



Rapport

Sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD en NWG in de periode 2010 - 2015

Rekenkamercommissie Meppel, Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld

Juli 2017

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding.....	4
2.	Onderzoeksopzet.....	5
2.1	Doelstelling.....	5
2.2	Hoofdvraag.....	5
2.3	Deelvragen.....	5
2.4	Onderzoeksperiode	5
2.5	Normenkader	5
2.6	Leeswijzer	6
3.	Tijddlijn	7
4.	Rol van de gemeenteraad	8
4.1	Kaders.....	8
4.2	Afspraken over informatievoorziening.....	8
4.3	Controle.....	9
4.4	Sturing	10
5.	Rol van het college	11
5.1	Informeren over de kaders	11
5.2	Uitvoeringsafspraken met de IGSD/NWG.	11
5.3	Afspraken over de informatievoorziening.....	12
5.4	Controle	13
5.5	Sturing.....	13
6.	Rol van de gemeentelijke organisatie	15
6.1	Faciliterende rol.....	15
6.2	Uitvoeringsafspraken.	15
6.3	Informatievoorziening.....	16
7.	Rol IGSD/NWG	17
7.1	Uitvoerbare opdracht.....	17
7.2	Afspraken over verantwoording	17
7.3	Binnen de kaders blijven.....	18
7.4	Informeren.....	18
8.	Beschouwing	20
	Raad.....	20
	College.....	20
	Gemeentelijke organisatie	20
	IGSD/NWG	20
	Kern	21

9. Conclusies.....	22
Raad.....	22
College.....	22
De gemeentelijke organisatie.....	23
IGSD/NWG.....	24
10. Aanbevelingen.....	25
Bestuurlijk wederhoor.....	26
Nawoord Rekenkamercommissie.....	27
Bijlage 1. Bronnenlijst.....	28
Bijlage 2. Respondenten.....	29

1. Aanleiding

Diverse raadsfracties van de gemeente Steenwijkerland hebben hun zorg geuit over de uitvoeringspraktijk bij de IGSD/NWG. Bij de IGSD/NWG waren veel zaken niet op orde. Taakstellingen zijn niet gehaald en er zijn de afgelopen jaren aanzienlijke hoeveelheden geld verloren gegaan. Veel geld dat door inefficiënt werken en door frictiekosten, die werden gemaakt door en ten behoeve van directeuren en medewerkers, niet kon worden besteed aan de doelen waarvoor de IGSD/NWG werkten. Er is de afgelopen jaren een te rooskleurig beeld geschetst van besparings- en verbetermogelijkheden en het klantenbestand is fors toegenomen.

Het beeld dat leefde binnen een groot deel van de gemeenteraad heeft er op 8 december 2015 toe geleid dat er een motie is aangenomen met daarin het verzoek aan de rekenkamercommissie om een onafhankelijk onderzoek te doen naar de vragen “Hoe heeft het zover kunnen komen?”, “Wat zijn de oorzaken van de problemen” en: “Hoe hebben bestuur en organisatie van de IGSD/NWG en gemeente de afgelopen jaren gefunctioneerd”.

De rekenkamercommissie heeft bovengenoemde vragen geoperationaliseerd door zich te richten op de gemeentelijke sturing, beheersing, verantwoording en het gevoerde toezicht over de afgelopen vijf jaar om de achterliggende oorzaken van de problemen objectief te kunnen vaststellen. Daarbij zijn de rollen van de verschillende actoren geplaatst in het perspectief van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

De rekenkamercommissie heeft het Bureau voor Noordelijke Gemeenten opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren.

2. Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling

Vaststellen of en zo ja in welke mate de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van/op IGSD/NWG als adequaat kunnen worden beschouwd en aangeven hoe hier mogelijk verbeteringen in zijn aan te brengen.

2.2 Hoofdvraag

In hoeverre was vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG adequaat?

2.3 Deelvragen

Op welke manier is vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG ingericht?

1. Op welke manier is vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG ingericht?
2. Welke rol heeft de raad vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG?
3. Welke rol heeft het college vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG?
4. Hoe heeft de IGSD/NWG haar rol ingevuld in dit proces?
5. Op welke manier kan de raad zijn sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG beter uitvoeren?

2.4 Onderzoekperiode

Het onderzoek beslaat de periode van 2010 - 2015.

2.5 Normenkader

Als normenkader wordt het thema 'opdrachtgever-opdrachtnemer' gehanteerd. Dit thema behandelt de verschillende rollen die de verschillende actoren in dit onderzoek vervullen binnen de aspecten sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG. Deze rolverdeling komt op meerdere niveaus in de samenwerking rond de IGSD/NWG terug en is van belang om goed te kunnen sturen en te kunnen controleren. De actoren in dit onderzoek kunnen hierin afwisselend opdrachtgever en opdrachtnemer zijn, hetgeen kan leiden tot onduidelijkheid in de rolverdeling tussen de actoren.

Normenkader: opdrachtgever en opdrachtnemer

Een terugkerend thema in de praktijk van de IGSD/NWG is opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Op de verschillende niveaus is er sprake van de rol van opdrachtgever en/of opdrachtnemer. Denk aan de gemeenteraad als opdrachtgever van het college, het college als opdrachtnemer van de raad en als opdrachtgever van de IGSD/NWG, het college als opdrachtgever van de gemeentelijke organisatie en de IGSD/NWG als opdrachtnemer van de colleges van (in dit geval) twee gemeenten. Normen die van toepassing kunnen zijn op de genoemde actoren zijn:

De raad, als opdrachtgever van het college:

- Stelt duidelijke en uitvoerbare kaders
- Maakt afspraken met het college over de wijze waarop en waarover hij geïnformeerd wenst te worden
- Controleert het college actief op de uitvoering van de kaders

- Stuurt bij waar nodig

Het college, als opdrachtnemer van de raad en als opdrachtgever van de IGSD/NWG:

- Informeert de raad over de voortgang van de uitvoering van de kaders
- Vertaalt de door de raad gestelde kaders naar uitvoeringsafspraken met de IGSD/NWG
- Maakt afspraken met de IGSD/NWG over de informatievoorziening
- Controleert de IGSD/NWG op de voortgang op de gemaakte afspraken
- Stuurt bij waar nodig

De gemeentelijke organisatie:

- Informeert het college over de uitvoering van de door de raad vastgestelde kaders en andere relevante zaken bij de IGSD/NWG, zodat het college zijn rol als opdrachtgever en opdrachtnemer goed kan vervullen
- Ziet erop toe dat de uitvoeringsafspraken tussen het college en de IGSD/NWG kunnen worden nagekomen
- Voorziet de raad en het college van de benodigde informatie om de uitvoeringskaders- en afspraken met de IGSD/NWG te realiseren

De IGSD/NWG, als opdrachtnemer van het college:

- Draagt zorg voor een uitvoerbare opdracht
- Maakt afspraken gemaakt met het college over de verantwoording
- Zorgt voor uitvoering van de opdracht binnen de afgesproken kaders
- Informeert het college actief

2.6 Leeswijzer

In de hoofdstukken 4 t/m 7 worden de deelvragen uit paragraaf 2.3 uitgewerkt. Ieder hoofdstuk begint met een korte inleiding met daarin de deelvraag die in dat hoofdstuk wordt uitgewerkt. Vervolgens worden in elke paragraaf de normen uitgewerkt die bij de betreffende deelvraag gehanteerd worden. Elke norm staat vetgedrukt onder de titel van de betreffende paragraaf.

3. Tijdlijn

Onderstaande tijdlijn geeft op hoofdlijnen een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in de onderzoeksperiode.

Jaar	Maand	Gebeurtenis
2006		Oprichting IGSD
2010	juni	Onderzoek naar apparaatskosten wordt uitgezet.
	december	Brief met bezuinigingstaakstelling.
2011	maart	Bezuinigingstaakstelling opgelegd door colleges van B&W.
	februari	Rapport apparaatskosten van Deloitte komt uit.
	april	Begroting 2012 wordt aangehouden, meer bezuinigingen nodig.
	april	Extra vergadering AB over Deloitte rapport over apparaatskosten
	juni	Begroting 2012-2015 wordt besproken, Discussie over de taakstelling. De directeur noemt de voorliggende begroting niet realistisch. De directeur krijgt van het DB de opdracht de begroting toch sluitend te krijgen.
	september	Notitie van IGSD om tot bezuinigingen te komen
	november	Onderzoek naar samenwerking IGSD en NWG gestart
2012	januari	Radar rapport Businesscases Uitvoering Wet werken naar Vermogen Gemeente Steenwijkerland
	februari	Extra vergadering over brief van Steenwijkerland over fusie van de 2 organisaties.
	april	Gemeenteraad stemt in met verregaande samenwerking NWG en IGSD
		Briefwisseling tussen OR- stuurgroep / raad
	mei	De gemeenteraad neemt op 15 mei 2012 motie van afkeuring aan, waarin afkeuring wordt uitgesproken over de handelwijze van wethouder Van der Terp inzake de werving van een kwartiermaker/beoogd directeur.
	oktober	Kwartiermaker start om samenwerking vorm te geven tussen IGSD en NWG
2013	maart	Notitie over Samenwerking NWG en IGSD
	juni	Profielschets nieuwe directeur en uitvoeringsorganisatie opgesteld door OR
	juni	Directeur op non-actief gesteld. Briefwisseling met Westerveld over ontslag directeur. Westerveld geeft aan de consequenties van dit ontslag niet te willen dragen.
	november	Nieuwe directeur begint
2014	april	Directeur geeft toelichting op zijn opdracht
	juni	Nieuwe AB aangesteld
	september	De managers MO van beide gemeenten wonen vanaf nu de vergaderingen DB en AB bij.
	december	Reacties van beide OR op reorganisatievoorstellen: IGSD negatief, NWG positief.
2015	februari	Gesprek MT, DB IGSD en commissaris Jan Smit van Raad van Commissarissen van NWG over werkrelatie tussen directeur en het MT
	april	afgesproken wordt om functioneringsgesprek te houden met de directeur
		Directeur geeft opdracht terug
	juni	Nieuwe directeur aangesteld
	augustus	Plan van Aanpak 'Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden' opgesteld door directeur IGSD
	september	Presentatie aan de raad over plan van aanpak Steenwijkerland.

4. Rol van de gemeenteraad

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: “Welke rol heeft de raad vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG?”

4.1 Kaders

Norm: De raad stelt duidelijke en uitvoerbare kaders

Bevinding

De raad heeft duidelijke kaders gesteld voor het college en IGSD/NWG. Voorbeelden van deze kaders zijn het document “Samen werken aan samenwerken” uit 2013, het “Beleidsplan Participatiewet” uit 2014 en het plan van aanpak uit 2015 met de titel “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden”. In deze kaders heeft de raad de basis gelegd voor een goede rolinvulling. De raad volgde hierin de voorgestelde kaders die door het college aan de raad werden voorgelegd.

In 2013 heeft de raad kennisgenomen van het document “Samen werken aan samenwerken”, waarin een aantal modellen voor samenwerking of samenvoeging van de IGSD met de NWG is vastgelegd. Tevens stemde de raad in met het voorstel van het college om over te gaan tot de meest verregaande vorm van samenwerking van IGSD-SW en Noordwest Groep, namelijk in één uitvoeringsorganisatie met één directie en met instandhouding van de bestaande juridische entiteiten. De keuze voor deze vorm van samenwerking is in het document duidelijk gemotiveerd en de (mogelijke consequenties) van deze vorm van samenwerking zijn duidelijk beschreven.

Eind 2014 heeft de raad het “Beleidsplan Participatiewet. Gemeente Steenwijkerland 2015-2016” vastgesteld, waarin de kaders voor de uitvoering van de Participatiewet zijn benoemd. Dit beleidsplan bevatte de missie en visie, de doelgroepen van de Participatiewet, een beschrijving van de werkgeversbenadering en een visie op de tegenprestatie. Bij het vaststellen van dit beleidsplan stemde de raad, in een ander beslispunt, tevens in met het implementatieplan samenvoeging IGSD en NWG.

Op 8 december 2015 ging de raad akkoord met het Plan van Aanpak ‘Vertrouwen Ondernemen Verbinden’ van de IGSD/NWG en is voor de uitvoering hiervan voor 2016 een bedrag van totaal ruim € 800.000 beschikbaar gesteld. In dit plan van aanpak heeft de raad de kaders vastgesteld voor de uitvoering bij de IGSD/NWG in 2016.

4.2 Afspraken over informatievoorziening

Norm: De raad maakt afspraken met het college over de wijze waarop en waarover hij geïnformeerd wenst te worden door het college

Bevinding

Er zijn onvoldoende afspraken gemaakt tussen raad en college over de wijze waarop en waarover de raad geïnformeerd wenste te worden door het college. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de raad het college in de jaren 2014 en 2015 om betere informatie vroeg, maar deze voor zijn gevoel niet heeft gekregen. Daarnaast bestond er een verschil van opvatting tussen college en raad over de momenten waarop en de onderwerpen waarover het college de raad informeerde. Tot slot zijn er door de raad geen aanvullende indicatoren geformuleerd, op basis waarvan hij door het college geïnformeerd wilde worden.

Tijdens de Politieke Markt van 4 juni 2014 en de raadsvergadering van 23 juni 2015 heeft de raad het college om betere, meer congruente en meer vergelijkbare cijfers omtrent de uitvoering bij de

IGSD/NWG gevraagd. Daarnaast verzocht de raad het college om een aparte sessie te organiseren om de cijfers nader toe te lichten. Dit duidt erop dat er geen duidelijke afspraken waren gemaakt tussen college en raad over de wijze waarop en de thema's waarover het college de raad informeerde. Tijdens de Politieke Markt van 4 juni 2014 zegt de wethouder toe dat hij de financiële gegevens, die betrekking hebben op Steenwijkerland, op inzichtelijke wijze aan de raad zal presenteren. Tevens zegt hij een sessie toe om inzicht te verschaffen in de facetten van de begroting en jaarrekening van de IGSD.

Tijdens de interviews gaven raadsleden aan het college herhaaldelijk om aanvullende informatie te hebben gevraagd, waarop het college aangaf dat "de raad daar niet over ging". Uit de interviews bleek tevens dat er een verschil van opvatting was tussen het college en de raad over de thema's waarover en de momenten waarop het college de raad informeerde. Het verschil van opvatting ging met name over de bedrijfsvoering bij de IGSD/NWG. Het college stond hier op het standpunt dat (het volgen van) de bedrijfsvoering een zaak was van het college en dat de raad hierover niet altijd geïnformeerd hoefde te worden.

De raad werd door het college geïnformeerd op basis van de reguliere Planning- en Controlcyclus. De informatie vanuit het college was gebaseerd op de doelen, zoals de raad deze heeft gesteld in de programmabegroting, jaarrekening, voorjaarsnota en perspectiefnota.

4.3 Controle

Norm: De raad controleert het college actief op de uitvoering van de kaders

Bevinding

Tijdens de onderzoeksperiode heeft de raad het college niet actief gecontroleerd. De raad controleerde het college op de geijkte momenten (momenten waarop het college het nodig vond om de raad te informeren). De raad liet zich voornamelijk leiden door het college en heeft niet zelf de regie op dit dossier gepakt. Voorbeelden hiervan zijn de procedure rond de samenvoeging van de IGSD/NWG, de "volgende" rol die de raad vervulde bij het vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen en het feit dat de raad het college achteraf om opheldering vroeg over de frictiekosten die betaald werden voor het vertrek van een directeur.

Op 13 februari 2012 schreven de Ondernemingsraden van zowel de IGSD als de NWG de raad een brief waarin zij hun bedenkingen uitten over de samenvoeging van beide organisaties. Zij stelden en onderbouwden dat zij een aantal beoogde besparingen als gevolg van deze samenvoeging niet realistisch vonden. Uit de raadsbrief van 16 april 2014 bleek achteraf dat een aantal van deze, door de OR'en benoemde, besparingen ook inderdaad niet behaald waren. De signalen van de OR'en aan de raad leidden niet tot een ander raadsbesluit over de samenvoeging van de IGSD en de NWG. Uit de interviews blijkt dat één van de raadsfracties naar aanleiding van deze brief actief contact heeft gezocht met de OR van de IGSD.

De raad volgde tijdens de onderzoeksperiode het college en heeft niet de regie gepakt op dit dossier. De begrotingen, jaarrekeningen, Voorjaarsnota's en Perspectiefnota's die door het college werden aangeboden, werden door de raad vastgesteld. Door de inrichting van de Gemeenschappelijke Regeling was de raad niet vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur. Uit de interviews blijkt dat de raad het daardoor moeilijk vond om het college actief te controleren.

De raad reageerde in juni 2014 kritisch op de jaarrekening 2013 van de IGSD/NWG, mede omdat hieruit bleek dat de frictiekosten voor de in 2013 ontslagen directeur volledig voor rekening van Steenwijkerland kwamen. De raad opereerde hier vanuit zijn controlerende rol, maar constateerde

pas achteraf dat de gemeente Steenwijkerland de frictiekosten voor de ontslagen directeur in zijn geheel moest dragen. Hoewel de gemeente Westerveld reeds op 16 april 2013 haar standpunt in deze kwestie aan het college van Steenwijkerland kenbaar had gemaakt, bereikte dit standpunt de raad van Steenwijkerland blijkbaar niet op een eerder moment.

4.4 Sturing

Norm: De raad stuurt bij waar nodig

Bevinding

Er zijn tijdens de onderzoeksperiode geen momenten te benoemen waarop de raad actief het college of de IGSD heeft bijgestuurd. De raad volgde het college in zijn adviezen en sturingsingrepen.

Voorbeelden daarvan zijn de vastgestelde taakstellingen in de begrotingen van de IGSD/NWG in de jaren 2010-2014, de samenvoeging van de IGSD met de NWG en de procedures bij de ontslagen van de directeuren in 2013 en 2015.

De raad volgde het college in de jaren 2010-2014 bij het vaststellen van de begrotingen van de IGSD/NWG en stemde derhalve in met forse taakstellingen op de apparaatskosten.

De raad volgde het college bij de samenvoeging van de IGSD met de NWG, ondanks signalen van de ondernemingsraden van beide organisaties, waarin werd gesteld dat het rapport dat ten grondslag lag aan de samenvoeging te wensen overliet en was gebaseerd op aannames en veronderstellingen. Zie hiervoor ook paragraaf 4.3.

De raad volgde het college bij de ontslagen van de verschillende directeuren. De aanstelling van de directeuren en het ontslag daarvan was een bevoegdheid van het college, dus in die zin moest de raad het college ook volgen. De raad accepteerde echter ook de financiële gevolgen van deze ontslagen, hetgeen onder het budgetrecht van de raad viel.

5. Rol van het college

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de deelvraag: “Welke rol heeft het college vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG?” Elke paragraaf begint met de norm (vetgedrukt), gevolgd door de bevindingen met betrekking tot die norm.

5.1 Informeren over de kaders

Norm: Het college informeert de raad over voortgang van de uitvoering van de kaders

Bevinding

Het college informeerde de raad voldoende over de voortgang van de uitvoering van de kaders. Zij deed dit voornamelijk op de reguliere momenten; te weten de gemeentelijke Planning & Control-cyclus van begroting, jaarrekening, Voorjaarsnota en Perspectiefnota. Voorbeelden van momenten waarop het college de raad informeerde zijn de zienswijze die het college in 2011 aan de raad voorlegde over de meerjarenbegroting 2012-2015 van de IGSD/NWG, de informatie over het ontslag van de directeuren in 2013 en 2015 en het proces van samenvoeging van de IGSD met de NWG.

Het college legde ieder jaar de begrotingen en jaarrekeningen van de IGSD/NWG voor aan de raad, voorzien van een advies. Zo werd de meerjarenbegroting van 2012-2015 in de raadsvergadering van 25 oktober 2011 voorgelegd aan de raad; hierin werd de raad voorgesteld als zienswijze in te stemmen met deze voorliggende begroting 2012-2015 van de IGSD.

Het college heeft de raad in 2013 en 2015 geïnformeerd omtrent het vertrek van de directeuren. In een raadsbrief van 4 juni 2015 werd de raad geïnformeerd over het teruggeven van de opdracht door de directeur. In deze brief werd aangegeven dat raad eerder al mondeling op de hoogte was gesteld van de recente ontwikkelingen.

Het college informeerde de raad door middel van 6 raadsbrieven over het proces van samenvoeging van de IGSD met de NWG. Bijvoorbeeld na het controversieel verklaren van de Wet werken naar vermogen. In een raadsbrief van 29 juni 2012 informeerde het college de raad over het feit dat, ondanks het controversieel verklaren van de Wet werken naar vermogen toch werd doorgegaan met de samenvoeging van de IGSD en de NWG. In een raadsbrief van 18 oktober 2012 informeerde het college de raad over de aanstelling van een kwartiermaker, die invulling moest geven aan de opdracht tot samenvoeging van beide organisaties.

Er is echter ook een moment te benoemen, waarop het college de raad niet heeft geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de kaders. In de vergadering van 20 april 2012 besprak het DB de voortgang van de opgelegde taakstellingen, waarbij het college constateerde dat deze niet gehaald zouden worden. We hebben niet kunnen achterhalen of deze constatering door de DB-leden aan het college is gemeld en we hebben ook niet kunnen constateren dat deze bevinding door het college aan de raad is gemeld.

5.2 Uitvoeringsafspraken met de IGSD/NWG.

Norm: Het college vertaalt de kaders van de raad naar uitvoeringsafspraken met de IGSD/NWG

Bevinding

Het college heeft aanvullende uitvoeringsafspraken gemaakt met de IGSD/NWG. Voorbeelden hiervan zijn een DB-vergadering waarin het college een besluit over de begroting 2012 aanhield, de

taakstellingen op de apparaatskosten die het college in de periode 2010-2014 oplegde aan de IGSD/NWG en een DB-vergadering waarin het college een actieve werkgeversbenadering¹ accordeerde.

Het DB hield in de vergadering van het Dagelijks Bestuur van 21 april 2011 de begroting voor de IGSD/NWG voor 2012 aan omdat zij de verwachte bezuinigingsvoorstellen niet terugvond in die begroting. Het DB gaf aan geen extra kosten meer te willen maken. Er werd afgesproken om de uitkomsten van een gesprek met de extern adviseur over “normberekeningsscenario’s” mee te nemen in de opnieuw aan te bieden begroting. Daarnaast kreeg de directeur de opdracht een plan van aanpak te schrijven voor het alsnog realiseren van de bezuinigingsdoelstellingen. Dit plan van aanpak kreeg de vorm van een dynamisch document en werd in 2012 door het DB vastgesteld. Het college heeft hierbij, middels het DB van de IGSD/NWG, de financiële kaders van de raad vertaald naar de uitvoeringsafspraken met de IGSD/NWG.

Aan de hand van de door de raad vastgestelde taakstellingen op de apparaatskosten heeft het college in de periode 2010-2014 duidelijke afspraken gemaakt met de directeurs van de IGSD/NWG. In 2011 heeft het Algemeen Bestuur van de IGSD bijvoorbeeld met de directeur afgesproken dat deze voor 1 oktober 2011 een plan van aanpak zou overleggen om de bezuinigingen te realiseren. De afspraken werden besproken tijdens de DB-vergaderingen en vormden uiteindelijk ook aanleiding om de directeur op non-actief te zetten.

In de vergadering van het Dagelijks Bestuur op 19 februari 2014 ging het DB akkoord met het voorstel van de directeur om een actieve werkgeversbenadering te implementeren. Deze actieve werkgeversbenadering was één van de kaders die de raad aan de IGSD had meegegeven. Deze bevinding wordt ondersteund door de interviews die in het kader van dit rekenkameronderzoek gehouden zijn.

5.3 Afspraken over de informatievoorziening

Norm: Het college maakt afspraken met de IGSD/NWG over de informatievoorziening

Bevinding

Het college heeft afspraken gemaakt met de IGSD/NWG over de informatievoorziening. Voorbeelden hiervan zijn de aanvullende afspraken die het Dagelijks Bestuur met de IGSD in 2010 heeft gemaakt over maandelijkse rapportages, het verbeteren van de communicatie met de directeur van de IGSD/NWG in 2015 en de afspraken over rapportages bij het vaststellen van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015.

Het college heeft in de vergadering van het Dagelijks Bestuur in van 26 januari 2012 aangegeven dat de informatievoorziening op dat moment niet voldoende was om bestuurlijk te kunnen sturen. Er werd een nieuwe set prestatie-indicatoren overeengekomen, die inzicht moesten verstrekken in besteding van de budgetten, gerealiseerde prestaties en resultaten. Dit waren aanvullende afspraken op hetgeen was vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling IGSD/NWG.

Begin 2015 werd in de vergadering van het Dagelijks Bestuur een functioneringsgesprek met de toenmalig directeur besproken, waarin was vastgesteld dat de communicatie tussen de beide colleges en de directeur diende te verbeteren. Hierop werd 1 keer per 6 weken een gezamenlijk

¹ Nauwe samenwerking tussen gemeente en IGSD/NWG om meer werkzoekenden aan het werk te helpen en gezamenlijk richting werkgevers op te treden. Door de werkgevers te ‘ontzorgen’ worden ook de belangen van de werkzoekenden behartigd.

portefeuillehoudersoverleg belegd. Daarbij waren de 2 wethouders uit Steenwijkerland en de wethouder uit Westerveld aanwezig, alsmede de directeur van de IGSD/NWG.

Bij de vaststelling van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015 maakte het college afspraken over de manier, waarop hij over de voortgang van dit plan gerapporteerd wilde worden. Zo wilde de raad maandelijks op de hoogte gebracht worden van de voortgang en moest er medio 2016 een evaluatie van het plan van aanpak plaatsvinden.

5.4 Controle

Norm: Het college controleert de IGSD/NWG op de voortgang op de gemaakte afspraken

Bevinding

Het college heeft de IGSD/NWG gedurende de onderzoeksperiode gecontroleerd op de voortgang op de gemaakte afspraken. Voorbeelden hiervan zijn een DB-vergadering in 2012 waarin het college de voortgang op de vastgestelde taakstellingen controleerde en de documenten in de P&C-cyclus waarin de gemaakte afspraken met de IGSD/NWG terugkwamen.

In de vergaderingen van het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur werd de voortgang op gemaakte afspraken gecontroleerd. Zo werd in de vergadering van 20 april 2012 de voortgang besproken van de opgelegde taakstellingen, waarbij het college constateerde dat deze niet gehaald zouden worden.

In de P&C-cyclus van de gemeente kwamen de gemaakte afspraken met IGSD/NWG terug in het programma Steenwijkerland werkt & leert (2011 tot en met 2014) en het programma Steenwijkerlanders zijn actief (2015). De afspraken gingen o.a. over het activeren tot participatie van inactieve WWB-kanten, het laten stijgen van cliënten op de participatieladder en het aantal WWB-kanten dat uit moest stromen naar werk.

5.5 Sturing

Norm: Het college stuurt waar nodig bij

Bevinding

Het college heeft tijdens de onderzoeksperiode op verschillende momenten bijgestuurd. Voorbeelden hiervan zijn het op non-actief zetten van de directeur in 2013, het vasthouden aan een opgelegde taakstelling in 2011, ondanks de opmerking van de directeur dat deze taakstelling niet uitvoerbaar was, en het verzoek aan de interim-directeur in 2015 om met een plan van aanpak te komen om te proberen het aantal uitkeringsgerechtigden te verlagen.

Het college stuurde in 2013 bij door de toenmalige directeur op non-actief te zetten, omdat hij niet in staat was de gestelde taakstelling op de apparaatskosten te realiseren. Hieraan gingen gesprekken tussen college en directeur vooraf, waarin het college probeerde bij te sturen.

Het college hield in 2011 vast aan een opgelegde taakstelling, hoewel de directeur van de IGSD aangaf dat de taakstelling die aan de IGSD werd opgelegd niet realistisch en uitvoerbaar was. In de vergadering van het Dagelijks Bestuur van 21 april 2011 gaf de directeur een negatief advies af over de begroting 2012. In de vergadering van het Algemeen Bestuur van 27 juni 2011 bracht het college dit advies over, waarop het AB besloot dit advies naast zich neer te leggen. Het AB besloot dat de directeur van de IGSD een business case moest opstellen om de gewenste besparingen alsnog te realiseren.

Het college heeft bijgestuurd door in te stemmen met het van aanpak ‘Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden’ van de interim-directeur uit 2015. Het plan van aanpak gaf het college de mogelijkheden

om bij te sturen op het functioneren van de IGSD/NWG en op het verbeteren van de informatievoorziening en de verantwoording door deze organisatie. Dit plan van aanpak, met de titel “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” werd besproken in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 13 augustus 2015 en werd eind 2015 vastgesteld door de raad.

6. Rol van de gemeentelijke organisatie

In de onderzoeksopdracht en bijbehorende motie van de raad is als deelvraag geformuleerd: “In hoeverre was vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG adequaat?”. Deze deelvraag heeft betrekking op de manier waarop de gemeentelijke organisatie in dit dossier heeft gehandeld. Daarom wordt in dit hoofdstuk een aantal kaders uitgewerkt omtrent de rol van de gemeentelijke organisatie.

6.1 Faciliterende rol

Norm: De gemeentelijke organisatie informeert het college over de uitvoering van de door de raad vastgestelde kaders en andere relevante zaken bij de IGSD/NWG, zodat het college zijn rol als opdrachtgever en opdrachtnemer goed kan vervullen

Bevinding

De gemeentelijke organisatie heeft het college tijdens de onderzoeksperiode actief geïnformeerd over de uitvoering van de kaders en andere ontwikkelingen bij de IGSD/NWG. Hierdoor kon het college zijn rol als opdrachtgever en opdrachtnemer goed vervullen. Voorbeelden hiervan zijn een voorstel aan het college van 14 mei 2013 waarin de gemeentelijke organisatie het college adviseert over de Meerjarenbegroting 2014-2017 van de IGSD/NWG, de ambtelijke vertegenwoordiging in de stuurgroep die geformeerd was rond de samenvoeging van de IGSD en de NWG in 2013 en een negatief advies van de gemeentelijke organisatie aan het DB over een nieuwe structuur van de IGSD/NWG in de vergadering van 6 januari 2015.

De gemeentelijke organisatie adviseerde het college over de documenten die onderdeel waren van de P&C-cyclus. Een voorbeeld hiervan is het collegevoorstel van 14 mei 2013 over de Meerjarenbegroting 2014-2017 van de IGSD/NWG, waarin de gemeentelijke organisatie het college adviseerde om de Meerjarenbegroting vast te stellen.

In de stuurgroep die in 2013 werd geformeerd om de samenvoeging van de IGSD en NWG vorm en inhoud te geven, was de gemeentelijke organisatie vertegenwoordigd. Langs deze lijn was de organisatie in staat om het college over dit proces actief te adviseren.

Tijdens de DB-vergadering van 6 januari 2015 gaf de ambtelijke organisatie het Dagelijks Bestuur een negatief advies over het voorstel van de directeur inzake de nieuwe structuur van de IGSD/NWG. De ambtelijke organisatie hechtte aan een integrale notitie die aan het college en de raad werd voorgelegd, zodat er voldoende politiek draagvlak was voor een nieuwe structuur binnen de IGSD/NWG. De directeur van de IGSD/NWG gaf aan dat dit ambtelijk advies niet conform de procesafspraken was, die hij hierover in de DB-vergadering van 4 december 2014 met het DB had gemaakt en dat er een hoge urgentie was om tot besluitvorming te komen.

6.2 Uitvoeringsafspraken.

Norm: De gemeentelijke organisatie ziet erop toe dat de uitvoeringsafspraken tussen het college en de IGSD/NWG kunnen worden nagekomen

Bevinding

De gemeentelijke organisatie heeft erop toegezien dat de uitvoeringsafspraken tussen het college en IGSD/NWG werden nagekomen. Voorbeelden hiervan zijn het breed ambtelijk overleg tussen ambtenaren van de gemeente Westerveld en Steenwijkerland, de directeur van de IGSD en beleidsmedewerkers van de IGSD/NWG en het verzoek vanuit de gemeentelijke organisatie in 2014

om aanwezig te mogen zijn bij de DB-vergaderingen van de IGSD/NWG. De gemeentelijke organisatie had in bepaalde periodes echter moeite om zijn rol voldoende op te pakken. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de gemeentelijke organisatie niet altijd terugkoppeling kreeg van gesprekken tussen vertegenwoordigers van het college en de IGSD/NWG over dagelijkse aansturing en frictiekwesties.

In het breed ambtelijk overleg tussen ambtenaren van de gemeente Westerveld en Steenwijkerland, de directeur van de IGSD/NWG en beleidsmedewerkers van de IGSD/NWG werden de bedrijfsvoering, begrotingen en jaarrekeningen besproken en werden de DB-vergaderingen voorbereid. Dit blijkt uit de gehouden interviews.

De gemeentelijke organisatie heeft er in 2014 op aangedrongen aanwezig te mogen zijn bij DB-vergaderingen, om zodoende goed geïnformeerd te zijn en haar rol om toezicht te houden op het nakomen van de uitvoeringsafspraken tussen het college en de IGSD/NWG op te kunnen pakken. Dit blijkt uit het verslag van de DB-vergadering van 18 september 2014. Uit dit verslag blijkt tevens dat het verzoek van de gemeentelijke organisatie gehonoreerd is.

Uit de interviews blijkt dat de gemeentelijke organisatie niet altijd terugkoppeling kreeg van gesprekken tussen vertegenwoordigers van het college en de IGSD/NWG over dagelijkse aansturing en frictiekwesties. Dit heeft de rol van de gemeentelijke organisatie op sommige momenten bemoeilijkt, omdat zij niet altijd optimaal geïnformeerd was. Aan de andere kant is de gemeentelijke organisatie er in die periode ook niet in geslaagd deze terugkoppeling zelf tot stand te brengen.

6.3 Informatievoorziening

Norm: De gemeentelijke organisatie voorziet de raad en het college van de benodigde informatie om de uitvoeringskaders- en afspraken met de IGSD/NWG te realiseren

Bevinding

De gemeentelijke organisatie heeft zowel college als raad voorzien van de benodigde informatie om de uitvoeringskaders- en afspraken met de IGSD/NWG te kunnen realiseren. Voorbeelden hiervan zijn collegevoorstellen, raadsvoorstellen, Voorjaarsnota's, Perspectiefnota's en jaarrekeningen waarin de gemeentelijke organisatie het college en de raad heeft geïnformeerd en de portefeuillehoudersoverleggen, waarin de gemeentelijke organisatie het college adviseerde.

7. Rol IGSD/NWG

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: “Hoe heeft de IGSD/NWG haar rol ingevuld in dit proces?”

7.1 Uitvoerbare opdracht

Norm: De IGSD/NWG draagt zorg voor een uitvoerbare opdracht

Bevinding

De IGSD/NWG had in de onderzoeksperiode moeite om de opdrachten van het college en de raad uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn de taakstellingen op de apparaatskosten die aan de IGSD/NWG werden opgelegd, het realiseren van synergiewinst in de periode na de samenvoeging van de IGSD en NWG en het opstellen en accepteren van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015.

De IGSD/NWG slaagde er niet in de opgelegde taakstellingen op de apparaatskosten in de periode 2010-2014 te realiseren. In april 2011 heeft de toenmalige directeur aan het Dagelijks Bestuur in een DB-vergadering een negatief advies afgegeven over de voorliggende begroting. Het college van Steenwijkerland heeft hierover een gesprek gehad met de directeur, waarvan geen gespreksverslag is gemaakt. De directeur heeft de begroting en daarmee de opdracht uiteindelijk wel geaccepteerd, waarna deze begroting 2012 door college en raad is vastgesteld.

De IGSD/NWG slaagde er in de periode na de samenvoeging van de IGSD en de NWG niet in de beoogde efficiencywinst te behalen. Naast externe ontwikkelingen als een groeiend aantal cliënten en frictiekosten van ontslagen directeuren, werd dit mede veroorzaakt door een te rooskleurige voorstelling van zaken bij de samenvoeging van de IGSD en NWG. Op 9 april 2013 heeft de raad het onderliggende plan voor de samenvoeging (“Samen werken aan samenwerken”) vastgesteld. Hierin was een aantal posten opgevoerd, die moesten leiden tot efficiencywinst. In de raadsbrief van 16 april 2014 gaf het college aan dat in het oorspronkelijke plan de kosten van een manager á € 80.000 abusievelijk niet waren meegenomen, de besparing op de ICT van € 100.000 (nog) niet gerealiseerd kon worden vanwege contractuele verplichtingen en dat hetzelfde gold voor een deel van de beoogde besparingen op facilities, ter hoogte van een bedrag van € 58.000.

Het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” is in 2015 door de interim-directeur van de IGSD/NWG opgesteld, met als doel om de organisaties van zowel de IGSD als de NWG op orde te brengen. De aanleiding van het plan van aanpak was het feit dat de IGSD/NWG moeite had met het uitvoeren van de opdracht van het college. Bij het vaststellen van het plan van aanpak waren er zowel politiek als ambtelijk twijfels over de uitvoerbaarheid van het plan en over de vraag of de gestelde ambities realistisch waren. Deze twijfels werden geuit in de raadsvergadering waarin het plan van aanpak eind 2015 werd vastgesteld (8 december 2015). Daarnaast worden deze twijfels geuit in de gehouden interviews.

7.2 Afspraken over verantwoording

Norm: De IGSD/NWG maakt afspraken met beide colleges over de verantwoording

Bevinding

De IGSD/NWG informeerde het college via reguliere P&C producten, zoals de begroting en jaarrekening. Daarnaast werd het college geïnformeerd via managementrapportages, het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur en via bestuurlijk overleg. Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.

Daarnaast had de directeur van de IGSD/NWG in de periode 2010-2014 duidelijke afspraken met het college over het rapporteren van de voortgang inzake de opgelegde taakstellingen op de apparaatskosten. Tijdens elke DB-vergadering stond het agendapunt “Informatie-uitwisseling” op de agenda, waarin de voortgang rond een aantal zaken werd besproken, waaronder de voortgang op de opgelegde taakstellingen.

7.3 Binnen de kaders blijven

Norm: De IGSD/NWG zorgt voor uitvoering van de opdracht binnen de vastgestelde kaders

Bevinding

De IGSD/NWG is er niet in geslaagd om de uitvoering binnen de afgesproken kaders te laten plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn het feit dat de IGSD/NWG er niet in slaagde de opgelegde taakstellingen op de apparaatskosten te realiseren, het feit dat er over de jaren 2010, 2011 en 2012 een overschrijding op de begroting van de IGSD/NWG was en het feit dat de IGSD/NWG er niet in slaagde een goede werkgeversbenadering te implementeren.

De opgelegde taakstellingen op de apparaatskosten werden in de jaren 2010-2014 niet gehaald. Daarmee werden de financiële kaders niet conform de opdracht uitgevoerd door de IGSD/NWG. Dit werd bijvoorbeeld bij de aanbestedingsbrief van de begroting 2014-2017 en jaarrekening 2012 aan de raad benoemd.

Er waren over de jaren 2010, 2011 en 2012 overschrijdingen op de begrotingen. Voor deze overschrijdingen werden door de gemeenteraad van Steenwijkerland, onder andere door middel van begrotingswijzigingen, extra middelen ter beschikking gesteld. De IGSD slaagde er in deze jaren niet in om haar opdracht binnen de vastgestelde kaders uit te voeren.

De IGSD/NWG slaagde er in de onderzoeksperiode niet in om een goede werkgeversbenadering te implementeren; één van de vastgestelde kaders. De directeur kreeg hiervoor in 2014 opdracht en maakte een aanvang met de implementatie. Dit blijkt uit het verslag van de DB-vergadering van 19 februari 2014. Ook de interim-directeur zette in op verbetering van de werkgeversbenadering. Dit blijkt uit de interviews die gehouden zijn.

7.4 Informeren

Norm: De IGSD/NWG informeert het college actief

Bevinding

De IGSD/NWG informeerde het college actief als bleek dat gemaakte afspraken niet konden worden nagekomen. Een voorbeeld hiervan is een DB-vergadering in 2012 waarin werd gemeld dat gemaakte afspraken over de opgelegde taakstelling niet werden gehaald. De IGSD/NWG slaagde er echter niet in om het college actief te informeren via de gevraagde managementrapportages.

In de vergadering van het Dagelijks Bestuur van 20 april 2012 meldde de directeur van de IGSD/NWG aan het DB dat de gemaakte afspraken tussen het college en de IGSD/NWG over een taakstelling op de apparaatskosten voor het jaar 2012 niet gehaald zouden worden. Hierbij dient te worden opgemerkt dat we niet hebben kunnen achterhalen of deze melding in het DB door de collegeleden, die namens Steenwijkerland zitting hadden in het DB, ook daadwerkelijk is gemeld in het college. De opmerking van de directeur werd door het college niet aan de raad gemeld.

Uit de gehouden interviews blijkt dat de informatievoorziening vanuit de IGSD/NWG naar het college te wensen overliet. Managementrapportages werden regelmatig niet tijdig aangeleverd en voldeden

inhoudelijk niet aan de wensen van het college. In het Plan van Aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden uit 2015 was de verbetering van de informatievoorziening en verantwoording een belangrijk onderdeel. Uit de interviews blijkt dat de informatievoorziening hierna ook daadwerkelijk verbeterd is.

8. Beschouwing

In dit rekenkameronderzoek is een aantal vragen beantwoord over de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht op de IGSD in de periode 2010-2015. De centrale vraag was daarbij: Hoe hebben het bestuur en de organisatie van respectievelijk de IGSD en de gemeente de afgelopen zes jaar gefunctioneerd?”

De antwoorden op die vragen zijn zo feitelijk mogelijk weergegeven in de voorgaande hoofdstukken van deze rapportage. De antwoorden gaan in op de verschillende normen en deelvragen die in dit onderzoek worden gebruikt. Ze leiden echter nog niet tot een totaalbeeld.

Deze beschouwende paragraaf schetst een totaalbeeld van het functioneren van het gemeentebestuur, ambtelijke organisatie en IGSD in hun onderlinge samenhang, alsmede van de samenwerking tussen Steenwijkerland en Westerveld in de Gemeenschappelijke Regeling IGSD.

Raad

De raad in Steenwijkerland heeft tijdens de onderzoeksperiode vooral een passieve houding aangenomen. Weliswaar heeft hij kaders voor de uitvoering vastgelegd; de raad acteerde uitsluitend op datgene dat hem door het college werd aangereikt. Hij heeft geen duidelijke opdracht gegeven aan het college voor de uitvoering door de IGSD/NWG en heeft geen initiatief genomen om de regie te pakken. De raad heeft geen duidelijke afspraken kunnen maken met het college over de informatievoorziening. Op verschillende momenten en in wisselende samenstellingen kon in de gemeenteraad geen meerderheid worden verkregen op dit onderwerp. Fractiediscipline stond dualisme in de weg. Daarmee is hij nooit echt in control gekomen op dit dossier. Hij was afhankelijk van het moment waarop hij in stelling werd gebracht door het college. Doordat de raad niet in control was ontstond een gevoel van onvrede.

College

Het college acteerde rechtlijnig en vasthoudend. Het hanteerde een duidelijke, stevige lijn met betrekking tot de IGSD en later de IGSD/NWG, waarbij het niet altijd realistische taakstellingen oplegde en het niet ontvankelijk was voor signalen vanuit de IGSD/NWG. Het beschouwde de IGSD/NWG als een organisatie die moest leveren, onder het motto ‘wie betaalt, bepaalt’. Het college legde de niet realistische taakstellingen voor aan de raad, waardoor deze raad meegenomen werd in de stevige lijn richting IGSD/NWG. De rigide houding van het college leidde ook tot botsingen binnen de samenwerking met de gemeente Westerveld en leidde, door het ontstaan van frictiekosten, tot hogere kosten voor Steenwijkerland.

Gemeentelijke organisatie

De gemeentelijke organisatie volgde het college in de manier waarop naar de IGSD/NWG werd gekeken. Die kijkt op de IGSD/NWG zorgde ervoor dat er niet altijd op basis van gelijkwaardigheid met de IGSD/NWG gesproken werd. Er is weinig tot geen aandacht voor beleid en met name aandacht voor financiën. Het gebrek aan gelijkwaardigheid vormde een belemmering om een goede dialoog te voeren en om gezamenlijk tot een goede dienstverlening voor de inwoners van Steenwijkerland te komen. De houding ten opzichte van de IGSD/NWG werd naarmate de onderzoeksperiode steeds pessimistischer; mede als gevolg van het niet realiseren van de opgelegde taakstellingen. Het beeld dat de gemeentelijke organisatie had van de IGSD/NWG versterkte zichzelf.

IGSD/NWG

De IGSD/NWG liet zich gedurende de onderzoeksperiode in een hoek duwen. Hij heeft geen enkele keer bij het Dagelijks bestuur een opdracht teruggelegd waarvan hij dacht dat deze niet realistisch en niet uitvoerbaar was. Hij heeft het DB niet kunnen overtuigen dat bepaalde doelstellingen niet

realiseerbaar waren. Daarnaast is hij er niet in geslaagd om een dergelijk signaal over te brengen naar de gemeenteraad. De IGSD/NWG is er niet voldoende in geslaagd om college en raad naar tevredenheid te informeren. Pas in het laatste jaar van de onderzoeksperiode treedt hierin verbetering op. De IGSD/NWG is er niet in geslaagd om het beeld dat er van de organisaties bestond binnen het college, de raad en de ambtelijke organisatie bij te stellen of om te buigen.

Kern

Alle actoren die in dit onderzoek behandeld zijn, waren gedurende de onderzoeksperiode bezig met 'hun eigen ding'. Ze waren niet met elkaar in gesprek, waardoor het onderlinge onbegrip en soms wantrouwen steeds groter werd. Het college was aan het drukken zonder daarbij de dialoog met de IGSD/NWG of de gemeente Westerveld te zoeken. De raad controleerde niet actief en liet zich leiden door het college en de beeldvorming omtrent de IGSD/NWG. De gemeentelijke organisatie keek op een technocratische manier naar de IGSD/NWG en zag haar beeld bevestigd door het feit dat de IGSD/NWG de gestelde doelstellingen niet kon realiseren. De IGSD/NWG tenslotte, was niet in staat om de gevraagde taakstellingen te realiseren, mede doordat de organisatie erg naar binnen gericht was en opdrachten accepteerde die op voorhand al niet realiseerbaar werden geacht.

Elk van de actoren liet het eigenbelang prevaleren boven het gezamenlijke belang. Dit leidde tot een groeiend onbegrip, wantrouwen en tot verdere polarisatie. Binnen de IGSD/NWG was groot wantrouwen ten opzicht van de gemeente, binnen de gemeentelijke organisatie werd met argusogen naar de IGSD/NWG gekeken en de gemeenteraad had het gevoel niet in control te zijn, omdat de IGSD/NWG niet kon leveren wat gevraagd werd. Uiteindelijk vormde dit gebrek aan cohesie, dialoog en gezamenlijke focus tussen de verschillende actoren de aanleiding voor dit rekenkameronderzoek.

9. Conclusies

In het normenkader dat voor dit onderzoek is gehanteerd, draait het erom hoe de verschillende actoren de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer ingevuld hebben. Daarbij constateren we dat alle actoren in de onderzoeksperiode steken hebben laten vallen. In de hoofdstukken over de actoren hebben we deze conclusies reeds uitgewerkt. In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvragen, die aan het begin van de hoofdstukken over de verschillende actoren zijn gesteld. De argumenten voor deze conclusie volgen uit de bevindingen over de verschillende deelvragen in de betreffende hoofdstukken en worden puntsgewijs aangehaald.

Raad

Welke rol heeft de raad vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG?

Conclusie: De gemeenteraad van Steenwijkerland heeft voornamelijk een passieve rol vervuld, maar heeft duidelijke kaders gesteld.

- De raad heeft duidelijke kaders gesteld voor het college en IGSD/NWG. Voorbeelden van deze kaders zijn het document “Samen werken aan samenwerken” uit 2013, het “Beleidsplan Participatiewet” uit 2014 en het plan van aanpak uit 2015 met de titel “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden”. In deze kaders heeft de raad de basis gelegd voor een goede rolinvulling. De raad volgde hierin de voorgestelde kaders die door het college aan de raad werden voorgelegd;
- Er zijn onvoldoende afspraken gemaakt tussen raad en college over de wijze waarop en waarover de raad geïnformeerd wenste te worden door het college. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de raad het college in de jaren 2014 en 2015 om betere informatie vroeg, maar deze voor zijn gevoel niet heeft gekregen. Daarnaast bestond er een verschil van opvatting tussen college en raad over de momenten waarop en de onderwerpen waarover het college de raad informeerde. Tot slot zijn er door de raad geen aanvullende indicatoren geformuleerd, op basis waarvan hij door het college geïnformeerd wilde worden;
- De raad heeft het college tijdens de onderzoeksperiode niet actief gecontroleerd. De raad controleerde het college op de geijkte momenten (momenten waarop het college het nodig vond om de raad te informeren). De raad liet zich voornamelijk leiden door het college en heeft niet zelf de regie op dit dossier gepakt. Voorbeelden hiervan zijn de procedure rond de samenvoeging van de IGSD/NWG, de “volgende” rol die de raad vervulde bij het vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen en het feit dat de raad het college achteraf om opheldering vroeg over de frictiekosten die betaald werden voor het vertrek van een directeur;
- Er zijn tijdens de onderzoeksperiode geen momenten te benoemen waarop de raad actief het college of de IGSD heeft bijgestuurd. De raad volgde het college in zijn adviezen en sturingsingrepen. Voorbeelden daarvan zijn de vastgestelde taakstellingen in de begrotingen van de IGSD/NWG in de jaren 2010-2014, de samenvoeging van de IGSD met de NWG en de procedures bij de ontslagen van de directeuren in 2013 en 2015.

College

Welke rol heeft het college vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD/NWG?

Conclusie: Het college van Steenwijkerland heeft een leidende en sturende rol gepakt.

- Het college informeerde de raad voldoende over de voortgang van de uitvoering van de kaders. Zij deed dit voornamelijk op de reguliere momenten; te weten de gemeentelijke Planning & Control-cyclus van begroting, jaarrekening, Voorjaarsnota en Perspectiefnota. Voorbeelden van momenten waarop het college de raad informeerde zijn de zienswijze die het college in 2011 aan de raad voorlegde over de meerjarenbegroting 2012-2015 van de IGSD/NWG, de informatie over het ontslag van de directeuren in 2013 en 2015 en het proces van samenvoeging van de IGSD met de NWG;
- Het college heeft aanvullende uitvoeringsafspraken gemaakt met de IGSD/NWG. Voorbeelden hiervan zijn een DB-vergadering waarin het college een besluit over de begroting 2012 aanhield, de taakstellingen op de apparaatskosten die het college in de periode 2010-2014 oplegde aan de IGSD/ NWG en een DB-vergadering waarin het college een actieve werkgeversbenadering accordeerde;
- Het college heeft afspraken gemaakt met de IGSD/NWG over de informatievoorziening. Voorbeelden hiervan zijn de aanvullende afspraken die het Dagelijks Bestuur met de IGSD in 2010 heeft gemaakt over maandelijkse rapportages, het verbeteren van de communicatie met de directeur van de IGSD/NWG in 2015 en de afspraken over rapportages bij het vaststellen van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015;
- Het college heeft de IGSD/NWG gedurende de onderzoeksperiode gecontroleerd op de voortgang op de gemaakte afspraken. Voorbeelden hiervan zijn een DB-vergadering in 2012 waarin het college de voortgang op de vastgestelde taakstellingen controleerde en de documenten in de P&C-cyclus waarin de gemaakte afspraken met de IGSD/NWG terugkwamen;
- Het college heeft tijdens de onderzoeksperiode op verschillende momenten bijgestuurd. Voorbeelden hiervan zijn het op non-actief zetten van de directeur in 2013, het vasthouden aan een opgelegde taakstelling in 2011, ondanks de opmerking van de directeur dat deze taakstelling niet uitvoerbaar was, en het verzoek aan de interim-directeur in 2015 om met een plan van aanpak te komen om te proberen het aantal uitkeringsgerechtigden te verlagen.

De gemeentelijke organisatie

In hoeverre was vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD adequaat?

Conclusie: De gemeentelijke organisatie heeft haar rol als adviseur van college en raad zo adequaat mogelijk uitgevoerd.

- De gemeentelijke organisatie heeft het college tijdens de onderzoeksperiode actief geïnformeerd over de uitvoering van de kaders en andere ontwikkelingen bij de IGSD/NWG. Hierdoor kon het college zijn rol als opdrachtgever en opdrachtnemer goed vervullen. Voorbeelden hiervan zijn een voorstel aan het college van 14 mei 2013 waarin de gemeentelijke organisatie het college adviseert over de Meerjarenbegroting 2014-2017 van de IGSD/NWG, de ambtelijke vertegenwoordiging in de stuurgroep die geformeerd was rond de samenvoeging van de IGSD en de NWG in 2013 en een negatief advies van de gemeentelijke organisatie aan het DB over een nieuwe structuur van de IGSD/NWG in de vergadering van 6 januari 2015;
- De gemeentelijke organisatie heeft erop toegezien dat de uitvoeringsafspraken tussen het college en IGSD/NWG werden nagekomen. Voorbeelden hiervan zijn het breed ambtelijk overleg tussen ambtenaren van de gemeente Westerveld en Steenwijkerland, de directeur van de IGSD en beleidsmedewerkers van de IGSD/NWG en het verzoek vanuit de

gemeentelijke organisatie in 2014 om aanwezig te mogen zijn bij de DB-vergaderingen van de IGSD/NWG. De gemeentelijke organisatie had in bepaalde periodes echter moeite om zijn rol voldoende op te pakken. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de gemeentelijke organisatie niet altijd terugkoppeling kreeg van gesprekken tussen vertegenwoordigers van het college en de IGSD/NWG over dagelijkse aansturing en frictiekwesties;

- De gemeentelijke organisatie heeft zowel college als raad voorzien van de benodigde informatie om de uitvoeringskaders- en afspraken met de IGSD/NWG te kunnen realiseren. Voorbeelden hiervan zijn collegevoorstellen, raadsvoorstellen, Voorjaarsnota's, Perspectiefnota's en jaarrekeningen waarin de gemeentelijke organisatie het college en de raad heeft geïnformeerd en de portefeuillehoudersoverleggen, waarin de gemeentelijke organisatie het college adviseerde.

IGSD/NWG

Hoe heeft de IGSD/NWG haar rol ingevuld in dit proces?

Conclusie: De IGSD/NWG is er bij herhaling niet in geslaagd om haar opdracht binnen de bestaande kaders uit te voeren.

- De IGSD/NWG had in de onderzoeksperiode moeite om de opdrachten van het college en de raad uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn de taakstellingen op de apparaatskosten die aan de IGSD/NWG werden opgelegd, het realiseren van synergiewinst in de periode na de samenvoeging van de IGSD en NWG en het opstellen en accepteren van het plan van aanpak "Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden" in 2015;
- De IGSD/NWG informeerde het college via reguliere P&C producten, zoals de begroting en jaarrekening. Daarnaast werd het college geïnformeerd via managementrapportages, het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur en via bestuurlijk overleg. Daarnaast had de directeur van de IGSD/NWG in de periode 2010-2014 duidelijke afspraken met het college over het rapporteren van de voortgang inzake de opgelegde taakstellingen op de apparaatskosten;
- De IGSD/NWG is er niet in geslaagd om de uitvoering binnen de afgesproken kaders te laten plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn het feit dat de IGSD/NWG er niet in slaagde de opgelegde taakstellingen op de apparaatskosten te realiseren, het feit dat er over de jaren 2010, 2011 en 2012 een overschrijding op de begroting van de IGSD/NWG was en het feit dat de IGSD/NWG er niet in slaagde een goede werkgeversbenadering te implementeren;
- De IGSD/NWG informeerde het college actief als bleek dat gemaakte afspraken niet konden worden nagekomen. Een voorbeeld hiervan is een DB-vergadering in 2012 waarin werd gemeld dat gemaakte afspraken over de opgelegde taakstelling niet werden gehaald. De IGSD/NWG slaagde er echter niet in om het college actief te informeren via de gevraagde managementrapportages.

10. Aanbevelingen

1. De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan haar rol te pakken, meer in control te komen en afspraken te maken met college over de informatievoorziening

Pak nadrukkelijker uw rol en maak in de kaders voor de uitvoering duidelijke afspraken met het college over de indicatoren waarover en de momenten waarop u geïnformeerd wenst te worden. Door duidelijke indicatoren in de begroting, jaarrekening, Voorjaarsnota en Perspectiefnota op te nemen, is de kans groter dat u congruente, vergelijkbare en duidelijke cijfers ontvangt. Bovendien krijgt u hiermee beter zicht op de uitvoering van de vastgestelde kaders.

Gebruik uw mogelijkheden om in control te komen op onderwerpen. Organiseer themabijeenkomsten, breng werkbezoeken, ga actief op zoek naar informatie en vraag het college om regelmatig bijgepraat te worden. Wat betreft de informatievoorziening heeft de raad ook een haalplicht. Als de raad van mening is dat hij niet tijdig of niet optimaal wordt geïnformeerd, is het aan de raad om deze informatie alsnog te verkrijgen.

2. De Rekenkamercommissie beveelt het college aan uitvoerbare en realistische afspraken met de IGSD/NWG te maken.

Zorg voor uitvoerbare en realistische afspraken voor de IGSD/NWG. Dit betekent dat er niet alleen moet worden uitgegaan van wenselijke situaties en ontwikkelingen, maar ook van realistische cijfers en doelstellingen. Denk daarnaast, samen met de IGSD/NWG, na over de rol en positie van de IGSD/NWG. Is de IGSD/NWG een organisatie die op afstand staat of is het een onderdeel van de gemeentelijke organisatie en dienstverlening?

3. De Rekenkamercommissie beveelt de gemeentelijke organisatie aan het gesprek met de IGSD/NWG te richten op de te realiseren doelen in de samenleving van Steenwijkerland.

Kom meer op inhoud en de doelstellingen van de Participatiewet in gesprek met de IGSD/NWG. De interne bedrijfsvoering en cultuur binnen de IGSD/NWG en gemeentelijke organisatie staan los van de inhoud en staan een goede relatie tussen beide organisaties in de weg. Uiteindelijk draait het erom de inwoners van Steenwijkerland goed te kunnen bedienen.

4. De Rekenkamercommissie beveelt de IGSD/NWG aan om met raad en college tot een uitvoerbare en realistische opdracht te komen.

Zorg dat u een uitvoerbare en realistische opdracht van college en raad krijgt. Als de opdracht 'aan de voorkant' niet realistisch en uitvoerbaar is, betekent dit dat de IGSD/NWG 'aan de achterkant' hierop kan worden afgerekend.

Zorg dat u op inhoud in gesprek komt met de gemeentelijke organisatie. Daarbij is het zaak om oude sentimenten en beeldvorming los te laten; het draait uiteindelijk om een goede uitvoering van de Participatiewet en om de inwoners van Steenwijkerland.

Zorg dat u een goed functionerend systeem ontwikkelt om managementinformatie te genereren. Werk hierbij nauw samen met de raad, het college en de gemeentelijke organisatie, zodat een set indicatoren kan worden ontwikkeld die voor alle partijen de gevraagde sturingsinformatie oplevert. Op basis van deze set indicatoren kan managementinformatie worden aangeleverd aan de verschillende actoren, die congruent, consistent, verhelderend en duidelijk is.



Rekenkamercommissie Steenwijkerland
t.a.v. de heer Mastwijk
Postbus 162
8330 AD STEENWIJK

Ons kenmerk ons_kenmerk
behandeld door NAAMINFORMEEL
uw kenmerk uw_kenmerk
bijlagen bijlagen

Steenwijk, 30 juni 2017

Onderwerp Bestuurlijke reactie Rapport IGSD en NWG

Geachte heer Mastwijk,

Met interesse hebben wij kennis genomen van uw concept-rapport "Sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD en NWG in de periode 2010 – 2015.

Het ambtelijk hoor- en wederhoor had betrekking op de hoofdstukken 1 t/m 7. Het bestuurlijk hoor – en wederhoor is vooral gericht op de conclusies en aanbevelingen. De conclusies zien wij als feedback en we pakken ze ook op als opmerkingen waarvan kan worden geleerd.

Zoals hierboven al is aangegeven had het onderzoek betrekking op de periode 2010-2015. Met de uitvoering van het Plan van Aanpak zijn er de afgelopen periode inmiddels door de IGSD/NWG al een aantal verbeterlagen gemaakt, met name ten aanzien van de informatievoorziening, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht (maraps e.d.). Tevens zijn er vanuit college/raad onderzoeksopdrachten geformuleerd over de toekomstige rol en positie van de IGSD en NWG. Dit in ogenschouw nemend kunnen wij ons vinden in uw aanbevelingen.

Contact

Heeft u nog vragen of wilt u meer informatie? Dan kunt u contact opnemen met het Klantcontactcentrum, telefoonnummer 14 0521 of een e-mail sturen naar info@steenwijkerland.nl met vermelding van het zaaknummer. Dit vindt u rechtsboven in deze brief. Het Klantcontactcentrum is van maandag tot en met donderdag bereikbaar van 8.30 - 16.30 uur en op vrijdag van 8.30 - 12.30 uur.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Steenwijkerland,
de secretaris, de waarnemend burgemeester,

drs. S.S. Weistra J.H. Bats

Nawoord Rekenkamercommissie

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de reactie van het College van burgemeester en wethouders van 30 juni 2017 op het onderzoek sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD.

Wij hebben waardering voor de reactie op het onderzoek en hebben deze integraal opgenomen in het onderzoeksrapport omdat deze hier onlosmakelijk mee verbonden is. Wij menen dat dit recht doet aan de zorgvuldige procesgang die is gevolgd bij de totstandkoming en oplevering van het onderzoeksrapport.

De bestuurlijke visie van het College is voor ons nog aanleiding om de volgende reactie toe te voegen aan het dossier.

Het college geeft aan zich te kunnen vinden in de aanbevelingen en stelt tevens dat zij, met de lopende uitvoering van het Plan van Aanpak, de afgelopen periode al een aantal verbetering heeft doorgevoerd. Een goede ontwikkeling, ook gezien in het licht van actuele ontwikkelingen op het dossier IGSD/NWG.

Niettemin is de reactie van het college weinig concreet en hangt veel al van de realisatie van het Plan van Aanpak dat bij/door de IGSD/NWG wordt uitgevoerd. Daarmee voltrekt de realisatie van het Plan van Aanpak zich op een zekere afstand van de gemeenteraad. Wij adviseren u over de voortgang van het plan van aanpak concrete afspraken te maken met het college.

Tenslotte geeft het college aan verbeterlagen te hebben gemaakt op het gebied van de informatievoorziening. De informatievoorziening is cruciaal om alle actoren in dit proces goed geïnformeerd te houden. Om die reden adviseren wij het college op te dragen om met een concreet voorstel te komen om de (bestuurlijke) informatievoorziening in te vullen of bijvoorbeeld met de raad het gesprek aan te gaan over de (bestuurlijke) informatievoorziening.

Bijlage 1. Bronnenlijst

Gemeente:

- Bert Otten, Businesscases Uitvoering Wet Werken naar Vermogen Gemeente Steenwijkerland, Radar januari 2012
- Gemeente Steenwijkerland alle programmabegrotingen van 2010 tot en met 2015
- Gemeente Steenwijkerland alle jaarrekeningen van 2010 tot en met 2015
- Aanbiedingsbrieven van begrotingen en jaarrekeningen van de IGSD 2010-2015
- Gemeente Steenwijkerland, raadsbrief Voortgang samenwerkingsproces NoordWestGroep en IGSD 29 juni 2012
- Gemeente Steenwijkerland, raadsbrief kwartiermaker samenwerking NoordWestGroep en IGSD 18 oktober 2012
- Gemeente Steenwijkerland, raadsbrief open sollicitatieprocedure directeur/bestuurder nieuwe uitvoeringsorganisatie IGSD-NWG, 10 juli 2013
- Gemeente Steenwijkerland, raadsbrief samenwerking NoordWestGroep en IGSD S-W, 16 april 2014
- Gemeente Steenwijkerland, onderzoek NoordWestGroep en IGSD S-W, 4 juni 2015
- Gemeente Steenwijkerland, van meedoen werk maken, visie- en beleidsplan Participatiebudget, Steenwijkerland 2009
- Gemeente Steenwijkerland, Beleidsplan participatiewet Gemeente Steenwijkerland 2015-2016, oktober 2014

IGSD & NWG:

- Vergaderstukken AB/DB IGSD 2010-2015
- Vergaderstukken NWG 2010-2015
- Begroting IGSD 2010-2015
- Jaarrekening IGSD 2010-2015
- MARAPS IGSD 2010-2015
- IGSD, Brief over de taakstelling, 16 maart 2011
- IGSD, Brief over de taakstelling, 26 april 2012
- Deloitte, Rapportage Onderzoek apparaatskosten, 9 februari 2011
- IGSD, Brief reactie op het onderzoek naar de apparaatskosten bij de IGSD 27 september 2011
- D. Kortschot, 'Samen werken aan samenwerken' NoordWestGroep en Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland & Westerveld 5 maart 2013 Stuurgroep
- IGSD, Aanpak bezuinigingen 2011-2014 'achteruit kost ook benzine'
- IGSD 'Nota Administratieve lastenverlichting'
- Gemeenschappelijk Regeling van de IGSD 2010-2016
- IGSD, Plan van Aanpak, Vertrouwen Ondernemen Verbinden 13 augustus 2015

Bijlage 2. Respondenten

- De heer B. Dedden (wethouder)
- Mevrouw D. Frantzen (wethouder)
- De heer G. van Hofwegen (Interim-directeur IGSD/NWG)
- Mevrouw D. Cazemier (ambtenaar Steenwijkerland)
- De heer J. Knol (ambtenaar Steenwijkerland)
- De heer P. van der Terp (oud-wethouder Steenwijkerland)
- De heer E. Hilbink (raadslid CDA)
- Mevrouw B. Kuperus-Hartink (raadslid VVD)
- De heer J.W. van Dalen (raadslid D66)
- De heer T. Gernaat (burgerraadslid CPB)
- Mevrouw T. Bijl-Oord (raadslid BGL)
- De heer F. Hoekstra (raadslid PvdA)