen voor de commissie ten aanzien van haar werkwijze.

1. De definitieve vraagstelling in een onderzoek volgt op basis van een relatief korte, weinig diepgaande verkenning en wordt door de rekenkamercommissie, al dan niet in samenspraak met het uitvoerende onderzoeksbureau, vastgesteld. De raad wordt soms wel, soms niet betrokken bij de definitieve vraagstelling. In deze voorfase is er ook geen of weinig contact met de ambtelijke organisatie, politiek verantwoordelijken en de raad over de actuele kwesties en de te maken beleidskeuzes in het betreffende onderzoeksveld. Dat brengt het risico met zich mee dat de waarde van het onderzoek in politieke, beleidsmatige en maatschappelijke termen beperkt blijft. Dat is met name een risico voor de onderzoeken waarin meer vooruitgekeken (ex-ante onderzoek) en meegekeken (ex-durante onderzoek) wordt.

Aanbeveling: Investeer meer in vooronderzoek en betrek daar ook de ambtelijke organisaties, politiek verantwoordelijken en de raad bij.

2. Bij alle afgeronde onderzoeken is er ook gedurende het onderzoek een contactmoment met de raad, ten dele om tussenresultaten terug te koppelen, maar vooral om informatie bij raadsleden op te halen. Op grond van de inhoud van de rapporten en de besprekingen van de onderzoeksrapporten in de raadscommissies kan - vooralsnog voorzichtig – geconcludeerd worden dat zo'n contactmoment gedurende het onderzoek de inhoud en kwaliteit van de rapporten en het draagvlak voor de conclusies en aanbevelingen in de raad positief beïnvloedt en wellicht ook leidt tot positieve waardering voor de rekenkamer vanuit de raad.

Aanbeveling: Voeg het onderwerp *betrokkenheid raad* toe aan het onderzoeksprotocol

3. De betrokkenheid van het college/politiek verantwoordelijken bij het werk van de commissie is beperkt, zo lijkt het althans op grond van de drie onderzoeken. Er is geen gesprek over het onderzoeksprogramma van de commissie met het college en de politiek verantwoordelijken worden niet of nauwelijks gehoord in de aanloop naar een onderzoek of tijdens een onderzoek. De betrokkenheid lijkt zich te beperken tot het aankondigingsgesprek - en zelfs dat niet altijd - en het bestuurlijk wederhoor. Onduidelijk is of dat gebrek aan contact van invloed is op de waardering voor en houding en gedrag jegens de rekenkamercommissie en het werk dat zij verricht.

Aanbeveling: Investeer in de relatie met het college: jaarlijks overleg en horen/betrekken bij onderzoek en onderzoeksagenda, kunnen positief bijdragen aan de ontvangst en doorwerking van onderzoek.

4. De rekenkamercommissie heeft in haar onderzoeken nu als standaard afsluitende aanbeveling voor de raad dat de conclusies en aanbevelingen worden overgenomen door de raad, dat de aanbevelingen als opdracht worden doorgezet naar het college en dat over de opvolging wordt gerapporteerd. Dat lijkt positief te werken en leidt in ieder geval tot een zeker niveau (niveau 4) van doorwerking. Dit kan er ook toe leiden dat er weinig tot geen discussie plaatsvindt over de afzonderlijke aanbevelingen, ook niet als deze nogal open zijn geformuleerd en/of multi-interpretabel zijn. Dit laatste kan de inhoudelijke doorwerking negatief beïnvloeden.

Aanbeveling: Overweeg de standaard afsluitende aanbeveling te herzien met betrekking tot de conclusies en aanbevelingen, voor zover deze een discussie hierover in de weg staat, maar handhaaf de bepaling(en) met betrekking tot follow up door college.

5. De rekenkamercommissie is een instrument van de raad. Als rekenkamer hebben we binding met de gemeenteraad via de gesprekken met de raadsfracties, twee interne leden en bij de inhoudelijke gesprekken tijdens en over onze onderzoeken. Door de ervaringen van afgelopen jaren en mede door dit onderzoek kan een gesprek tussen gemeenteraad en rekenkamer worden geïnitieerd over de werkwijzen en ondersteuning van de gemeenteraad (bijvoorbeeld rekenkamerbrieven rond P&C-cyclus, een nieuwsbrief, informatieavonden). Vanzelfsprekend in overleg met de gemeenteraad en audit comité.

Aanbeveling: Ga als gemeenteraad en rekenkamercommissie in gesprek over de rol en werkwijzen van de RKC.

6. Landelijk is er wetgeving in voorbereiding om de invulling van rekenkamers te veranderen onder de strekking van het versterken van de rol van rekenkamers. Dit zal ook voor de gemeente Heerde iets betekenen in de invulling van de rekenkamercommissie.

Aanbeveling: Overweeg als gemeenteraad om een commissie van interne leden voor de rekenkamer in te stellen als de interne leden door wetgeving plaats moeten maken.

8.2 De doorwerking van onderzoeken

Naast het tegen het licht houden van het eigen functioneren kunnen er op basis van de onderzoeken uit de periode 2017-2021 ook inhoudelijke conclusies worden getrokken. De RKC ziet dat college en gemeenteraad serieus aan de slag gaan met de conclusies en aanbevelingen die door de rekenkamer worden meegegeven.

1. Als rekenkamercommissie zien we dat de onderzoeken goed worden ontvangen door de gemeenteraad. De discussie in de gemeenteraad verloopt op de inhoud. De aanbevelingen worden door de gemeenteraad overgenomen, we zien wel dat de uitvoering van de aanbevelingen door (terechte) redenen tijd nodig hebben, soms ook langer dan het college van tevoren aangeeft.

Aanbeveling: Zorg dat je als gemeenteraad de aanbevelingen die in een raadsbesluit vast worden gelegd vasthoudt totdat deze uitgevoerd zijn.

9. Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

De reactie van het college in het kader van het bestuurlijk wederhoor is hieronder integraal opgenomen.

Aan de Rekenkamercommissie Heerde
t.a.v. de heer J. Kok

Contactpersoon

B. van Zuthem

Datum verzonden

14 JUL 2022

Uw brief van/uw kenmerk

13-6-2022

Bijlagen

--

Ons kenmerk

Onderwerp

Bestuurlijke wederhoor

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 13 juni jl. hebben wij per email uw rapport 'Onderzoek doorwerking rapporten rekenkamercommissie Heerde' ontvangen. Daarbij geeft u ons college de gelegenheid om in het Aan de Rekenkamercommissie Heerde t.a.v. de heer J. Kok

Contactpersoon

B. van Zuthem

Datum verzonden

14 JUL 2022

Uw brief van/uw kenmerk

13-6-2022

Bijlagen

--

Ons kenmerk

Onderwerp

Bestuurlijke wederhoor

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 13 juni jl. hebben wij per email uw rapport 'Onderzoek doorwerking rapporten rekenkamercommissie Heerde' ontvangen. Daarbij geeft u ons college de gelegenheid om in het kader van bestuurlijk wederhoor voor 14 juli a.s. met een reactie te komen.

Uw doorwerkingsonderzoek betreft een drietal onderzoeken:

- Toegang tot zorg en sociale draagkracht in Heerde;
- Zicht in samenwerkingsverbanden;
- Geldstromen in het sociaal domein.

Allereerst willen wij reageren op uw bevindingen aangaande de doorwerking van de onderzoeken en vervolgens zullen we ingaan op de verschillende aanbevelingen die u doet.

Bevindingen

Ten aanzien van de twee onderzoeken in het sociaal domein, delen wij uw bevinding dat de aanbevelingen vooral gericht waren op ontwikkelingen die wij al in gang had gezet voor start van de onderzoeken. Het onderzoeksresultaat van uw commissie en de gedane aanbevelingen zijn ondersteunend en een bevestiging geweest van de richting die wij hadden ingeslagen.

Zoals u in beide onderzoeken opmerkt is de informatievoorziening naar de gemeenteraad met de monitor sociaal domein naar een hoger plan getild. Met inachtneming van uw aanbevelingen blijven wij verder werken aan het verbeteren van de monitor en zijn wij alert op het tijdig en adequaat informeren van de raad.

Ten aanzien van het onderzoek Zicht in samenwerkingsverbanden beperken wij ons tot uw bevindingen die betrekking hebben op ons college. Met u constateren wij dat van de drie onderwerpen, genoemd in ons plan van aanpak, alleen de strategische nota verbonden partijen nog niet tot stand is gekomen. Vanwege werkdruk heeft dit nog geen prioriteit

gehad. De raad is daarin meegenomen. Dit neemt niet weg dat wij nog altijd voornemens zijn deze nota op te stellen.

Aanbevelingen

U komt in uw rapport tot zes concrete aanbevelingen. Daarvan zijn er vier gericht op de gemeenteraad. Het is niet aan ons om daarop ingaan. Op de andere twee zullen wij reageren wij als volgt.

Ten eerste delen wij uw aanbeveling (nr.1) om meer tijd te investeren in het vooronderzoek en daarbij ook de ambtelijke organisatie, politiek verantwoordelijken en raad te betrekken. Gebleken is dat het gewenst is vooraf zowel de scope als het achterliggende doel van het te onderzoeken onderwerp scherp te krijgen en te definiëren. In de onderzoeksopzet kan dan meer recht worden gedaan aan al ingezette richtingen en kan het onderzoeksresultaat mogelijk meer betekenis hebben bij toekomstige (beleids) ontwikkelingen.

Ten tweede constateert u dat het contact met en de betrokkenheid van het ons college bij het werk van uw commissie beperkt is, hetgeen wellicht een negatief effect heeft op onze waardering voor en houding en gedrag jegens uw commissie. Wij zijn het met u eens dat het contact en betrokkenheid met uw commissie beperkt is. En ja, wij zullen niet ontkennen dat uw onderzoeken doorgaans extra werk met zich meebrengen voor onze ambtelijke Organisatie. Niettemin heeft dat geen enkele invloed op onze waardering voor het werk dat uw commissie verricht. Integendeel; de aanwezigheid van een rekenkamer en de wijze waarop u uw taak uitoefent, maakt ons bewust en alert, dan wel scherpt ons in ons functioneren. Meer dan eens hebben wij uw bevindingen en aanbevelingen in dank aanvaard. In die zin zien wij uw commissie eerder als partner en adviseur dan als controleur of tegenstander. Uw aanbeveling in deze (nr.3) zien wij graag in samenhang met uw eerste aanbeveling.

Tenslotte spreken wij onze waardering uit voor de zorgvuldige wijze waarop het doorwerkingsonderzoek is uitgevoerd.

Met vriendelijke groet

Het college,
secretaris

burgemeester

B. van Zutthem drs. J.W. Wiggers

10. Nawoord rekenkamercommissie

Het bestuurlijk wederhoor van het college geeft de rekenkamercommissie aanleiding tot een korte reactie.

De commissie is blij met de reactie van het college en de daarin opgenomen waardering en complimenten voor het onderzoekswerk van de rekenkamercommissie. Zoals aangekondigd in het onderzoeksrapport gaan we investeren in vooronderzoek bij nieuwe rekenkameronderzoeken en een versterking van de relatie met college, ambtelijke organisatie en de raad. Wij signaleren dat door de beperkende maatregelen tijdens de coronacrisis de invulling daarvan beperkingen heeft gekend.

Doorwerking rekenkameronderzoek

In dit doorwerkingsonderzoek heeft de commissie onderzocht of de onderzoeken van de rekenkamercommissie bijgedragen aan wijzigingen in het gemeentelijk beleid waardoor de kwaliteit van het openbaar bestuur in de gemeente is verbeterd en wat kan of moet er anders om de effectiviteit van de onderzoeken te verbeteren. Op dit moment is bij de Eerste Kamer het Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers in behandeling. Dat wetsvoorstel voorziet er in dat het college aan de raad rapporteert over de doorwerking van rekenkameronderzoeken. Wij adviseren de raad na de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel daarover nadere (proces)afspraken met het college te maken.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen doorwerkingsonderzoek

Voor het doorwerkingsonderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd.

Centrale onderzoeksvraag:

“Hebben de onderzoeken van de rekenkamercommissie bijgedragen aan wijzigingen in het gemeentelijk beleid waardoor de kwaliteit van het openbaar bestuur in de gemeente is verbeterd en wat kan of moet er anders om de effectiviteit van de onderzoeken te verbeteren?”

Om deze vraag te beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd die enerzijds betrekking hebben op het gevolgde onderzoekproces en anderzijds over de resultaten van de onderzoeken.

Over het proces

1. Zijn de raad, ambtelijke organisatie en bestuurlijk verantwoordelijke gehoord in de aanloop naar het onderzoek (van onderwerpkeuze tot vraagstelling)
2. Zijn de ambtelijke organisatie en bestuurlijk verantwoordelijken gehoord in de loop van het onderzoek en is hun inbreng terug te vinden in de onderzoeksrapportage?
3. Is de raad gehoord in de loop van het onderzoek en is de inbreng van de raad terug te vinden in de onderzoeksrapportage?
4. Hebben het ambtelijk wederhoor op het feitenrelaas en het bestuurlijk wederhoor op de onderzoeksbevindingen conform het onderzoeksprotocol plaatsgevonden en zijn deze verwerkt in de onderzoeksrapportage?
5. Is de onderzoeksrapportage met zijn bevindingen en aanbevelingen gepresenteerd en besproken in de commissievergadering en zijn de aanbevelingen ter besluitvorming doorgeleid naar de raadsvergadering?
6. Heeft de raad ingestemd met de conclusies en aanbevelingen en deze laatste doorgezet als opdracht aan het college?
7. Hoe is de informatievoorziening naar de raad betreffende de opvolging van de aanbevelingen procesmatig geborgd?

Over de specifieke inhoud van de drie onderzoeken

8. Wat was de centrale onderzoeksvraag en wat waren de deelvragen in het onderzoek?
9. Wat zijn de aanbevelingen van de onderzoeken?
10. Wat was de bestuurlijke reactie op de aanbevelingen?
11. Welke conclusie en aanbevelingen zijn overgenomen door de raad en doorgezet als opdracht aan het college?
12. Welke aanbevelingen zijn geïmplementeerd, welke wachten nog op uitwerking en welke zijn terzijde geschoven?
13. Op welke wijze is de raad over de voortgang gerapporteerd?
14. Heeft de raad nog nadere vragen gesteld of besluiten genomen naar aanleiding van de informatie over de implementatie van de aanbevelingen?
15. Hebben de onderzoeken de raad in een betere (informatie)positie geplaatst op de onderwerpen?

Bijlage 2 Toegang zorg en sociale draagkracht Heerde

I. Aanleiding voor het onderzoek

Het onderzoek *Toegang zorg en sociale draagkracht Heerde* is het eerste onderzoek dat de nieuw samengestelde rekenkamercommissie van Heerde heeft uitgevoerd. Het onderwerp toegang tot zorg en sociale draagkracht kwam bovendrijven na raadpleging van de fracties in de gemeenteraad over mogelijke onderzoeksthema's voor de rekenkamercommissie. De gemeenteraad wilde graag weten hoe de gemeente Heerde de nieuwe uitdagingen die samenhangen met de overdracht van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken inzake de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet per 1 januari 2015 had opgepakt. De rekenkamercommissie spitste dat toe op de vraag hoe in de gemeente de toegang tot hulp en ondersteuning in het sociaal domein, de toegang tot zorg, was georganiseerd en hoe daarbinnen de afweging van de sociale draagkracht plaatsvindt. Het onderzoek is in 2018 in opdracht van de rekenkamercommissie door een extern bureau uitgevoerd. Voorafgaand aan het onderzoek werden drie bureaus benaderd voor het indienen van een offerte. Na discussie viel de keuze op Regioplan. In februari 2018 is de raad over dit onderzoek nader geïnformeerd en is het onderzoeksplan ter informatie aan de raad aangeboden. De informatie hieronder bevat de antwoorden op de 15 vragen in Bijlage 1.

II. Betrokkenheid ambtelijke organisatie, college van B&W en Raad voorafgaand en tijdens het onderzoek

Betrokkenheid ambtelijke organisatie, college en raad bij vooronderzoek (vraag 1)

Zoals hierboven aangegeven was de raad betrokken bij de keuze voor het onderwerp van onderzoek en heeft zij ook een eerste richting/aanzet voor de onderzoeksvraag geformuleerd. De definitieve vraagstelling is door de rekenkamercommissie in afstemming met het onderzoeksbureau vastgesteld. Het vooronderzoek beperkte zich tot documentstudie. Er vonden geen gesprekken plaats met ambtelijke organisatie en wethouder over de actuele stand van zaken en denkrichtingen over de toegang tot zorg en draagkracht in het sociale domein. En er was geen nadere afstemming met de raad over het definitieve onderzoeksplan.

Betrokkenheid ambtelijke organisatie en B&W (vraag 2)

In februari 2018 vond het startgesprek voor dit onderzoek plaats met de betrokken wethouder, de gemeentesecretaris en twee afdelingsmanagers. In dat gesprek werden vooral de onderzoeksvragen nader toegelicht. Kort daarop werden de meest betrokken medewerkers geïnterviewd. De bestuurlijk verantwoordelijken zijn verder niet gehoord tijdens het onderzoek. De inbreng van de geïnterviewde personen is verwerkt in het feitenrelaas, maar niet tot ieders tevredenheid. Dat laatste kwam naar voren bij het ambtelijk wederhoor. In het kader van het ambtelijk wederhoor vonden nog twee gesprekken plaats tussen de onderzoeker en betrokken ambtenaren, vooral omdat de ambtelijk betrokkenen zich onvoldoende en/of onjuist gehoord voelden: de onderzoeker zou te weinig oog hebben gehad voor de ontwikkelingen die toen al in gang waren gezet en voor de specifieke situatie in Heerde. Ook de eindversie van het onderzoeksverslag heeft die onvrede niet (helemaal) weg kunnen nemen en dat heeft later ook de bestuurlijke reactie gekleurd.

Betrokkenheid raad (vraag 3)

De raad is in mei 2018 geïnformeerd over enkele voorlopige bevindingen van het onderzoek. Ook werd de raad bevraagd op de ervaringen met sturing en controle in het sociaal domein in de voorliggende jaren, onder meer ten aanzien van de keuze om niet te werken met één sociaal team in Heerde, de mate van betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming in het sociaal domein en de wijze waarop de raad in de gelegenheid is gesteld te sturen/controleren op resultaten en beleidsdoelen in het sociaal domein. De resultaten van deze raadpleging zijn terug te vinden in de onderzoeksrapportage.

Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor (vraag 4)

In juni-juli 2018 vond in het kader van ambtelijk wederhoor een tweetal gesprekken plaats tussen de onderzoeker en ambtelijk betrokkenen. Dit heeft geleid tot een beperkt aantal aanpassingen in het onderzoeksverslag. Dit is vervolgens aangeboden aan het college. Het bestuurlijk wederhoor is met een reactie van de rekenkamercommissie opgenomen in het eindrapport.

III Politieke behandeling

Commissie- en raadsbehandeling (vragen 5,6)

Het onderzoeksrapport is door de onderzoeker en de rekenkamercommissie gepresenteerd in de Commissie Samenleving begin november 2018 en alle conclusies en aanbevelingen zijn met een positief advies doorgezet naar de raad van eind november 2018.

Waarborging opvolging (vraag 7)

De informatievoorziening naar de raad over de opvolging van de aanbevelingen is geborgd in de aanbeveling in het eindrapport, waarin het college gevraagd wordt binnen drie maanden met een plan van aanpak te komen en na een jaar over de voortgang te rapporteren.

IV. De onderzoeksvragen, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en ontvangst door de raad

Onderzoeksvragen (vraag 8)

De centrale vraag in het onderzoek was: *‘Op welke wijze is de toegang tot de zorg georganiseerd en hoe vindt de afweging van de sociale draagkracht daarbinnen plaats?’*

Om deze centrale vraag te beantwoorden werden een 10-tal deelvragen geformuleerd die betrekking hadden op beleid, de uitvoering van beleid, de informatievoorziening en welke verbeter-mogelijkheden en zijn in beleid, uitvoering en informatievoorziening.

De aanbevelingen van het onderzoek (vraag 9)

Op grond van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende, samengevatte aanbevelingen gedaan:

- zorg voor betere aansluiting tussen beleid en uitvoeringspraktijk en sluit daarbij aan op het beleidskader ‘Samenwerking binnen de sociale infrastructuur Heerde’;
- neem het gewenste integrale werken als uitgangspunt en heroverweeg de werkwijze vanuit de drie kolommen;
- investeer in contacten met organisaties in het voorveld en maak daarmee afspraken over vroegsignalering en toeleiding naar de gemeente en gecontracteerde professionele hulpverleners en maak daar wat mee tempo;
- neem als gemeente de rol van beleidsregisseur en zorg voor een duidelijke taak- en rolverdeling tussen de gemeente en gecontracteerde organisaties/hulpverleners en zorg voor een duidelijke scheiding tussen de rollen van aanvrager/hulpverlener en beoordelaar;
- zorg ervoor dat de basale informatie over het wel/niet halen van de beleidsdoelen op orde is en maak daartoe over aard en frequentie van informatie afspraken met uitvoerders;
- de informatieverstrekking aan de gemeenteraad moet beter, vooral over doelrealisatie in het sociaal domein en ontwikkel daarvoor een eigen informatiecycclus. En de beleidsprestaties zouden beter geduid kunnen worden door vergelijking met andere gemeenten en ontwikkelingen in de tijd te analyseren.

Bestuurlijke reactie (vraag 10)

In zijn uitvoerige reactie geeft het college aan zich te herkennen in een aantal hoofdlijnen in het onderzoek die zij als ondersteunend ziet voor de richting die het college al had ingeslagen. Vooral betreft dit de ontwikkeling van het ‘loket 0-100’ (de toegang tot het sociaal domein, later STIP geheten) en het verbeteren van de informatievoorziening richting raad. Ook geeft het college aan blij te zijn met

de conclusie dat de gezinscoaches, consultants en gespreksvoerders op de juiste wijze manier aan het werk zijn. Het college betreurt het evenwel dat het onderzoek zich niet gericht heeft op de sociale draagkracht in Heerde, terwijl dat juist als belangrijk aspect bij de transitie en transformatie in het sociaal domein gezien werd, waarop bovendien weinig zicht was.

De bestuurlijke reactie is anderzijds ook enigszins defensief: er wordt door de gemeente tijdens de onderzoeksperiode nog volop gewerkt aan de (verdere) ontwikkeling van de toegang (loket 0-100), het integraal werken, preventie en de informatievoorziening naar de raad. Niet alles is daarom nu al meteen op orde/gerealiseerd. Op sommige punten geeft het college ook aan de conclusies en aanbevelingen niet te delen. Dat betreft bijvoorbeeld de aanbeveling over de rol en taakverdeling tussen gemeente en uitvoerders, die rol- en taakverdeling is immers al duidelijk: de gemeente heeft op grond van wet- en regelgeving de regie. De in het rapport geconstateerde kloof tussen beleid en uitvoering wordt in de praktijk niet zo ervaren, maar heeft het college er wel op geattendeerd om de samenwerking binnen de sociale infrastructuur verder te versterken. Ook als het gaat over de informatie betreffende de doelgroepen van beleid en de mate waarin ze bereikt worden geeft het college aan daar wel een goed beeld van te hebben, ook al worden de doelgroepen niet systematisch gevolgd. En als het gaat om de specifieke problematiek waarvoor mensen ondersteuning en hulp nodig hebben in kaart te brengen, dan is die informatie indien gewenst in principe wel – op aanvraag – beschikbaar, maar deze wordt niet standaard in beeld gebracht. Wel wordt het intensiteitsniveau van behandeling/begeleiding gemonitord. Dat heeft mede te maken met de lijn die in Heerde gekozen is, namelijk meer inzetten op algemene voorzieningen.

Ten aanzien van de informatievoorziening naar de raad geeft het college aan dat de raad wel degelijk regelmatig en uitgebreid is geïnformeerd, maar dat de informatievoorziening zich meer moet richten op de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Maar wel informatie op het juiste niveau en passend bij de schaalgrootte van de gemeente Heerde. Het college geeft daarbij aan dat er gewerkt is aan de ontwikkeling van een nieuwe integrale monitor waarmee het de raad periodiek wil informeren over de realisatie van beleidsdoelen. De monitor zal twee keer per jaar tijdens een themaraad worden toegelicht.

Reactie commissie samenleving en raad op conclusies en aanbevelingen (vraag 11)

In de commissie samenleving van begin november 2018 is het rapport besproken in aanwezigheid van de onderzoeker, de rekenkamercommissie en de wethouder. Daar werd ook een toelichting gegeven op de onderzoeksresultaten en aanbevelingen. In zijn algemeenheid regeerde de commissie samenleving positief op de conclusies en aanbevelingen in het onderzoeksrapport. Door de wethouder werd aangegeven dat het rapport op sommige punten wat gedateerd of achterhaald zou zijn en geen nadere aandacht behoeft, daarbij onder meer verwijzend naar de ontwikkelingen rond het 'loket 0-100' en de vernieuwde monitor sociaal domein. Niettemin werd besloten de conclusies en aanbevelingen in zijn geheel met een positief advies voor te leggen aan de raad en daarbij het college te verzoeken binnen drie maanden met een plan van aanpak te komen ter uitwerking van de aanbevelingen. Wel werd een amendement voorgesteld (en later door de raad aangenomen) met de strekking dat als het college een aanbeveling niet overneemt, dit inhoudelijk gemotiveerd moet worden.

De behandeling in de raad van eind november 2018 van het raadsvoorstel werd vervolgens door verschillende partijen aangegrepen om nog eens bepaalde standpunten en ideeën met betrekking tot het sociaal domein in te brengen. Daarbij ging het onder meer over de in het rapport gesignaleerde kloof tussen het beleid van en de uitvoering door de gemeente, de gewenste scheiding tussen beleid, toegang en uitvoeringsorganisaties, de samenwerking met uitvoerende partijen, het belang van integraal werken en een laagdrempelig inlooppunt, en de monitoring van en rapportering over beleidsrelevante ontwikkelingen en het in kaart brengen van de sociale draagkracht. Bij de raadsvergadering werd nog wel Amendement 2018-10 aangenomen waarin het college gevraagd wordt in geval een aanbeveling niet zou worden overgenomen, dit ook nader te motiveren.

In zijn reactie gaf de wethouder aan eraan te hechten dat de sociale draagkracht van de Heerder samenleving in kaart wordt gebracht, want de samenleving zal zelf steeds meer verantwoordelijkheden moeten gaan dragen, maar tot een toezegging dat ook daadwerkelijk op te pakken kwam het niet. De wethouder deed wel de toezegging dat het college met de aanbevelingen aan de slag zou gaan en daarover binnen drie maanden met een eerste verantwoording zou komen.

V. De implementatie van de aanbevelingen

Wat is er met de aanbevelingen gebeurd en is de raad daarover geïnformeerd? (vragen 12 en 13)

Onderstaand wordt in vogelvlucht ingegaan op de ontwikkelingen.

Plan van aanpak/themaraad maart 2019

Het college heeft 3 maanden na het raadsbesluit, op 4 maart 2019 een plan van aanpak gepresenteerd. In dit plan van aanpak wordt per aanbeveling op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering ervan ingegaan. Dit plan van aanpak is tevens gepresenteerd op de themaraad van maart 2019. Op deze themaraad werden raadsleden verder bijgepraat over de ontwikkelingen met betrekking tot het 'loket 0-100' en de ontwikkelingen in het sociaal domein op basis van de monitor sociaal maatschappelijke verbinding 2018.

Loket 0-100

In het plan van aanpak wordt aangegeven dat een deel van de aanbevelingen al gerealiseerd is (integraal werken, duidelijke regierol gemeente en heldere rolverdeling tussen gemeente en ketenpartners, de striktere scheiding tussen beleid en uitvoering en duidelijke scheiding van centrale gemeentelijke toegang en activiteiten van de ketenpartners en de samenwerking met het voorveld) en dat daarop nog verdere ontwikkeling plaats zal vinden in het kader van de ontwikkeling van het 'loket 0-100' en het werk van de in 2018 gevormde werkgroep preventie. Verdere ontwikkelingen zullen aan de raad worden gerapporteerd in het kader van de voortgang 'loket 0-100'.

Integraal werken

In het plan van aanpak stelt de gemeente dat integraal werken vast uitgangspunt is voor de interne gemeentelijke organisatie. Waar voorheen strikt via de 3 kolommen werd gewerkt en integrale cases door de integrale gespreksvoerder werden afgehandeld, wordt er sinds het najaar 2018 gekanteld en Integraal gewerkt. De gespreksvoerders werk, inkomen, jeugd en Wmo zijn integraal verantwoordelijk voor een casus en zorgen voor de afstemming met hun collega's waar nodig. De gespreksvoerders werken integraal, waarbij wel sprake is en blijft van specialisatie binnen een kolom. In 2019 wordt intensief ingezet op het versterken van integraal werken en kennisdeling, zowel voor de interne organisatie als met de ketenpartners. Deze aanbeveling wordt hiermee door de gemeente begin 2019 als afgedaan/geïmplementeerd beschouwd.

Preventie: samenwerking met het voorveld

De contacten met het voorveld hebben hun beslag gekregen in de vorming in 2018 van de *kerngroep preventie*. Aan deze kerngroep nemen Triada, werkbedrijf Lucrato, Verian, het buurtcoachteam en CJG deel. Jaarlijks zal een preventieplan worden opgesteld en uitgevoerd. Deze aanbeveling wordt daarmee door de gemeente begin 2019 als afgedaan beschouwd.

Rolverheldering gemeente en samenwerkingspartners

De rolverdeling is volgens de gemeente al helder en er wordt conform deze aanbeveling gewerkt. Dit wordt verder versterkt met de ontwikkeling van 'loket 0-100'. Deze aanbeveling wordt door de gemeente begin 2019 als afgedaan beschouwd.

Ontbreken van basale sturingsinformatie

In het plan van aanpak rapporteert de gemeente dat er met uitvoerders afspraken zijn gemaakt over aanlevering van gegevens. Volgens de gemeente gaat het dan al steeds adequater, maar vraagt het nog

wel aandacht. Zo wordt met ingang van 2019 op de zorg in natura budgetten voor zowel jeugd als Wmo een maandelijkse monitoring op de uitnutting van budgetten ingevoerd. In 2019 worden verder de nazorg- en evaluatieactiviteiten, gericht op prestatielevering en doelrealisatie, geïntensiveerd. De raad zal periodiek over de voortgang hiervan worden geïnformeerd via de P&C cyclus, de monitor sociaal domein én de themabijeenkomsten.

Informatie aan de raad moet beter

In het plan van aanpak geeft de gemeente aan dat hieraan volop gewerkt wordt en dat al in 2018 de monitor sociaal domein verder ontwikkeld is en tijdens de themaraad in oktober 2018 aan de raad is gepresenteerd. Ook is in 2018 gestart met themabijeenkomsten sociaal domein waarbij een toelichting op en het verhaal achter de cijfers wordt gegeven. Daarbij is er aandacht voor doelrealisatie, een vergelijk met andere gemeenten, cliëntervaringsonderzoek en (landelijke) ontwikkelingen. Misschien nog niet volledig en goed, maar de eerste aanzetten zijn er.

Terugkoppeling na een jaar, oktober 2019

In oktober 2019 vond weer een themaraad plaats. Daar werd kort ingegaan op de stand van zaken betreffende de rekenkameraanbevelingen. Daarbij werd in het bijzonder stilgestaan bij de verdere ontwikkeling van het 'loket 0-100' en werd er gemeld dat er een plan van aanpak voor het kernteam preventie in concept gereed is en dat de gemeente inmiddels over de juiste beleidsinformatie beschikt, in het bijzonder betreft dit de uitnutting van de zorg-in-natura budgetten. Aangekondigd wordt dat bij de ontwikkeling van de nieuwe kadernota en bijbehorende uitvoeringsprogramma's meer aandacht zal zijn voor indicatoren bij beleidsdoelen.

En verder

De raad is na 2019 niet meer specifiek geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen, maar wel over de voortgang van het realiseren van het 'loket 0-100'. Daarnaast kan de raad kennisnemen van de ontwikkeling van de informatie in de halfjaarlijkse monitor sociaal-maatschappelijke verbinding en de themaraden sociaal domein bezoeken. Tijdens de themaraden worden naast de monitors ook andere zaken gepresenteerd en besproken, zoals de belangrijkste uitvoeringsorganisaties, de uiteindelijke inrichting en toerusting van Stip (het 'loket 0-100') dat op 1 januari 2021 van start is gegaan en het aanbod van preventieactiviteiten.

Heeft de raad nadere vragen gesteld naar aanleiding van de vervolginformatie? (vraag 14)

Voor zover bekend heeft de raad geen nadere vragen gesteld of besluiten genomen naar aanleiding van de aanbevelingen en de informatie over de implementatie van de aanbevelingen. Wel bleef de informatievoorziening een punt van aandacht bij raadsleden, zeker kort na het verschijnen van het onderzoek. Ondanks de uitgebreidere informatie in de monitor van 2018 en voorjaar 2019, werd deze door raadsleden nog als onvoldoende ervaren. Dat vertaalde zich in een naar de rekenkamercommissie aangegeven behoefte aan meer inzicht in de geldstromen in het sociaal domein, de financiële risico's, de ontvangende, uitvoerende organisaties en wat er met de ingezette financiële middelen werd gepresteerd. Dit was voor de rekenkamer aanleiding een nader onderzoek te starten naar de geldstromen in het sociaal domein.

Is de informatiepositie van de raad verbeterd? (vraag 15)

Mede door het onderzoek heeft de gemeente Heerde een redelijk goed functionerend informatiesysteem in het sociaal domein in de vorm van een halfjaarlijkse monitor sociaal-maatschappelijke verbinding en themaraden, waar naast de resultaten van de monitor ook actuele zaken in het sociaal domein worden besproken. Dit in aanvulling op de informatie die in het kader van de P&C-cyclus, beleidsnota's en/of raadsinformatiebrieven over het sociaal domein wordt verstrekt. De raad heeft daarbij dus ook diverse momenten waar zij haar vragen over het sociaal domein kan neerleggen bij de bestuurlijk verantwoordelijke en betrokken ambtenaren.

Bijlage 3 Zicht in samenwerkingsverbanden

I. Aanleiding voor het onderzoek

Al een langere tijd zijn samenwerkingsverbanden een belangrijk onderwerp voor verschillende gemeenteraden in het land. Hierbij speelt het grip hebben op de samenwerkingsverbanden (zowel de verplichte wettelijk samenwerkingsverbanden als de “vrijwillige”) een belangrijke rol. Gemeenteraden hebben lang niet altijd zicht op wat er bij verschillende samenwerkingsverbanden gebeurt of zien zich voor een voldongen feit gesteld als er financiële tekorten zijn en de gemeente moet bijstorten. In een gemeente van de grootte van Heerde ziet op die manier een aanzienlijk deel van de begroting opgaan aan samenwerking in de regio. Er zijn in de regio meerdere initiatieven om de grip te verstevigen, bijvoorbeeld het versterken van de samenwerking in de gemeente Voorst.

Bij verschillende fracties in de gemeenteraad van Heerde speelt hierdoor de behoefte om meer zicht te krijgen op de verschillende samenwerkingsverbanden waar aan deel wordt genomen en hoe hier meer grip op gekregen kan worden. De gemeente Heerde bevindt zich geografisch aan de rand van twee grotere regio's, namelijk de Cleantech Regio en de regio Zwolle. Hierdoor worden keuzes in samenwerking versterkt. De RKC onderkende dit en heeft daarom besloten dat dit een onderzoek is dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad zal verstevigen.

Het onderzoek is in 2019 in eigen beheer door de rekenkamercommissie uitgevoerd. Het onderzoeksplan is aan de gemeenteraad aangeboden, een gesprek heeft plaatsgevonden met de commissie Samenleving en het uiteindelijke rapport is gepresenteerd aan de gemeenteraad. De informatie hieronder bevat de antwoorden op de 15 vragen in Bijlage 1.

II. Betrokkenheid ambtelijke organisatie, college van B&W en Raad voorafgaand en tijdens het onderzoek

Betrokkenheid ambtelijke organisatie, college en raad bij (voor)onderzoek (vraag 1, 2 en 3)

De gemeenteraad is actief betrokken bij dit onderzoek door het gesprek in de commissie Samenleving. Dit gesprek leverde, ook door de groepssamenstelling, veel praktische handvatten op. De betrokkenheid en belangstelling van de commissieleden bij dit onderwerp was groot. Voor de gemeenteraad is de handzame factsheet opgesteld, dit geeft in de kern een aantal voor de gemeenteraad belangrijke zaken weer. De ambtelijke organisatie is vooraan in het proces betrokken, met de gemeentesecretaris, de concerncontroller en een betrokken ambtenaar is op het gemeentehuis van Heerde het startgesprek gevoerd. Dit contact is tijdens het onderzoek gebleven.

Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor (vraag 4)

In het najaar van 2019 is het onderzoek aangeboden voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Het ambtelijke wederhoor heeft niet tot substantiële aanpassingen geleid. Het diende wel als een goede check op de feiten rondom de samenwerkingsverbanden die in het onderzoek genoemd worden. De samenwerkingsverbanden zijn legio en de opbouw is niet altijd even gemakkelijk in onderzoek te achterhalen. Het college heeft in haar reactie voornamelijk een aantal conclusies richting de gemeenteraad genuanceerd. De aanbevelingen zijn goeddeels overgenomen.

III Politieke behandeling

Commissie- en raadsbehandeling (vragen 5,6)

Het onderzoek is door de RKC gepresenteerd in de commissievergadering van 13 januari 2020. De portefeuillehouder was bij de behandeling aanwezig. De commissieleden hebben aan zowel de RKC als de portefeuillehouder aanvullende vragen gesteld. Alle aanbevelingen zijn hier door de gemeenteraad overgenomen en vastgelegd in een raadsbesluit, deze raadsvergadering vond plaats op 27 januari 2020.

Waarborging opvolging (vraag 7)

Door het unaniem aannemen van de conclusies en de aanbevelingen uit het onderzoek zijn college en de gemeenteraad zelf aan het werk gezet om deze ook uit te gaan voeren. Het college is hierin in verschillende raadsbrieven op teruggekomen. Als eerste op 18 november 2020 in een Plan van Aanpak. In dit plan zijn de aanbevelingen samengevoegd en gegroepeerd naar drie onderdelen, hier gaat het college mee aan de slag.

IV. De onderzoeksvragen, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en ontvangst door de raad

Onderzoeksvragen (vraag 8)

Het onderzoek *Zicht in samenwerkingsverbanden* had een hoofdvraag ondersteund door een aantal deelvragen. De hoofdvraag luidde als volgt: *“Heeft de gemeenteraad in Heerde zicht en grip op de verschillende samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Heerde participeert?”*. Deze vraag viel uiteen in onderstaande deelvragen:

- Op grond van welke criteria wordt besloten om tot samenwerking over te gaan?
- Aan welke samenwerkingsverbanden neemt de gemeente Heerde deel?
- Wat is het financiële beslag op de begroting van de gemeente Heerde en wat is het financiële risico van de verschillende samenwerkingsverbanden?
- Welke sturing en controle hebben de raad en/of het college op het samenwerkingsverband?
- Hoe verloopt de verantwoording naar de gemeenteraad?

De aanbevelingen van het onderzoek (vraag 9)

De RKC heeft 7 aanbevelingen gedaan. Hieronder zijn de aanbevelingen samengevat en uitgesplitst voor college en gemeenteraad.

Aanbevelingen aan het college:

- Verzoek de gemeenschappelijke regelingen om de Kaderbrief voor 1 februari aan de gemeenteraden te zenden met de mogelijkheid om daarover een zienswijze in te dienen.
- Stel naar aanleiding van de kaders voor gemeentelijke samenwerking een nota verbonden partijen op.
- Zorg voor een noodplan voor onder andere uittreding bij de belangrijke samenwerkingsverbanden.
- Zorg bij een aantal belangrijke samenwerkingsverbanden voor evaluatiemomenten in gezamenlijkheid tussen college en gemeenteraad.
- Nodig directeurs van verschillende samenwerkingsverbanden met enige regelmaat uit in een commissievergadering.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad:

- Maak als gemeenteraad gebruik van de initiatieven die in regioverband georganiseerd worden.
- Zorg voor een heldere focus binnen een fractie. Zorg dat de focus wordt gericht op die samenwerkingsverbanden waar de maatschappelijke belangen het grootst zijn.

Bestuurlijke reactie (vraag 10)

Het college onderkent de spanning die er bestaat bij samenwerkingsverbanden in een gemeente en de behoefte die er bij een gemeenteraad leeft om hier grip en sturing op te houden. Zij gaat in op de conclusies en aanbevelingen, het college probeert deze te nuanceren. Op de financiële risico's die de laatste jaren bij samenwerkingsverbanden naar boven zijn gekomen geeft ze in haar antwoord aan dat dit specifiek op bepaalde samenwerkingsverbanden is. Er zijn ook nieuwe en al langer bestaande samenwerkingsverbanden (zoals BVO I-Dienst en ODNV) waar de financiële risico's miniem zijn. Het college vraagt zich echter wel af waar het niet in control zijn op gebaseerd is. Deze conclusie richtte zich dan ook vooral op de financiële tekorten die bij verschillende samenwerkingsverbanden (zoals PlusOV en de VNOG) zijn ontstaan en waar de gemeenteraad op dat moment geen invloed meer op had. Ook de afstand die tussen gemeenteraad en samenwerkingsverbanden wordt gezien versterkt het gevoel van niet in control zijn.

Reactie commissie samenleving en raad op conclusies en aanbevelingen (vraag 11)

De commissie Samenleving heeft een aantal reacties gegeven op het onderzoek. Als eerste werd genoemd dat door de volle agenda's de rol van de raadsrapporteurs ondergesneeuwd kan raken. Ook de kaderbrief is veelvuldig door partijen genoemd als mogelijke oplossing voor meer invloed aan de voorkant maar ook als knelpunt door de doorlooptijd van een Planning- en Controlcyclus. Het gevoel van niet in control zijn, dat in de commissievergadering naar boven kwam, is nogmaals duidelijk in de raadsvergadering herhaalt.

V. De implementatie van de aanbevelingen

Wat is er met de aanbevelingen gebeurd en is de raad daarover geïnformeerd? (vragen 12 en 13)

Niet elke aanbeveling is op dit moment even voortvarend opgepakt. De laatste raadsinformatie dateert van ruim een jaar geleden.

Zoals bij vraag 7 aangegeven heeft het college een Plan van Aanpak opgesteld. Op 1 maart 2021 heeft het college een tussenstand over de opvolging van de aanbevelingen naar de gemeenteraad gestuurd. Het college geeft aan dat de kaderbrief om verschillende redenen niet mogelijk is bij de verschillende samenwerkingsverbanden. De Strategische nota verbonden partijen zou voor het zomerreces 2021 gereed zijn, tijdens het doen van dit doorwerkingsonderzoek in het voorjaar van 2022 is deze echter nog niet gereed. De laatste aanbeveling over het uitnodigen van verbonden partijen in themaraden is op dit moment invulling gegeven, zij het maar met een deel van de verbonden partijen.

Heeft de raad nadere vragen gesteld naar aanleiding van de vervolginformatie? (vraag 14)

Alhoewel de interesse van de gemeenteraad niet geweken is, dat blijkt onder meer uit het verstevigen van de positie van de raadsrapporteurs in de regio zijn er geen verdere vragen gesteld over dit onderzoek. De raadscommissie heeft een vast agendapunt gekregen genaamd "Nieuws uit de regio", dit biedt ruimte om verder naar regionale samenwerking te kijken.

Is de informatiepositie van de raad verbeterd? (vraag 15)

De informatiepositie van de raad is verbeterd. Dit heeft de gemeenteraad bij de behandeling van het onderzoek in de commissievergadering uitgesproken. Mede door de acties die na het uitkomen van het onderzoek zijn ondernomen door gemeenteraad en college is de grip, maar zeker ook het zicht in samenwerkingsverbanden verbeterd.

Bijlage 4 Geldstromen in het sociaal domein

I Inleiding

Het onderzoek *Geldstromen sociaal domein, heeft de gemeente Heerde grip op de geldstromen?* is in een aantal aspecten wat afwijkend van het reguliere onderzoek dat door rekenkamercommissies wordt uitgevoerd. Het onderzoek is door de leden van de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd en het heeft ondanks de uitgebreidheid, een verkennend, *terugkijkend* karakter en diende primair tot het vergroten van het inzicht in de geldstromen in het sociaal domein, de aard van de financiële relaties tussen gemeente en uitvoeringsorganisaties en de resultaten van de financiële inzet. Het had geen beleidsinvalshoek, ook al kwamen tijdens het onderzoek wel de beleidsopties voorbij.

Het onderzoek kwam voort uit een breed gedragen behoefte van de raad meer inzicht te krijgen in de geldstromen in het sociaal domein: waar gaat al dat geld eigenlijk naar toe, wat krijgen we ervoor terug en hebben we er wel grip op?

In deze bijlage wordt eerst ingegaan op de betrokkenheid van de raad, college en ambtelijke organisatie tijdens het onderzoek en de politieke behandeling van het rapport. Daarna wordt meer ingegaan op de inhoud van het onderzoek geldstromen: de onderzoeksvragen, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en ontvangst van het rapport door de raad. Afgesloten wordt met een beeld van wat er is gebeurd met de aanbevelingen, zijn ze opgepakt en afgehandeld en is de raad daarover geïnformeerd? De informatie hieronder bevat de antwoorden op de 15 vragen in Bijlage 1.

II Betrokkenheid raad, ambtelijke organisatie en college van B&W tijdens het onderzoek

Betrokkenheid ambtelijke organisatie, college en raad bij vooronderzoek (vraag 1)

Zoals hierboven aangegeven was de raad nauw betrokken bij de keuze voor het onderwerp van onderzoek en heeft zij ook een eerste richting/aanzet voor de onderzoeksvraag geformuleerd. Voorafgaand aan de start van het onderzoek is het onderzoeksplan aan de raad toegezonden met het verzoek daarop te reageren. Dit leidde tot enkele aanpassingen in het onderzoeksplan. Het definitieve onderzoeksopzet is in mei 2019 ter kennisname aan de raad, het college en de ambtelijke organisatie gezonden. Het vooronderzoek beperkte zich tot een summiere documentstudie. Er vonden geen gesprekken plaats met ambtelijke organisatie en wethouder over de actuele stand van zaken en gedachten over toekomstige ontwikkelingen.

Betrokkenheid ambtelijke organisatie en B&W tijdens het onderzoek (vraag 2)

In mei 2019 vond een startgesprek plaats met een medewerker van de afdeling financiën en de concerncontroller. Dit gesprek had een verkennend karakter met betrekking tot de beschikbare bronnen voor dit onderzoek. In een latere fase (september 2019) zijn deze medewerkers nog een keer geïnterviewd, maar dan meer op de inhoud. In september 2019 zijn ook gesprekken gevoerd met de twee afdelingsmanagers in het sociaal domein. De informatie uit deze gesprekken is (anoniem) verwerkt in het feitenrelaas in het rapport. Deze ambtelijk betrokkenen, aangevuld met enkele specialisten hebben daarnaast ook een inbreng gehad in het kader van het ambtelijk wederhoor op het feitenrelaas. De bestuurlijk verantwoordelijken zijn niet gehoord in de loop van het onderzoek, wel in het kader van het bestuurlijk wederhoor.

Betrokkenheid raad (vraag 3)

De raad is van meet af aan nauw betrokken geweest bij de invulling van het onderzoek en is ook in de loop van het onderzoeksproces betrokken geweest. In november 2019 vond een bijeenkomst plaats met de commissie Samenleving. Tijdens die bijeenkomst zijn de eerste bevindingen van het onderzoek teruggekoppeld en zijn wensen/behoefte van de raadsleden opgehaald ten aanzien van de informatievoorziening ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Deze informatie is verwerkt in het in december 2019 door de rekenkamercommissie vastgestelde feitenrelaas en heeft een duidelijke stempel op de in een later stadium geformuleerde aanbevelingen gedrukt.

Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor (vraag 4)

Het ambtelijk wederhoor op het feitenrelaas heeft plaatsgevonden in de maanden januari en februari 2020, eerst in de vorm van een gesprek en later nog een keer schriftelijk. Dit heeft tot diverse aanpassingen in het feitenrelaas van het eindrapport geleid.

Het onderzoeksverslag met de conclusies en aanbevelingen is in mei 2020 voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college. De bestuurlijke reactie en het nawoord daarop van de rekenkamercommissie zijn integraal opgenomen in het eindrapport van het onderzoek.

III Politieke behandeling

Commissie- en raadsbehandeling (vragen 5, 6)

Het eindrapport is eind augustus 2020 aangeboden aan de raad en gepresenteerd door de onderzoeker in de Commissie Samenleving in oktober 2020. De conclusies en aanbevelingen zijn met een positief advies doorgeleid naar de raadsvergadering van november 2020 en deze zijn daar zonder verdere discussie vastgesteld.

Waarborging opvolging (vraag 7)

De informatievoorziening naar de raad over de opvolging van de aanbevelingen is geborgd in de aanbeveling in het eindrapport, waarin het college gevraagd wordt binnen drie maanden met een plan van aanpak te komen en na een jaar over de voortgang te rapporteren.

IV Onderzoeksvragen, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en ontvangst door de raad

De onderzoeksvragen (vraag 8)

De centrale vraag in het onderzoek was: *“Hoe verlopen de geldstromen in het sociaal domein?”*.

Deze hoofdvraag werd uitgesplitst naar enerzijds de geldstromen vanuit het rijk naar de gemeente en anderzijds het verloop van de geldstromen naar de uitvoeringspartners in het sociaal domein. Daarnaast wilde de rekenkamercommissie een antwoord op de volgende deelvragen:

- In hoeverre heeft de gemeente grip (sturing en invloed) op de geldstromen?
- In welke mate zijn de geldstromen voorzienbaar?
- Waar liggen de financiële risico's voor de gemeente?
- Wordt de raad in positie gebracht om te kunnen sturen en is de verantwoordingsinformatie toereikend voor een adequate uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

De aanbevelingen (vraag 9)

Op grond van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende (samengevatte) inhoudelijke aanbevelingen gedaan:

- Stel prestatie-indicatoren vast waarmee de prestaties in het sociaal domein in beeld worden gebracht. Laat een commissie van ambtenaren en raadsvertegenwoordigers hieraan werken.
- Presenteer bij majeure thema's in het voortraject meerdere scenario's, inclusief een inschatting van financiële gevolgen en risico's aan de raad.
- Bij de behandeling van de jaarstukken moet ook inzicht worden geboden in de financiering, doelen en taken van de sleutelorganisaties in het sociaal domein en de bereikte resultaten.
- Werk met resultaatbekostiging in de relaties met uitvoerders van beleid of geef helder aan welke resultaten behaald dienen te worden.
- Breng meer verbinding aan tussen de begroting en jaarstukken enerzijds en de kadernota's, beleidsnota's en de monitor sociaal maatschappelijke verbinding anderzijds.
- Doe systematisch onderzoek naar omvang en samenstelling van de geldstromen in de geïndiceerde jeugdzorg en Wmo-maatwerkvoorzieningen, breng in beeld het aantal geïndiceerden, de verwijzende partijen, het type hulp dat wordt geboden, de organisaties die hulp bieden, het aantal afgegeven beschikkingen per categorie en de daarmee gemoeide bedragen en rapporteer daarover aan de raad.

- Breng de voor- en nadelen in kaart van het instellen van een sociaal domein brede egaliseringsreserve.

Bestuurlijke reactie (vraag 10)

Het college onderschrijft de conclusie van het onderzoek dat de gemeente nauwelijks kan sturen op de inkomstenkant en dat door de open einde regelingen in het sociaal domein dat eigenlijk ook voor de uitgaven geldt. Dat heeft ertoe geleid dat stevig wordt ingezet op monitoring en beheersing van de uitgaven bijvoorbeeld door het creëren van algemene voorzieningen (bijv. voor schoon en leefbaar huis) en (nieuwe) afspraken met ketenpartners. Het college geeft aan met de raad in gesprek te willen over de ontwikkeling van prestatie-indicatoren in het sociaal domein. Het college geeft aan daarbij aan te willen sluiten bij de landelijk gestandaardiseerde prestatie-indicatoren zoals voorgeschreven in de P&C-cyclus en [waarsataatjegemeente.nl](http://www.waarsataatjegemeente.nl). Het college geeft verder aan al te werken met meerdere scenario's met risicoparagrafen en deze voor te leggen aan de Raad. Zo zijn er voor de aanpak 0-100+ meerdere scenario's met de Raad besproken. Ook wil het college meer grip hebben op de aansturing van de grote samenwerkingspartners in het sociaal domein. Met de aanpak 0-100+ wil de gemeente hierin meer structuur aanbrengen. Ook zal met de aanpak 0-100+ meer inzet onder aansturing van de gemeente vallen. En waar mogelijk wil de gemeente uitgaan van resultaatbekostiging, al heeft het college wel zo zijn twijfels over het effect daarvan op de mate van het 'in control' zijn.

Het college geeft verder aan met de themabijeenkomsten en monitor sociaal domein de Raad te informeren in aanvulling op de informatie in de planning en control cyclus. In de monitor sociaal domein zijn de beleidsdoelen opgenomen uit de beleidsnota's. In de monitor zal verwezen worden naar de relevante beleidsnota's. Daarnaast geeft het college aan dat de portefeuillehouder ieder kwartaal een bijgewerkt informatie-overzicht ontvangt met de in de aanbevelingen aangegeven data. In de monitor die wij 2 keer per jaar aan de raad sturen zal de informatie opgenomen zijn die de raad nodig heeft om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Ook wil het college graag van de Raad horen welke informatie gemist wordt met betrekking tot de geldstromen sociaal domein. Wat betreft het instellen van een sociaal domein brede egaliseringsreserve wil het college in gesprek gaan met de raad over nut en noodzaak.

Reactie commissie samenleving en raad op conclusies en aanbevelingen (vraag 11)

In zijn vergadering van oktober 2020 staat de Commissie Samenleving uitvoerig stil bij het onderzoek. De commissie waardeert het inzichtelijke rapport, ook al is de informatie in het rapport op onderdelen wat gedateerd. De inbreng van de commissie in de loop van het onderzoek wordt herkend en de commissie spreekt haar steun uit voor de conclusies en de als waardevol getypeerde aanbevelingen en deze worden aan het eind van de vergadering dan ook met een positief advies doorgeleid naar de Raadsvergadering van november dat jaar. Naar aanleiding van het rapport wordt het college gevraagd aan te geven of de realiteit van het moment in lijn is met de conclusies en aanbevelingen in het rapport of dat er ontwikkelingen zijn die het rapport in een ander daglicht stellen en/of de capaciteit van de gemeente voldoende is om de aanbevelingen uit te voeren. Voor een enkele fractie is het rapport aanleiding te pleiten voor het inhuren van een externe deskundige projectleider die bekend is met sturing op resultaat en samenhang in het sociaal domein. De meeste fracties geven aan dat de monitoring en benchmarking beter kunnen om de doelmatigheid van het beleid beter in beeld te krijgen. Tijdens de commissievergadering werden verder vooral vragen gesteld aan de wethouder over de actualiteitswaarde van het rapport en wat het college nu al doet om meer controle en sturing op de geldstromen in het sociaal domein te bewerkstelligen. Daarbij wordt door de wethouder onder meer verwezen naar de samenwerking en de discussies in de zorgregio om de kosten te beheersen en uitvoerders beter aan te sturen. De wethouder geeft aan het als een uitdaging te zien om goede prestatie-indicatoren te formuleren en te willen werken aan de uitwerking van de aanbevelingen als de Raad daarom vraagt. Terugkoppeling komt op de volgende themaraad. En de wethouder geeft aan de suggestie om een projectleider aan te stellen die bekend is met sturing op resultaat en samenhang in het sociaal domein serieus in overweging te nemen.

IV De implementatie van de aanbevelingen

Implementatie aanbevelingen (vraag 12)

In de bestuurlijke reactie wordt al voorgesorteerd op de inhoud van het plan van aanpak dat het college opstelt. In het memo van november 2020 wordt de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen gegeven en wordt een plan van aanpak gepresenteerd. Tijdens de themaraad van november in dat jaar wordt dat nader geduid. Ongeveer een jaar later volgt dan nog een notitie voor de raad met daarin een nadere duiding van de stand van zaken.

Ontwikkeling prestatie-indicatoren

Aanvankelijk werd vooral ingezet op de indicatoren van waarstaatjegemeente.nl, maar er lijkt geleidelijk aan wat meer ruimte te komen voor eigen prestatie-indicatoren. In de nieuwe kadernota sociaal domein zal een (nieuwe) set van prestatie-indicatoren bij het beleid worden benoemd. Deze indicatoren zullen vervolgens in de monitor sociaal domein worden opgenomen zodat de voortgang op de gestelde doelen gemonitord kan worden. Daarbij zal ook aangesloten worden bij de informatie uit waarstaatjegemeente.nl. Waar mogelijk zal Heerde worden vergeleken met andere (regio) gemeentes of landelijke cijfers, maar veel vaker zal de voortgang van de cijfers binnen de gemeente worden gemonitord. De raad stelt de nieuwe kadernota in 2022 vast en dat betreft zowel het hierin geformuleerde (nieuwe) beleid als de daarbij behorende prestatie-indicatoren. Aan het laatste deel van de aanbeveling, het instellen van een gezamenlijke commissie van ambtenaren en vertegenwoordigers van de raad is geen invulling gegeven.

Meer met scenario's werken

Het college geeft aan conform aanbeveling twee te werken: zo zijn er in 2020 een aantal scenario's voorgelegd voor de ontwikkeling van de Algemene voorziening schoon en leefbaar huis. En ook voor de aanpak 0-100+ zijn meerdere scenario's met de raad besproken. Het college is voornemens deze werkwijze voort te zetten bij majeure thema's. Ook op andere terreinen gebeurt dat steeds meer.

Bij de jaarstukken meer inzicht verschaffen in financiën en prestaties van sleutelspelers.

Met de ontwikkeling van Stip heeft de gemeente haar afhankelijkheid van sleutelorganisaties, m.n. Verian, verkleind en heeft de gemeente meer grip op zowel de financiën, de toegang tot zorg en ondersteuning als de uitvoering. Medewerkers bij Stip vallen onder directe aansturing van de gemeente. Met de invoering van Stip is het niet langer noodzakelijk over de uitvoerende organisaties te rapporteren, omdat de gemeente zelf de toegang organiseert en daarmee inzicht heeft in prestaties/te leveren diensten en de daarmee gepaard gaande financiën. Na de invoering van STIP is er sprake van een inkooprelatie in plaats van een subsidierelatie. De raad wordt via de reguliere P&C cyclus geïnformeerd over de financiën van de gemeente, inclusief Stip.

Waar mogelijk uitgaan van resultaatbekostiging of helder aangeven welke resultaten behaald dienen te worden.

Zoals in het bestuurlijk wederhoor is aangegeven gaat het college waar mogelijk uit van resultaatbekostiging. Maar daarbij wordt aangetekend dat dit wetenschappelijk nog niet is aangetoond dat deze vorm van bekostiging invloed heeft op de mate van de gemeente 'in control' kan zijn.

Meer verbinding tussen de begroting/jaarstukken en de kadernota's, beleidsnota's en de monitor sociaal maatschappelijke verbinding anderszijds.

De monitor sociaal domein is nog steeds volop in ontwikkeling. Na realisatie van de nieuwe kadernota sociaal domein zal in de monitor gerapporteerd worden over de opgestelde beleidsdoelen en de voortgang daarop. Ook wordt hierbij rekening gehouden met de structuur van de jaarstukken en begroting. Op deze manier kan de monitor de kader/beleidsnota's met de P&C cyclus verbinden. Er ligt nu een notitie bij de raad om de hele P&C cyclus te verbeteren. Bij de nieuwe beoogde opzet en analyse van de monitor zal er ook een directe verbinding zijn met de beleidsvoornemens in de perspectiefnota.

Systematisch onderzoek naar omvang en samenstelling van de uitgaven in de jeugdzorg en Wmo maatwerkvoorzieningen en rapportage naar de raad.

Periodiek wordt de voortgang van de zorg in natura voor zowel Jeugdwet als Wmo geanalyseerd. De uitkomsten hiervan dienen als basis voor het realistisch ramen in begroting, voor- en najaarsnota. Ook worden de uitkomsten hiervan in de monitor gedeeld met de raad. Zowel deze analyse als de informatie in de monitor zijn afgelopen jaar doorontwikkeld en die lijn zal verder worden doorgetrokken. Ieder kwartaal ontvangen de portefeuillehouders een overzicht met de informatie zoals door de rekenkamercommissie genoemd in aanbevelingen. Deze informatie zal met de raad gedeeld worden voor zover nodig om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. In de themabijeenkomst van 17 mei 2021 is een uitvraag gedaan naar wat de raad mist in de monitor. De uitkomsten hiervan worden meegenomen bij de doorontwikkeling van de monitor.

Instellen van een egalisatiereserve voor het sociaal domein

In de ARI-notitie voor de raad uit najaar 2021 geeft het college aan welke voor- en nadelen aan een dergelijke reserve zitten en komt tot de slotsom dat het instellen van een dergelijke reserve niet wenselijk is.

Controller voor het sociaal domein

In navolging van de suggestie die tijdens de behandeling van het onderzoeksrapport in de Commissie Samenleving werd gedaan om een externe deskundige in te huren die bekend is met sturing op resultaat en samenhang in het sociaal domein is een extra controller, speciaal voor het sociaal domein, aangetrokken. Dat vond plaats voorafgaand aan de bespreking van het onderzoeksrapport in de raad. Deze controller is ook belast met de monitor en de ontwikkeling van prestatie-indicatoren en het rapport heeft (mede) inhoud gegeven aan zijn taakopdracht. Sindsdien zijn de geldstromen beter in beeld. De geldstromen zijn onderwerp van gesprek met de beleidsmedewerker(s) en de medewerkers van STIP. Nu is het mogelijk te sturen op trends en ontwikkelingen. Deze informatie komt terug in de monitor.

Voortgangsrapportage (vraag 13)

De raad is over het plan van aanpak schriftelijk geïnformeerd (memo van 12 november 2020) en op de themaraad van 23 november 2020. Bijna een jaar later is in ARI 2021-102 de raad nader geïnformeerd over de stand van zaken.

Nadere vragen door de raad (vraag 14)

Zover bekend zijn er niet of nauwelijks nadere vragen gesteld door de raad. De raad lijkt er niet bovenop te zitten. Wel zijn er bij de presentatie van de (vernieuwde) monitor vragen gesteld over de Kritische Prestatie-indicatoren.

Informatiepositie van de raad (vraag 15)

Vooraf door de monitor sociaal-maatschappelijke verbinding en de themaraden is de raad in een betere informatiepositie gekomen, maar er zijn nog steeds aanzienlijke verbeteringen mogelijk. Punt van zorg is dat de themaraden vooral een informatief karakter hebben en niet altijd ruimte lijken te bieden voor een meer beleidsinhoudelijke discussie. En de raad zou wellicht ook meer gebruik kunnen maken van de informatie uit de monitor bij de discussie over de perspectiefnota en programmabegroting.