

Doorwerkingsonderzoek Sturing op sociaal domein

Quicksan Rekenkamer West-Twente

Colofon:

Datum:

12-12-2023

Waarnemend directeur Rekenkamer West-Twente:

A.L. (Lauryan) Bakker

06 17589183

Onderzoekers:

Pieter Overeem

pieter@necker.nl

H.A. (Hielke) Visser

hielke@necker.nl

Inhoudsopgave

Colofon:	2
Bestuurlijke nota	4
Onderzoeksverantwoording	5
Conclusies en aanbevelingen	7
Reactie van college van B&W	8
Nota van Bevindingen	11
1. Aanbevelingen uit het onderzoek	12
1.1 Doel van het onderzoek Sturing op het sociaal domein (2020)	12
1.2 Aanbevelingen rekenkameronderzoek 2020	13
1.3 Behandeling en besluitvorming	13
2. Doorwerking van de aanbevelingen	14
2.1 Aanbevelingen geadresseerd aan de gemeenteraad	14
2.2 Aanbevelingen geadresseerd aan het college	18
Bijlagen	20
Bijlage 1 / Bronnen	20

Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Een rekenkamerrapport dat in de la blijft liggen, mist zijn impact. Om te kunnen beoordelen in hoeverre de rapporten van de rekenkamer bijdragen aan de controlerende en kaderstellende rol van de raad, is het belangrijk om na te gaan wat er precies met de aanbevelingen gebeurt na vaststelling door de raad. De rekenkamer heeft in 2020 onderzoek gedaan naar de informatiedeling die er op het gebied van het sociaal domein plaatsvindt. De Rekenkamer West-Twente kijkt in deze quickscan terug naar wat er met de aanbevelingen van het onderzoek is gebeurd. Hierdoor kan zowel de *kwaliteit* als de *effectiviteit* van de rekenkamer en de raad (verder) verbeterd worden.

Het onderzoek geeft inzicht in:

- / De mate waarin en de wijze waarop de aanbevelingen zijn geïmplementeerd;
- / De (sturing op de) realisatie van de beoogde doelen en effecten (de gewenste verbeterlagen); en
- / De transparantie van het college van B&W naar de gemeenteraad over het proces en het resultaat van de uitvoering van aanbevelingen.

In dit rapport leest u het resultaat van deze quickscan. Achtereenvolgens gaan we in op de vraagstelling van het onderzoek, de afbakening, de bevindingen, en de conclusies en aanbevelingen. In de bijlage bij de quickscan treft u de bronnen die voor het onderzoek zijn geraadpleegd.

Deze quickscan richtte zich enkel op het rekenkamerrapport 'Sturing op het sociaal domein', over de informatiedeling tussen raad, college en de uitvoeringspraktijk.

Doelstelling en vraagstelling

De vraag die in dit onderzoek beantwoord is, luidt als volgt:

Op welke manier heeft de gemeente gevolg gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek 'Sturing op het sociaal domein' dat in 2020 is uitgevoerd?

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

Adressering en aard van de aanbevelingen

1. Hoe luiden de door de raad vastgestelde aanbevelingen van het rekenkameronderzoek 'Sturing op het sociaal domein' uit 2020?
2. Aan welk gremium zijn de aanbevelingen van de Rekenkamer West-Twente gericht?

Besluitvorming

3. Op welke manier is door de gemeenteraad met de aanbevelingen omgegaan?

4. Is het rekenkameronderzoek inhoudelijk behandeld en welke besluiten zijn genomen?
5. Heeft het college van B&W concrete opdrachten gekregen van de gemeenteraad?

Uitvoering

6. In welke mate en op welke manier zijn deze aanbevelingen door het college van B&W opgepakt en uitgevoerd?
7. Zijn aanbevelingen vertaald in concrete maatregelen en hebben deze de afgesproken opvolging gekregen?
8. Welke aanbevelingen zijn niet geïmplementeerd en welke redenen zijn hiervoor aan te wijzen?
9. Hoe vindt verantwoording plaats over de uitvoering van raadsbesluiten ten aanzien van dit rekenkameronderzoek?
10. Heeft de gemeenteraad zelf de uitvoering van de vastgestelde aanbevelingen gecontroleerd en op basis daarvan gehandeld?

Onderzoeksuitvoering

De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode april 2023 tot en met september 2023. De onderzoekswerkzaamheden bestonden uit een documentanalyse en interviews met de ambtelijke organisatie en de griffier.

De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport zijn getoetst op de mate waarin zij geïmplementeerd zijn. Daarbij is onderzocht óf de aanbevelingen geïmplementeerd zijn en op welke wijze. Wanneer een aanbeveling niet geïmplementeerd is, is gevraagd of de aanbeveling alsnog zal worden geïmplementeerd, dan wel wat de reden is om de implementatie niet op te pakken. De organisatie is gevraagd om zelf beargumenteerd aan te geven wat er met de aanbevelingen is gebeurd en met welk resultaat. Aanvullend op de beantwoording zijn relevante documenten bekeken, waaruit de implementatie zou moeten blijken. Tot slot zijn er verdiepende interviews gevoerd. We spraken in deze interviews met de ambtelijk contactpersoon voor het betreffende onderzoek.

Op 16 augustus 2023 is de Nota van Bevindingen aan de organisatie aangeboden voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 23 augustus 2023 is de Nota van Bevindingen voor wederhoor aangeleverd bij de griffie. Op 23 augustus ontving de rekenkamer de reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 5 september ontving de rekenkamer de reactie vanuit de griffie. Vervolgens is de rapportage op 6 december naar het college gestuurd voor een bestuurlijke reactie. In verband met het kerstreces is de reactietermijn in overleg verlengd. Deze reactie ontving de rekenkamer op 7 februari 2024 en maakt integraal onderdeel uit van dit rapport.

Conclusies en aanbevelingen

Sinds de bespreking van het Rekenkamerrapport Sturing op sociaal domein in 2021 is er in de gemeente Twenterand ingezet op versterking van de informatiepositie van raadsleden op het gebied van het sociaal domein.

Een direct gevolg van het Rekenkamerrapport is het instellen van de raadswerkgroep Sociaal Domein geweest. Hiermee werd de informatiepositie van de raad tijdelijk versterkt en dit geeft goede grond om de juiste kaders te stellen. Raad en College hebben ook in lijn met andere aanbevelingen gevolg gegeven aan het Rekenkamerrapport, maar hier is de directe relatie met de aanbevelingen niet aantoonbaar.

Het rekenkamerrapport Sturing op sociaal domein (2020) en de conclusies en aanbevelingen zijn in 2021 ter kennisgeving aangenomen door de gemeenteraad.¹ Dit kan één van de oorzaken zijn dat opvolging van de aanbevelingen niet op gestructureerde wijze is gedocumenteerd. De Rekenkamer onderstreept het belang om als raad je eigen instrumentarium navolgbaar opvolging te geven, zeker ook omdat een belangrijk deel van de aanbevelingen aan de gemeenteraad zelf was gericht. Daarom is de aanbeveling ook om bij de griffie goed te borgen op welke wijze aan aanbevelingen van de Rekenkamer gericht aan de gemeenteraad opvolging wordt gegeven en de gemeenteraad hier ook periodiek over te informeren.

De afgelopen jaren heeft het College van B&W blijvend gewerkt aan het verbeteren van de informatievoorziening naar de raad toe op het sociaal domein. Ook de griffier heeft hierin structureel een sturende rol genomen. De informatievoorziening naar de raad is over het algemeen goed in frequentie. Voor wat betreft de inhoud van de informatie geldt dat de afgelopen periode geprobeerd is politieke hoofdlijnen beter in de stukken naar voren te laten komen, zodat het debat zich ook meer op dat niveau afspeelt. De Rekenkamer onderstreept het belang hiervan, en benadrukt dat dit aandacht blijft behoeven. Expliciet noteert de Rekenkamer daarbij de aanbeveling dat de voorstellen die de raad van het college ontvangt ook alternatieven en argumenten voor andere keuzes moet bevatten. Dit geeft de raad ook ruimte om een inhoudelijk debat te voeren.

Hoewel de actualiteit de precieze verwoording van een aantal aanbevelingen heeft ingehaald staat de strekking van de meeste aanbevelingen overeind en hieraan wordt ook opvolging gegeven. Op informatievoorziening, kaderstelling, debat en besluitvorming van het sociaal domein is het belangrijk dat raad en college vanuit gedeelde uitgangspunten en verwachtingen werken. De rekenkamer beveelt daarom aan om naar aanleiding van dit doorwerkingsonderzoek een gesprek te organiseren tussen woordvoerders sociaal domein vanuit de raad, de betrokken portefeuillehouder en de griffier om de bevindingen te bespreken en waar nodig bijstellingen in het samenspel te doen.

¹ Inmiddels is de werkwijze van de raad zo gewijzigd dat Rekenkamerrapporten in de besluitvorming worden gebracht met de insteek om aanbevelingen over te nemen *tenzij*.

Reactie van college van B&W



Rekenkamer West-Twente
p.a. Necker van Naem B.V.
t.a.v. dhr. P. Overeem
Lunettenbaan 51
3524GA Utrecht

Postbus 67,
7670 AB Vriezenveen
Tel. (0546) 840 840
Fax (0546) 840 841
E-mail: info@twenterand.nl
Website: www.twenterand.nl
IBAN: NL47 BNGH 0285 0926 93

Zaaknummer
1260720

Uw kenmerk
nvt

Uw mail van
6 december 2023

Contactpersoon
Leonard Koppelman

Documentnummer
1260854

Bijlagen
0

Kopie
nvt

Vriezenveen,
30 januari 2024

- 5 FEB. 2024

Onderwerp: Rapportage doorverwerkingsonderzoek sturing op sociaal domein

Geachte leden van de Rekenkamer,

Op 6 december 2023 hebben wij uw verzoek ten behoeve van het zgn. bestuurlijk wederhoor Quick scan rekenkamerrapport 'Sturing op het sociaal domein' ontvangen. Hoofdvraag bij dit vervolgonderzoek is "Op welke manier heeft de gemeente gevolg gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek 'Sturing op het sociaal domein' dat in 2020 is uitgevoerd?"

In deze reactie gaan wij als college nader in op de conclusies en aanbevelingen uit bovengenoemd rapport (zie pagina 7 van het ontvangen rapport).

Alvorens dit te doen merken wij – net zoals wij deden bij onze bestuurlijke reactie op het primaire onderzoek in 2020 - op dat het thema van dit onderzoek onze college-rol overstijgt en ook grotendeels de wensen en behoeften van de Raad zelf betreft om zijn rollen als kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend orgaan te kunnen vervullen. Wij, als college, benaderen dit rapport dan ook vooral vanuit ons collegeperspectief. Bespreking in de raad en dialoog met de raad om het samenspel raad-college goed te kunnen vormgeven en verbeteren is daarom essentieel. Deze quickscan is bondig en vooral ambtelijk voorbereid en wij zien daarom uit naar de reactie van de raad.

Ten tweede herkennen wij dat de status van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van 2020 bijzonder is. Deze aanbevelingen zijn niet overgenomen door de raad maar in 2021 ter kennisgeving aangenomen door de gemeenteraad. Hiermee hebben zij geen status. Inmiddels is nu de werkwijze veranderd dat de Raad wel expliciet besluit over overnemen van de aanbevelingen (overnemen, tenzij). Desalniettemin blijft het onderwerp informatievoorziening een belangrijk onderwerp en daarom is ondanks de status ook opvolging gegeven waar dat kon.

Wij gaan nu in op drie thema's binnen de conclusies en aanbevelingen:

1. De informatievoorziening sociaal domein voldoet

Belangrijkste conclusie is dat de informatievoorziening op het terrein van het sociaal domein naar de raad over het algemeen goed is en dat ondanks de status van de aanbevelingen er wel opvolging aan is gegeven.

Reactie:

Als college herkennen wij in grote lijn de conclusies en aanbevelingen en zijn vanuit ons perspectief hierover tevreden. Ons college heeft met de medewerkers inderdaad blijvend gewerkt aan het verbeteren van de informatievoorziening naar de raad toe op het sociaal domein, en wel op verschillende manieren. Van vele raadsinformatiebijeenkomsten, de periodieke nieuwsbrieven, uitnodigingen voor (regionale) bijeenkomsten en interactie met het veld (raadscarrousel, werkbezoek "de Linde" in het kader van armoedebelief). Ook zijn bilaterale contacten met raadsleden toegenomen. Tenslotte wordt aanbevolen om aandacht te houden voor de politieke hoofdlijnen goed in de stukken naar voren te laten komen. Ons college zal de lijn – die gewaardeerd wordt volgens de onderzoekers – dan ook doorzetten en wil ook aandacht blijven houden voor de politieke hoofdlijnen.

2. Werken met alternatieven en scenario's

Expliciet noteert de Rekenkamer daarbij de aanbeveling dat de voorstellen die de raad van het college ontvangt ook alternatieven en argumenten voor andere keuzes moet bevatten. Dit geeft de raad ook ruimte om een inhoudelijk debat te voeren.

Reactie:

Deze aanbeveling heeft meerdere kanten. Er is begrip voor deze aanbeveling en in het verleden was dit ook expliciet als vast punt bij elk voorstel in adviesnota's opgenomen. Dit leidde echter niet tot het gewenste effect. Zowel op inhoud als op uitvoering. Er werd vaak ervaren dat het uiteindelijke collegebesluit altijd het sterkst beargumenteerd werd, zodat alternatieven niet echt tot geen meerwaarde hadden. Daarnaast legt het ook (te) veel beslag op ambtelijke capaciteit. De bestuurlijke behoefte aan alternatieven is daarbij divers. Daarbij zijn bij alternatieven ook weer vele varianten mogelijk (dit lezen wij ook in het rapport), die dan niet beschreven zijn, hetgeen het complexer maakt in besluitvorming.

Daarop is besloten tot maatwerk op dit thema en nu staat in het model een kopje kanttekeningen om bezwaren van voorstellen te laten zien. Dus alternatieven worden door ons college vooral gepresenteerd wanneer dit zinvol wordt geacht, bijvoorbeeld voor opiniërende thema's of in afweging van scenario's. Het dossier Twenterand Duurzaam Financieel Gezond is een voorbeeld van het werken met scenario's.

Om meer handen en voeten te geven aan deze aanbeveling en om in samenspel hierin te groeien willen wij de raad aanreiken om op dossiers waar zij dat van belang vindt toch expliciet en vroegtijdig bij ons college aan te geven dat er behoefte is aan alternatieven/ meerdere scenario's. Dit kan op een diverse manieren. Wij noemen twee voorbeelden. Dit kan bijvoorbeeld – proactief - in moties waarin de raad om een voorstel van het college verzoekt dit al aan mee te nemen. Ten tweede kan dit ook reactief. Sinds enige tijd werken wij als college met bestuursopdrachten voor de grotere thema's c.q. opgaven, waarin bestuurlijke richting door ons college wordt bepaald. Deze zijn voor de raad inzichtelijk (via onze besluitenlijst maar vaak ook via raadsbrieven) en hierop kan de raad dus reflecteren. Soms is al transparant dat er scenario's komen. Zo is binnen het sociaal domein in de Bestuursopdracht Stadsbank al expliciet aangegeven dat we in de uitwerking een Scenario beschrijving met afweging rond variabelen (zoals klant/kwaliteit, kosten en risico's) gaan opnemen, maar mocht dit niet in een opdracht staan, dan heeft de raad mogelijkheden (bijvoorbeeld via agendering van de raadsbrief) om dit alsnog bij ons college onder de aandacht te brengen.

3. Gesprek college – raad over bevindingen en verwachtingen.

De rekenkamer beveelt daarom aan om naar aanleiding van dit doorwerkingsonderzoek een gesprek te organiseren tussen woordvoerders sociaal domein vanuit de raad, de betrokken portefeuillehouder en de griffier om de bevindingen te bespreken en waar nodig bijstellingen in het samenspel te doen.

Reactie:

Wij merken reeds op wij dat de dialoog met de raad belangrijk vinden en om die reden positief zijn over gesprekken hierover. Inzake deze aanbeveling is volgens ons wel eerst de koninklijke weg om het openbare debat te laten voeren over dit rapport en hierbij specifiek de behoeften en de gesprekspunten vanuit de Raad op te halen, welke dan daarna in een gesprek nader verdiept kunnen worden.

Tenslotte

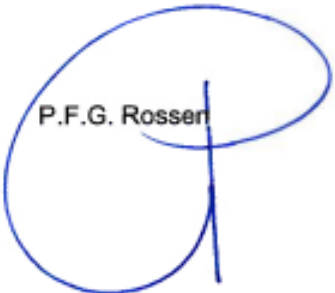
Het rapport raakt een breed thema over kwaliteit van het functioneren van het samenspel, de kaderstelling etc. Dit overstijgt het sociaal domein en aanbevelingen lijken ons breder toepasbaar. Het is van belang dat continu wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering en wij als college zijn zeker bereid om – uiteraard ook in samenspel met de Raad - hieraan te werken.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Twenterand,

de secretaris,

de burgemeester,



P.F.G. Rossen



mr. J.C.F. Broekhuizen

Nota van Bevindingen

1. Aanbevelingen uit het onderzoek

In het eerste hoofdstuk wordt beschreven hoe het rekenkamerrapport en de bijbehorende conclusies en aanbevelingen zijn behandeld door de gemeenteraad en het college. We schetsen beknopt hoe het rekenkamerrapport Sturing op het sociaal domein² in 2020 is ontvangen.

1.1 Doel van het onderzoek Sturing op het sociaal domein (2020)

In deze paragraaf brengen we kort in beeld wat de intentie is geweest van het onderzoek van de Rekenkamer West-Twente. Met haar onderzoek tracht de rekenkamer de gemeenteraad van inzicht en advies te voorzien over het besluitvormingsproces, de samenwerking tussen gemeenteraad en college en de beleidsmatige stand van zaken in een bepaald domein. Voor het onderzoek uit 2020 gold dat het doel van het onderzoek was om de mate en het type van informatiedeling tussen raad, college en uitvoeringspraktijk binnen het sociaal domein in kaart te brengen, en inzicht te geven in de mate waarin de raad zijn sturende rol kon uitvoeren. Hierbij is zowel gekeken naar de ambities en doelen van de gemeente(raad) op dit vlak als naar de uitvoering hiervan. De focus van het onderzoek behelsde de volgende drie aspecten:

- / Kaderstelling
- / Informatiedeling
- / Sturingsmogelijkheden gemeenteraad

Op basis van documentenanalyse, een analyse van gevoerde raadsdebatten, een bestuurlijk interview en een ambtelijk interview werd een beeld gevormd over het deel over 'kaderstelling' en het deel over 'informatiedeling'. Voor het laatste werd eveneens een interview met de griffier gevoerd. Daarnaast is een workshop georganiseerd met woordvoerders sociaal domein van verschillende fracties. In deze workshop zijn samen met de raadsleden de tot dan toe opgedane bevindingen getoetst en verdiept. Doel van de workshop was eveneens om inzicht te creëren in (de benutting van de) sturingsmogelijkheden.

In het onderzoek van de rekenkamer werd vervolgens geconcludeerd dat de gemeente Twenterand -in verhouding- weinig invloed had op de kaders, vanwege de hoge mate van landelijke of regionale afspraken en regelgeving. De gemeente was daardoor vooral bezig met de uitvoering. De informatieverschaffing vanuit het college was betrouwbaar, tijdig en duidelijk, maar soms was de informatie te uitgebreid. Tevens gold dat raadsleden het onderwerp en de sturing op het sociaal domein complex vonden, waardoor ze moeilijkheden ervoeren met het uitoefenen van hun kaderstellende en controlerende rol. Daarnaast hadden raadsleden moeite met het stellen van de juiste informatievraag om de goede informatie te krijgen en misten ze een kwalitatief meetpunt om gepresenteerde resultaten aan te relateren. Het debat bleef daarom vaak vlak met weinig politieke kleuring. Ook hadden de raadsleden de neiging om technische vragen op te stellen in plaats van de discussie op hoofdlijnen. De complexiteit in de sturing op het onderwerp zorgde voor een vermeend gebrek aan grip op het onderwerp.

² Rekenkamer West-Twente (2020) – Sturing op het sociaal domein – een onderzoek naar informatiedeling tussen raad, college en de uitvoeringspraktijk <https://twenterand.raadsinformatie.nl/document/10040727/1#search=%22sturing%20op%20het%20sociaal%20domein%22>

1.2 Aanbevelingen rekenkameronderzoek 2020

De rekenkamer formuleerde in het onderzoek een tiental aanbevelingen voor de gemeente Twenterand. Deze waren te onderscheiden in een achttal aanbevelingen ten behoeve van de gemeenteraad, en een tweetal aanbevelingen ten behoeve van het college. In de analyse van de doorwerking van deze aanbevelingen in het volgende hoofdstuk is dit tiental aanbevelingen tevens beknopt beschreven.

1.3 Behandeling en besluitvorming

Bestuurlijke reactie

Het college van B&W van de gemeente Twenterand heeft middels een brief gereageerd op het rekenkameronderzoek. Deze brief is integraal opgenomen in het rekenkamerrapport van 2020 voordat het werd aangeboden aan de gemeenteraad. Het college van B&W schreef in haar reactie dat het inzicht en de conclusies voor hen herkenbaar zijn. Het college wil zich inzetten om de goede informatievoorziening voort te zetten en actief ondersteuning te bieden aan raadsleden om grip te krijgen op de complexe materie.

De suggesties die er in het onderzoek gedaan zijn, worden door het college waar mogelijk ter harte genomen. Het college merkt op dat ze meer voorbeelden willen opnemen en ze cijfers en vergelijkingen bij thema's kunnen opnemen. Het college maakt daarbij de kanttekening dat niet alle stukken tactische of concrete nota's zijn waarin het geven van voorbeelden mogelijk is.

Behandeling door de raad

Bij de behandeling van het rekenkamerrapport in de gemeenteraad van Twenterand is er een toelichting door de rekenkamer gegeven in de vorm van een presentatie. Vervolgens kreeg de raad de gelegenheid de onderzoekers en het college te bevragen en om met elkaar in debat te gaan over de bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamer.

Daaropvolgend vond er stemming plaats over de raadsvoordracht en werd deze vastgesteld in een raadsbesluit. De gemeenteraad van Twenterand heeft besloten kennis te nemen van het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen uit het rapport voor kennisgeving aan te nemen. Daarbij wordt door het presidium de opmerking geplaatst:

- / “Desalniettemin is het wel zaak om ten aanzien van dit rapport tot een goede besluitvorming en zo mogelijk kaderstellende uitspraken te komen. Desgewenst kunt u het voorstel c.q. beslispunten dan ook amenderen of anderszins (bijvoorbeeld middels een motie) uitspraken doen over het rapport van de Rekenkamer en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Daarbij kunt u de bestuurlijke reactie van het college betrekken.”³

Het rapport vormde een van de redenen voor een motie die in de raad ter stemming werd gebracht. In het volgende hoofdstuk komt de motie aan bod.

³ Raadsvoorstel Rekenkameronderzoek 2021 - Sturing op het sociaal domein, 20-4-2021

2. Doorwerking van de aanbevelingen

In dit hoofdstuk brengen we de aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college beknopt voor het voetlicht, en richten ons op de mate waarin er vervolg is gegeven aan de aanbevelingen voor zowel raad als college. De inhoud van de aanbevelingen staat in het hoofdstuk schuingedrukt beschreven.

2.1 Aanbevelingen geadresseerd aan de gemeenteraad

Zoals hierboven reeds beschreven, is het van belang om te herhalen dat de aanbevelingen door de gemeenteraad voor kennisgeving zijn aangenomen. De acties en maatregelen die zijn uitgevoerd op het gebied van de informatiepositie van de gemeenteraad zijn dan ook geen direct gevolg van de aanbevelingen uit het onderzoek van 2020 – met uitzondering van het instellen van de werkgroep sociaal domein. Zo blijkt tevens uit de interviews ten behoeve van dit onderzoek die medio juni zijn gevoerd. Met andere woorden: de hieronder beschreven informatie en opgehaalde data per aanbeveling liëren de onderzoekers weliswaar aan de verschillende aanbevelingen, maar zijn geen direct gevolg van die opgestelde aanbeveling.

Onlangs heeft de gemeenteraad besloten om de manier waarop rekenkamerrapporten en diens conclusies en aanbevelingen in ontvangst worden genomen, te veranderen. Voortaan zullen aanbevelingen inhoudelijk in voorstellen worden genoteerd (*overnemen, tenzij*-principe) en komt er in het jaarverslag een paragraaf “opvolging aanbevelingen rekenkamer”.⁴

Aanbeveling 1 – De kaderstellende rol van de gemeenteraad

De eerste aanbeveling betreft de informatiedeling van de gemeenteraad om haar kaderstellende rol duidelijker af te bakenen. Door middel van een kadernota kan zij vaststellen welke factoren en indicatoren ze willen hanteren om het college te controleren. Voor raadsleden is het echter ingewikkeld om hun eigen stempel te drukken op de kadernota.

Naar aanleiding van het rapport is de motie ‘Instellen raadswerkgroep Sociaal Domein’ unaniem aangenomen in de gemeenteraad. Eén van de overwegingen om tot een raadswerkgroep te komen is om de kaderstellende en controlerende taak van de raad op het complexe vakgebied van het sociaal domein adequaat te kunnen uitvoeren. Het onderwerp speelde echter slechts bij een aantal raadsleden en niet alle fracties waren vertegenwoordigd in de werkgroep. De raadswerkgroep is na een drietal bijeenkomsten ontbonden wegens een gebrek aan belangstelling. Ook waren er verschillende opvattingen over de positie van de werkgroep in de besluitvorming. Zo zagen enkele raadsleden de werkgroep als manier om kennis en kunde op specifieke thema’s binnen het sociaal domein op te doen, terwijl andere raadsleden het idee – of de wens – hadden dat binnen deze werkgroep reeds politieke compromissen gesloten dienden te worden. De raadsinformatiebijeenkomsten werden daarnaast als een adequaat alternatief gezien.

In het licht van deze aanbeveling is verder relevant om te noemen dat sinds het onderzoek er slechts één kadernota behandeld is, in juli 2022. Daarvoor geldt dat de raad één amendement en vijftien moties

⁴ Motie 105 CU GBT PvdA GL - Behandeling besluitvorming en monitoring Rekenkameronderzoeken, 8 november 2022.

heeft aangenomen naar aanleiding van de kadernota. Daarnaast heeft het college een vijftal toezeggingen gedaan. Door het gebruik van een kadernota heeft de gemeenteraad zichtbaar invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol.

Daarnaast geldt dat het presidium bij het college blijft benadrukken om de raad in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling te betrekken. In een aantal dossiers is de raad bewust in positie gebracht om gesprekken te voeren over de onderliggende waarden die voor de raadsleden van belang zijn. In het bijzonder is er in het dossier Twente Duurzaam Financieel Gezond stilgestaan bij de waarden die voor raadsleden belangrijk zijn, blijkt uit de documenten⁵ en de interviews.

Tot slot blijkt uit de interviews dat tussen de periode van het onderzoek en het heden er geen veranderingen hebben plaatsgevonden die een groot effect hebben gehad op het gebied van de kaderstellende rol van de raad. Het contact tussen de ambtelijke organisatie en de raadsleden is verbeterd, waardoor technische vragen direct aan de ambtenaren gesteld kunnen worden en de achterliggende vragen van raadsleden beter kunnen worden beantwoord, waardoor de organisatie de raad beter van dienst kan zijn. Desondanks blijft het voor de raad lastig om op een adequate manier haar kaderstellende rol op te pakken, blijkt uit de interviews.

Aanbeveling 2 - Raadsbijeenkomsten met zorgaanbieders- en ontvangers en werkbezoeken.

De tweede aanbeveling betreft het verkrijgen van een duidelijker beeld van de praktijk van het sociaal domein door de raadsleden. Het organiseren van contact tussen raadsleden en welzijns/zorgaanbieders en -ontvangers en hun familieleden en het doen van werkbezoeken kunnen hieraan bijdragen.

De algemene indruk is dat de welzijns- en zorgaanbieders de raadsleden goed weten te vinden. Er zijn geen concrete acties uitgevoerd op het punt van de organiseren van raadsbijeenkomsten waarbij aanbieders, zorgontvangers en hun familieleden vertellen over hun ervaringen. Over werkbezoeken hebben de onderzoekers geen informatie ontvangen. Weliswaar geldt dat raadsleden op eigen initiatief organisaties en externen goed weten te vinden op het moment zij dat nodig achten, blijkt uit de interviews.

Naast werkbezoeken op eigen initiatief, zijn er in de afgelopen jaren ongeveer twintig raadsinformatievergaderingen georganiseerd op het gebied van het sociaal domein. Deze bijeenkomsten dragen bij aan het vormen van een beeld van de raadsleden van verschillende deelgebieden binnen het sociaal domein.

Tot slot geldt dat een van de opgestelde doelen van de raadswerkgroep⁶ was om het reguliere contact met uitvoerders te vergroten en daarnaast meer contact te hebben met inwoners en professionals binnen de gemeente. Uit de interviews bleek dat de algemene indruk is dat er aandacht is voor contacten met professionals en aanbieders van zorg, zoals bijvoorbeeld bij de voorbereiding van de Integrale Nota Sociaal Domein 2023-2026. Daarnaast weten de aanbieders in het sociaal domein de adviesraad en de gemeenteraad zelf ook te vinden. De raadsleden hebben korte lijntjes met welzijns- en

⁵ Zie bijvoorbeeld: Presentatie: Naar een duurzaam financieel gezonde gemeente Twenterand (Fase 2) – eindresultaten, april 2022

⁶ Motie instellen raadswerkgroep Sociaal Domein CDA, CU, VVD, SGP, GBT (6 juli 2021)

zorgaanbieders en er is voldoende contact tussen raadsleden en externen om een goed beeld te vormen over het sociaal domein.

Aanbeveling 3 – coachende rol van de griffier

De derde aanbeveling betreft de rol van de griffier. De griffier kan raadsleden adviseren en ondersteunen door te sturen op de politieke hoofdlijnen in het debat. De griffier kan een adviserende rol aannemen in het stellen van de juiste vragen door raadsleden.

Er is vanuit de voorzitters doorlopende sturing op het minimaliseren van technische vragen in debatten, wat resulteert in de bijna volledige afwezigheid van technische vragen in de vergaderingen, blijkt uit de interviews. De inhoudelijke verduidelijkende lijnen lopen direct tussen de ambtenaren en de raadsleden of via de griffie. Het mondelinge contact tussen raadsleden en ambtenaren is de afgelopen jaren toegenomen. De griffier krijgt zelf een beperkt aantal vragen om zorgaanbieders te verbinden met de raadsleden. Raadsleden pakken dit veelal zelfstandig op indien ze hier behoefte aan hebben.

Daarnaast geldt dat wanneer het college de gemeenteraad voorziet van voorstellen het van belang is dat daarin zoveel mogelijk verschillende haalbare mogelijkheden worden voordragen aan de gemeenteraad, in plaats van louter het gewenste voorstel van het college. Het voordragen van een verschillend aantal mogelijkheden gebeurt lang niet altijd in de praktijk, blijkt uit de interviews. Daarbij is de griffier ook niet altijd in het bezit van de inhoudelijke kennis om verschillende mogelijkheden aan te kunnen geven binnen een stuk en daarin zijn adviserende rol naar de gemeenteraad vorm te geven. De gemeenteraad vraagt af en toe aan de portefeuillehouder om alternatieven, maar deze taak en het initiatief hiervoor ligt in de eerste plaats bij het college.

Aanbeveling 4 - Aangeven informatiebehoefte vraag gestuurd bedienen

De vierde aanbeveling betreft de wenselijkheid om als college de raad vraag gestuurd te bedienen. De raad kan zelf duidelijk aangeven waar de informatiebehoefte ligt.

De gemeenteraad weet over het algemeen goed via welke instrumenten zij specifieke informatie tot zich kan krijgen. Desgevraagd blijkt tevens dat dit in de praktijk grotendeels succesvol verloopt: raadsleden weten de gewenste informatie via de juiste instrumenten aangeleverd te krijgen. De behoefte aan raadsinformatiebijeenkomsten wordt gepeild bij de raad en wanneer de vraag hiernaar te gering is, vervallen de bijeenkomsten. In de praktijk betekent dat dat er met enige regelmaat raadsinformatiebijeenkomsten worden georganiseerd voor de raadsleden, en dat slechts een zeer klein deel daarvan wordt geannuleerd. De opkomst van de bijeenkomsten is dan ook over het algemeen vrij goed. Vanuit het college wordt er een redelijk aantal toezeggingen gedaan op het sociaal domein.

Vanzelfsprekend blijft het college zelf ook initiatief nemen om de gemeenteraad van informatie te voorzien. De nieuwsbrieven die vanuit het college worden verzonden waarin de stand van zaken van het sociaal domein zijn beschreven, zijn daar een goed voorbeeld van. Deze nieuwsbrieven bevorderen de informatiepositie van de gemeenteraad. Uit de interviews blijkt daarnaast dat er geen directe behoefte bij de raadsleden is om actiever de informatiebehoefte te sturen richting het college.

Aanbeveling 5 - Kennispositie d.m.v. van regionaal georganiseerde bijeenkomsten

De vijfde aanbeveling betreft de kennispositie van de raadsleden op het gebied van het sociaal domein om zijn kaderstellende rol in het debat over het sociaal domein te versterken. De aanwezigheid van raadsleden bij bijeenkomsten van de Twenteraad op het vlak van het sociaal domein was minimaal en was voor verbetering vatbaar. Daarnaast kan een workshop over de kaderstellende rol van de raad de positie van de raad verbeteren.

Het aantal regionale bijeenkomsten dat door raadsleden wordt bijgewoond, is toegenomen blijkt uit de interviews. De onderzoekers hebben geen documenten (zoals uitnodigingen voor regionale bijeenkomsten of presentielijsten) ontvangen om dit te verifiëren. Een specifieke workshop over de manier waarop de gemeenteraad haar kaderstellende rol beter kan vormgeven, is niet georganiseerd. Wel geldt dat er in algemene zin in het inwerkprogramma van de nieuwe raadsleden aandacht wordt besteed aan de verschillende rollen van de gemeenteraad en de benodigde (basis)kennis op het sociaal domein.

Daarnaast bleek uit een van de interviews dat er vanuit het college in de voorbereiding van het opstellen van de nieuwe Integrale Beleidsnota Sociaal Domein veel kennisoverdracht heeft plaatsgevonden. Hiertoe zijn twee raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd. Dit heeft bijgedragen aan de informatiepositie van de raad in het debat over de integrale beleidsnota.

Aanbeveling 6 - Methode Duisenberg

De zesde aanbeveling benoemt de mogelijkheid om de methode Duisenberg in te voeren. Deze methode bestaat uit het benoemen van twee rapporteurs vanuit de fracties voor dat thema bij het uitkomen van een nieuwe begroting op het sociaal domein. Deze rapporteurs brengen verslag uit aan de raad, waarop de raad gezamenlijk vragen opstelt voor de wethouder. Hierdoor krijgt elke fractie een gelijkere informatiepositie.

Tussen de aanbieding van het onderzoek in 2020 en deze quickscan is de methode Duisenberg niet ingevoerd vanwege het gebrek aan behoefte hieraan. Uit de interviews blijkt dat de huidige instrumenten voorzien in de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Daarnaast is het contact tussen de fracties en ambtenaren gegroeid, waardoor het stellen van (aanvullende) vragen eenvoudiger gaat. Technische vragen stellen raadsleden veelal via de griffie. Ter illustratie van hoe het huidige instrumentarium aan de behoefte van de raad voldoet, zijn de presentaties van een externe deskundige een goed voorbeeld. Zo wordt er bijvoorbeeld bij conceptbegrotingen en -jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen een externe deskundige gevraagd om meer tekst en uitleg te geven. Uit de interviews blijkt dat de reacties vanuit de gemeenteraad op deze bijeenkomsten positief zijn.

Aanbeveling 7 - Raadsleden bewust maken van hun rol

De zevende aanbeveling slaat op de positie die de griffier heeft als raadsadviseur om het rolbewustzijn van de raadsleden te vergroten. De griffier kan voorkomen dat de raadsleden te veel op de stoel van de uitvoering gaan zitten.

Uit één van de interviews blijkt dat de raad zich goed weet te positioneren in de grotere en abstractere beleidslijnen. Het aantal technische vragen is grotendeels gereduceerd doordat daar blijvend actief op gestuurd wordt, onder andere door de Griffier. Dit biedt de kans om het gesprek over grotere (politieke) lijnen binnen het sociaal domein te voeren.

Met betrekking tot andere rollen van de raad, blijkt dat de raad zijn volksvertegenwoordigende rol goed weet uit te voeren (zie ook aanbeveling 2). Voor deze rol van raadsleden geldt dat er een verschil bestaat tussen de mate van ervaring van raadsleden: de noodzaak om langer zittende raadsleden op hun volksvertegenwoordigende rol te ondersteunen en adviseren is zeer beperkt.

Aanbeveling 8 - Stimuleren van de discussie

De laatste aanbeveling voor de raad gaat over de rol van de voorzitter van de gemeenteraad. De voorzitter kan het politieke debat verbeteren door de discussie over maatschappelijke waarden en de maatschappelijke effecten te stimuleren.

Aan de rol van de voorzitter wordt veel aandacht gegeven in de trainingen en evaluaties. De voorzitterstrainingen richten zich op het creëren van een uniforme voorzittersstijl van de verschillende debatvoorzitters. Het doel daarvan is om de kwaliteit van de besluitvorming te vergroten en het aantal technische vragen te verminderen.

2.2 Aanbevelingen geadresseerd aan het college

Er zijn geen directe maatregelen getroffen door het college naar aanleiding van de aanbevelingen gericht op het college in het onderzoek. Het college heeft zich ingezet op het thema in de afgelopen jaren, maar het onderzoek heeft daar slechts zijdelings een rol in gespeeld, blijkt uit de interviews.

Aanbeveling 1 - Begrijpelijker maken van beleidsnota's

De eerste aanbeveling aan het college is om als college verder werk te maken van het begrijpelijker maken van de beleidsnota's voor raadsleden, bijvoorbeeld door het geven van uitleg en het geven van voorbeelden en vergelijkingen.

De ingestelde raads werkgroep werd vanuit het college gezien als een toegankelijk platform om de raad van informatie te voorzien. Uit een van de interviews blijkt dat de werkgroep leden een meer reactieve houding innamen, waardoor er weinig onderwerpen werden aangedragen door de raadsleden zelf. Wegens een gebrek aan belangstelling, tijd en een gebrek aan consensus over het doel van de werkgroep is de werkgroep uiteindelijk na een paar bijeenkomsten opgeheven. Het college betreurde de opheffing van de werkgroep, het was voor de organisatie een effectieve en laagdrempelige manier om het kennisniveau in de raad te vergroten.

Daarnaast blijkt uit een van de interviews dat het college zich op een aantal manieren heeft ingezet om de informatievoorziening vanuit het college in het complexe veld van het sociaal domein op een toegankelijker manier aan te bieden. De informatievoorziening richting de raad is een doorlopend punt van aandacht, het college is bewust bezig geweest met vernieuwingen op dat vlak.

Uit de aangeleverde documentatie blijkt dat er in de afgelopen jaren ongeveer twintig raadsinformatiebijeenkomsten zijn geweest, in 2022 waren dit er zeven, tot het zomerreces in 2023 zijn dit er zes geweest. In enkele van deze bijeenkomsten krijgt de raad de mogelijkheid om op hoofdlijnen het gesprek aan te gaan. Vanuit het college is er in het kader van de integrale beleidsnota sociaal domein

een raadscarrousel georganiseerd waarin raadsleden met organisaties uit de praktijk kennis konden nemen van de sector. Het college geeft aan dat er meer is gewerkt met voorbeelden, maar dat dit ook vaak in de presentaties is gebeurd.

In raadsinformatiebijeenkomsten en raadsinformatiebrieven zijn praktijkvoorbeelden verwerkt en het college heeft doormiddel van verschillende soorten bijeenkomsten te organiseren getracht de informatie toegankelijker te maken voor de organisatie. Het college concludeert dat de informatieavonden een goed instrument zijn om de raad te informeren. Er is wegens de hoge werkdruk voor de raad besloten het aantal raadsinformatiebijeenkomsten voor de raad te beperken.

Aanbeveling 2 - Stimuleren van debat d.m.v. scenario's

De tweede aanbeveling voor het college is om in voorbereidende sessies over waarden die voor de raad van belang zijn aan de raad verschillende doordachte en onderbouwde scenario's voor te leggen. Doordat de raadsleden keuzeruimte hebben, moeten zij duidelijke afwegingen maken, wat aan zet tot meer discussie. Op die manier kan het college de verbetering van het politieke debat stimuleren.

Er zijn niet veel scenario's gepresenteerd aan de raad. Voor het onderzoek werd er gedeeltelijk reeds met scenario's gewerkt. Het college geeft aan dat niet elk dossier zich leent voor het voorleggen van scenario's en het voorleggen van scenario's ook veel ambtelijke capaciteit vraagt. Daarnaast concludeert het college dat de raad moeite heeft met de omgang met scenario's doordat eigen varianten van scenario's worden geponeerd.

Op een aantal dossiers is er specifiek gewerkt met scenario's. In het dossier over de keuze tussen het aanbesteden of het subsidiëren van jongerenwerk in de gemeente⁷, in (voorbereiding op) de Integrale Beleidsnota Sociaal Domein⁸ en de Contourenmemo energie-armoede zijn er bewust keuzes en scenario's voorgelegd aan de raad vanuit het college. In de contourenmemo worden verschillende beleidsopties voorgelegd en voorzien met een advies vanuit het college. De bespreking van het memo heeft geresulteerd in meerdere voorstellen aan de raad.

⁷ Adviesnota herpositionering jongerenwerk hoe verder, raadsdebat 14 september 2022.

⁸ De geformuleerde scenario's in Twenterand Duurzaam Financieel Gezond (TDFG) bieden het kader hierbij. Zie ook Presentatie: Naar een duurzaam financieel gezonde gemeente Twenterand (Fase 2) – eindresultaten, april 2022.

Bijlagen

Bijlage 1 / Bronnen

Documenten

Voor een overzicht van de gebruikte documenten verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Interviews

Met de volgende personen is ten behoeve van het onderzoek een gesprek gevoerd:

Naam	Functie	Datum
Dhr. Aveskamp Dhr. Koppelman	Concernmanager Samenleving Programmaregisseur Sociaal	14 juni 2023
Dhr. Ros	Griffier gemeente Twenterand	21 juni 2023