

NAZORGONDERZOEK

Doorwerking rekenkameronderzoeken



Rekenkamercommissie Overbetuwe 2018



Overbetuwe, 17 mei 2018

gemeente **Overbetuwe**



Inhoudsopgave

Voorwoord	
1. Inleiding	5
2. Conclusie	6
3. Aanbevelingen	7
4. Nota van bevindingen	8
4.1 Inleiding	8
4.2 Uitvoering rekenkameronderzoeken	8
4.2.1 Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving (2013)	9
4.2.2 Kostendekkendheid tarieven riool- en afvalstoffenheffing gemeente Overbetuwe (2014)	12
4.2.3 Grip van de raad op verbonden partijen	14
4.2.4 Quick Scan Handhaving Monumenten (2015)	16
4.2.5 Juridische kwaliteit bestemmingsplannen (2016)	18
4.2.6 Programmabegroting in relatie tot de overige planning & controlinstrumenten (2016)	19
4.2.7 Oriënterend onderzoek naar de wijze waarop de gemeente de bibliotheek aanstuurt via subsidie (2017)	21
5. Reactie college	23
6. Nawoord Rekenkamercommissie	26
Bijlage 1 Motie van GL “Maak werk van behoud monumenten” (Quick Scan Handhaving Monumenten)	27
Bijlage 2 Motie van GL “Naar SMART geformuleerde financiële stukken” (Programmabegroting in relatie tot de overige planning & controlinstrumenten)	28
Bijlage 3 Ambtelijke reactie met reactie RKC op onderdeel Programmabegroting; met reactie van RKC daarop	29
Bijlage 4 Motie van D66, CDA, PvdA, CU, GBO, GL en VVD “SMART Beleidscyclus”, unaniem aangenomen in de gemeenteraad van 19 april 2010	31





Voorwoord

Het is een goed gebruik van rekenkamers om eens per periode achterom te kijken en te bezien wat er gedaan is met aanbevelingen van uitgebrachte onderzoeksrapporten. In zo'n 'nazorgonderzoek' wordt de doorwerking van eerdere rapporten nagegaan: is er iets met de aanbevelingen gebeurd en is te achterhalen wat daarvan het effect is geweest?

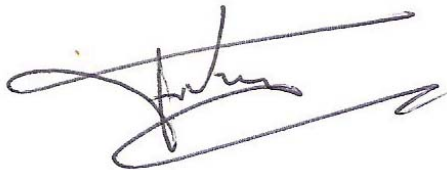
Dat heeft ook onze rekenkamercommissie gedaan.

In dit rapport presenteren wij u de bevindingen van ons nazorgonderzoek. Specifiek gaat het hierbij om de feitelijke doorwerking van de rekenkamerrapporten en de daarop gebaseerde besluitvorming in de raad.

Met onderzoek hopen wij de gemeenteraad inzicht te geven in de voortgang van besluiten, terwijl overigens alle betrokken partijen (raad, college van B&W, ambtelijke organisatie, maar ook de rekenkamer) lering kunnen trekken uit het al dan niet implementeren van de aanbevelingen.

Wij danken de ambtenaren die wij in het kader van ons onderzoek gesproken hebben, dan wel schriftelijk reageerden op onze vragen.

De rekenkamercommissie van Overbetuwe
Frits van Vugt,
voorzitter



1. Inleiding

Onderzoeksverantwoording

De rekenkamercommissie Overbetuwe heeft in de periode 2013 – 2017 in totaal negen onderzoeken uitgevoerd naar het beleid en de bedrijfsvoering van gemeente Overbetuwe. Een prima moment dus om terug te kijken naar deze periode, met de vraag in hoeverre het college de aanbevelingen, die de raad overnam naar aanleiding van rekenkamerrapporten, volledig heeft uitgevoerd. Van tijd tot tijd terugkijken naar de uitvoering biedt de raad inzicht in de stand van zaken van de onderzochte beleidsterreinen. Dit stelt de raad in staat om het gesprek te voeren met het college over de realisatie van gemaakte afspraken en eventueel te komen tot hernieuwde afspraken, passend bij actuele ontwikkelingen.

Centrale vraag en deelvragen

Met dit nazorgonderzoek biedt de rekenkamer inzicht in de mate waarin het college de raadsbesluiten die de gemeenteraad name naar aanleiding van de rekenkameronderzoeken in de periode 2013 – 2017, heeft uitgevoerd.

De centrale vraag in het nazorgonderzoek luidt:

Welk vervolg is daadwerkelijk in de tijd gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van de verschillende rekenkameronderzoeken?

De centrale vraag is uitgewerkt in de onderstaande twee deelvragen:

1. Wat is de feitelijke doorwerking bij de raad, het college, de ambtelijke organisatie en op de diverse beleidsterreinen (korte en lange termijn)?
2. Zijn er effecten in het beleid te zien? Zo ja, welke zijn dat?

Onderzoeksuitvoering

Voor het nazorgonderzoek zijn de onderstaande rekenkameronderzoeken geselecteerd:

1. Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving (2013);
2. Kostendekkendheid tarieven riool- en afvalstoffenheffing gemeente Overbetuwe (2014);
3. Grip van de raad op verbonden partijen (2015);
4. Quick Scan Handhaving Monumenten (2015);
5. Juridische kwaliteit bestemmingsplannen (2016);
6. Programmabegroting in relatie tot de overige planning & controlinstrumenten (2016);
7. Oriënterend onderzoek naar de wijze waarop de gemeente de bibliotheek aanstuurt via subsidie (2017).

De onderzoeken ‘*Zorgen om de dag van morgen?*’ (2014) en ‘*Transformatie in het sociaal domein (Transformatie-agenda en concept Transformatieprogramma)*’ (2015) maken onderdeel uit van het vervolgonderzoek Sociaal Domein. Binnenkort zal dit vervolgonderzoek worden afgerond.

In het najaar 2017 zijn lijsten aan de ambtelijke organisatie verstuurd met de vraag om beargumenteerd aan te geven of de aanbevelingen van de betreffende rekenkameronderzoeken zijn uitgevoerd, inclusief beleidseffecten. Na deze inventarisatie is heeft een verdiepende analyse plaatsgevonden en zijn enkele interviews gehouden met betrokken ambtenaren. Ook zijn er schriftelijke reacties van ambtenaren gekomen.

Zoals gebruikelijk heeft er ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaatsgevonden. De reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen is integraal opgenomen in hoofdstuk 5.



2. Conclusies

In hoofdstuk 4 van dit rapport zijn de bevindingen per onderzoeksrapport opgenomen. Dat is het 'hart' van dit nazorgonderzoek.

Naar aanleiding van ons nazorgonderzoek trekken wij de onderstaande drie conclusies:

1. Rapporten/brieven van de rekenkamercommissie worden niet standaard besproken in de raad; dit resulteert tot geen en/of onduidelijke raadsbesluiten;
2. Een procedure voor het vastleggen van adviezen van de rekenkamercommissie, inclusief bijbehorende raadsbesluiten ontbreekt. Hierdoor is er geen totaaloverzicht waarop de voortgang van de adviezen en raadsbesluiten gemonitord kan worden;
3. Implementatie van adviezen van de rekenkamercommissie laat een wisselend beeld zien, vaak zonder duidelijke reden waarom adviezen niet zijn uitgevoerd.



3. Aanbevelingen

Aansluitend bij onze conclusies, adviseren wij als volgt:

1. Bespreek ieder rapport/brief van de rekenkamercommissie in de raad, leg besluiten vast in raadsbesluiten met duidelijke verantwoordelijkheden en tijdslijnen waarop de uitwerking van de besluiten afgerond dient te zijn;
2. Ontwikkel een standaard met adviezen van de rekenkamercommissie, bijbehorende raadsbesluiten en monitor de implementatie van de raadsbesluiten periodiek. Houd de voortgang bij in het standaardoverzicht en agendeer deze bij de kwartaalrapportages (sluit aan op de bestaande P&C-cyclus).



4. Nota van bevindingen

4.1 Inleiding

De rekenkamercommissie deed onderzoek naar de doorwerking van de aanbevelingen van zijn onderstaande onderzoeken:

1. Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving (2013);
2. Kostendekkendheid tarieven riool- en afvalstoffenheffing gemeente Overbetuwe (2014);
3. Grip van de raad op verbonden partijen (2015);
4. Quick Scan Handhaving Monumenten (2015);
5. Juridische kwaliteit bestemmingsplannen (2016);
6. Programmabegroting in relatie tot de overige planning & controlinstrumenten (2016);
7. Oriënterend onderzoek naar de wijze waarop de gemeente de bibliotheek aanstuurt via subsidie (2017).

We beoordeelden daarbij in hoeverre de aanbevelingen zijn uitgevoerd en tot welke beleidseffecten dit heeft geleid. De uitkomsten leest u in paragraaf 4.2, gepresenteerd per rekenkameronderzoek.

4.2 Uitvoering rekenkameronderzoeken

In deze paragraaf gaan we in op de uitvoering van de zeven onderzoeken. Per aanbeveling van de rekenkamercommissie is aangegeven of er een vervolg aan is gegeven. Hierbij hebben we de onderstaande kleurenclassificatie gebruikt:

Groen: de aanbeveling is opgevolgd
Oranje: de aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd dan wel gestart en nog niet afgerond
Rood: de aanbeveling is niet opgevolgd
Wit: betreft een aanbeveling die expliciet niet door de raad is overgenomen, dan wel een toekomstige gebeurtenis heeft (nog) niet plaatsgevonden



4.2.1 Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving (2013)

In 2013 is dit onderzoek uitgevoerd met het doel:

Inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente Overbetuwe de handhaving in de gemeente heeft vormgegeven (beleid- en organisatieniveau) en hoe de gemeente daar in de praktijk invulling aan geeft (uitvoering). Daarbij ligt het accent van het onderzoek op toezicht en handhaving op het gebied van de ruimtelijke ordening, inclusief monumenten en cultureel erfgoed. Naast inzicht wordt met het onderzoek beoogd handvatten te bieden voor verbetering.

De uitkomst van het rondetafelgesprek van 20 augustus 2013 was: terugleggen bij college met het verzoek het voorgestelde nieuwe beleid te toetsen aan de punten van aandacht uit het rondetafelgesprek en het stuk zo spoedig mogelijk weer aan te bieden voor besluitvorming. De rekenkamercommissie heeft daarna niets meer kunnen vinden.

Tijdens ons nazorgonderzoek is geconstateerd dat aanbevelingen gedeeltelijk zijn opgevolgd. Vrij recent na het uitbrengen van het rekenkamerrapport is het 'Samenhangend Handhavingsbeleid 2014 – 2019' door de gemeenteraad vastgesteld. Kernbegrippen hierin zijn duidelijke prioriteitstelling, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en uniforme opbouw van handhavingdossiers. De rekenkamer vindt het een goede ontwikkeling dat begin 2018 gestart wordt met een tussenevaluatie van het Samenhangend Handhavingsbeleid 2014 – 2019 en is geïnteresseerd in de inhoud van deze tussenevaluatie.

	Aanbeveling Rekenkamer	Doorwerking
1	Beleid: Voer voor nieuw handhavingsbeleid naast een risicoanalyse ook een probleemanalyse uit waarin wordt geanalyseerd wat de actuele problematiek op het gebied van ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe is. De probleem- en risicoanalyse vormen daarmee een basis voor het stellen van prioriteiten in het toezicht.	Het meest recente handhavingsbeleid is: Samenhangend Handhavingsbeleid 2014 -2019. In het eerste kwartaal van 2018 vindt evaluatie van het Samenhangend Handhavingsbeleid 2014 - 2019 plaats. Een risicoanalyse is duidelijk zichtbaar in het Samenhangend Handhavingsbeleid; de probleem-analyse daarentegen niet. Op basis van het beleid is in 2017 een uitvoeringsprogramma opgesteld. Er ligt nog geen uitvoeringsprogramma 2018, omdat gewacht is op de evaluatie van het samenhangend handhavingsbeleid. De evaluatie hiervan staat gepland voor het 1e kwartaal in 2018.
2	Beleid: Stel voor monumenten en archeologie handhavingsbeleid op.	In het handhavingsbeleid is een paragraaf opgenomen over monumenten en archeologie. De raad heeft ervoor gekozen om handhaving monumenten en archeologie een gemiddelde prioriteit te geven. Dit in tegenstelling tot het advies van de rekenkamercommissie; een apart beleid en een hoge prioriteit.



3	<p>Beleid:</p> <p>Formuleer in het nieuwe handhavingsbeleid - of in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's - op basis van de gestelde prioriteiten SMART geformuleerde handhavingsdoelstellingen en benoem daarbij indicatoren waarmee de mate van doelrealisatie inzichtelijk kan worden gemaakt.</p>	<p>Het uitvoeringsprogramma 2017 kent een prioriteit van uit te voeren taken en thema's. Hier is geen sprake van SMART indicatoren waarmee de mate van doelrealisatie inzichtelijk gemaakt wordt.</p> <p>Het toenemende aantal verzoeken om handhaving legt een steeds groter beslag op de beschikbare capaciteit voor handhaving. In 2015 waren er in totaal 65 handhavingszaken (handhandhavingsverzoeken, klachten/meldingen en DHW/ ontruiming) en in 2016 en 2017 resp. 121 en 91 handhavingszaken.</p>
4	<p>Beleid:</p> <p>Stel op basis van de handhavingsdoelstellingen een naleef- en toezichtstrategie (strategie voor de inzet van instrumenten, zoals communicatie en de wijze en de intensiteit waarmee toezicht wordt gehouden) op waarmee de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden</p>	<p>Er is geen aparte naleef- en toezichtstrategie opgesteld. In het samenhangend handhavingsbeleid, de uitvoeringsprogramma's en de beleidsregel dwangsommen is wel e.e.a opgenomen. Voor milieutaken heeft de ODRA een eigen naleef-strategie vastgesteld. Voor Brzo-inrichtingen (bedrijven die werken met bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen) is voor de ODRN de landelijke handhavingsstrategie vastgesteld.</p>
5	<p>Beleid:</p> <p>Stel richtlijnen op voor de bepaling van de hoogte van dwangsommen voor voorkomende type overtredingen.</p>	<p>Deze aanbeveling is opgevolgd.</p> <p>In 2014 is een beleidsregel vastgesteld en op 18 september 2014 in werking getreden. Effect is dat duidelijk is welke dwangsom en begunstigingstermijn gehanteerd wordt bij verschillende soorten van overtreding. De beleidsregel dwangsommen is te vinden op de website onder regelgeving.</p>
6	<p>Beleid:</p> <p>Betrek de handhavingsmedewerkers bij het opstellen van nieuw handhavingsbeleid</p>	<p>Medewerkers worden betrokken, bijvoorbeeld bij het uitvoeringsprogramma 2017 en ook bij de evaluatie welke in het eerste kwartaal 2018 plaatsvindt.</p>
7	<p>Organisatie:</p> <p>Stel actuele werkprocessen en protocollen (waaronder een calamiteitenprotocol) op voor een eenduidige en uniforme uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten ten aanzien van de ruimtelijke regelgeving.</p>	<p>Deze aanbeveling is opgevolgd.</p> <p>Het werkproces handhaving is geactualiseerd en opgenomen in de applicatie (Engage).</p>



8	Organisatie: Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving op waarin duidelijk wordt gemaakt welke activiteiten uitgevoerd worden om de geformuleerde handhavingsdoelstellingen te realiseren.	Deze aanbeveling is opgevolgd. In het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving 2017 is duidelijk zichtbaar welke activiteiten gepland staan voor het komende jaar.
9	Organisatie: Zorg voor een tijdregistratie waarin de inzet zodanig wordt geregistreerd dat inzichtelijk kan worden gemaakt hoeveel tijd aan de verschillende prioriteiten wordt besteed (koppeling aan het uitvoeringsprogramma) en er eventuele bijsturing mogelijk is.	Deze aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd. De tijdsregistratie van uren gaat via een applicatie (TIM). Daar is geen nadere onderverdeling aangebracht naar prioriteiten etc. en er wordt niet geschreven op dossierniveau.
10	Organisatie: Zorg voor een (geautomatiseerde) registratie van toezichtsacties, (type) geconstateerde overtredingen, vooraankondigingen voor bestuursrechtelijke sancties, opgelegde sancties en geëffectueerde sancties, zodat informatie gegenereerd kan worden voor jaarverslagen, problemen risicoanalyses en bijsturing van de toezichtsinzet.	Deze aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd. Vanaf 2014 vindt registratie van toezicht en handhaving plaats in een applicatie (Squit XO). Het genereren van stuur- en verantwoordingsinformatie kan nog verder verbeterd worden. Oude dossiers, voor de introductie van de applicatie Squit XO, zijn niet ingevoerd.
11	Uitvoering: Zorg ervoor dat tijdens werkoverleggen gemaakte werkafspraken periodiek worden gebundeld en zo mogelijk in de protocollen en werkprocesbeschrijvingen worden verwerkt, zodat voor nieuwe medewerkers en invallers duidelijk is wat de werkwijzen zijn.	Deze aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd en heeft aandacht binnen het verbetersteam handhaving. De werkprocessen worden in 2017 en 2018 geactualiseerd vanuit het project LEAN. De procesbeschrijvingen worden, gemeentebreed, vastgelegd in een applicatie (Engage). Hiermee wordt gerealiseerd dat processen op
12	Uitvoering: Zorg voor een uniforme opbouw van handhavingsdossiers en neem daarin ook de door de gemeente verstuurd e-mails op.	Deze aanbeveling is opgevolgd. De applicatie (Squit XO) dwingt af dat ieder handhavingsdossier digitaal en uniform wordt opgebouwd. Hierin wordt ook de relevante mailcorrespondentie opgenomen.



4.2.2 Kostendekkendheid tarieven riool- en afvalstoffenheffing gemeente Overbetuwe (2014)

In 2014 is dit onderzoek uitgevoerd met het doel:

Te beoordelen of het College bij de jaarstukken (en de begroting) een juiste en consistente verantwoordingssystematiek hanteert ten aanzien van de riool- en afvalstoffenheffing. Deze dient te zijn gebaseerd op heldere financiële uitgangspunten, die consistent worden toegepast, conform wet- en regelgeving en waarover op een adequate wijze (binnen de bestuurlijke planning en control) verantwoording wordt afgelegd.

De gemeenteraad heeft op 17 juni 2014 besloten de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport over te nemen, met uitzondering van de 4e aanbeveling die betrekking heeft op het heroverwegen van de onttrekking uit 2011 en 2013.

Wij hebben in dit nazorgonderzoek geconstateerd dat de meeste aanbevelingen zijn opgevolgd. De afgelopen periode heeft dit onderwerp, mede door de uitspraak van de Hoge Raad (17 februari 2017) over rioolreserves in Overbetuwe, ruime aandacht gehad.

	Aanbeveling Rekenkamer	Doorwerking
1	Zo spoedig mogelijk aan de Raad een herziene systematiek te presenteren met betrekking tot de raming en verantwoording van de lasten en baten van het rioolbeheer en hierbij de raad onder meer keuzes voor te leggen wel of geen voorziening ten behoeve van groot onderhoud, methode verwerking vervangingsinvesteringen (afschrijvingen of sparen) en over de verwerking van de financiële resultaten (zie hiervoor de Handreiking).	Deze aanbeveling is opgevolgd. De raad heeft opdracht gegeven aan te sluiten bij de (nieuwe) BBV-voorschriften. In een memo van 23 juni 2015 is de raad geïnformeerd over de genomen en te nemen stappen met betrekking tot de bekostigingssystematiek. De bestemmingsreserve riolering is per 31 december 2014 omgezet naar een voorziening riolering. Tevens is besloten om afwijkingen ten opzichte van het in het GRP opgenomen verloop van de voorziening riolering (bijvoorbeeld door resultaten in de jaarrekening) te verwerken in de volgende tarief vaststelling.
2	Zo spoedig mogelijk aan de raad een actueel onderhoudsplan riolering voorleggen.	Deze aanbeveling is opgevolgd. Het vastgestelde GRP 2013 – 2017 geeft de basis. Er is gestuurd op de tussentijdse financiële resultaten. De effecten uit de evaluaties zijn meegenomen in het concept GRP 2018 – 2022. De evaluaties en de resultaten uit de jaarrekeningen hebben geleid tot tariefsverlaging voor 2016 en 2017.



3	Zowel bij de begroting als jaarstukken de in de eerste aanbeveling gestelde keuzes consistent door te voeren, zodat deze documenten in overeenstemming zijn met de (geest van de) van de BBV-regelgeving (zie ook Notitie Riolering Commissie BBV d.d. 20/10/2009).	Deze aanbeveling is opgevolgd. Het vastgestelde GRP 2013 - 2017 geeft de basis. Er is gestuurd op de tussentijdse financiële resultaten. De effecten uit de evaluaties zijn meegenomen in het concept GRP 2018 – 2022. De toelichting in de jaarrekening is uitgebreid en verbeterd.
4	Op basis van een actueel onderhoudsplan een heroverweging te doen van de in 2011 en 2013 gepleegde onttrekkingen aan de BR riolering.	Deze aanbeveling is niet overgenomen naar aanleiding van het aangenomen amendement op 17 juni 2014: 'besluit aanbevelingen Rekenkameronderzoek kostendekking van de riool en afvalstoffenheffing'.
5	Op basis van het geactualiseerde onderhoudsplan zo nodig het GRP 2013-2017 aan te passen en deze opnieuw ter besluitvorming aan de Raad voor te leggen.	Deze aanbeveling is opgevolgd. Het vastgestelde GRP 2013 - 2017 geeft de basis. Er is gestuurd op de tussentijdse financiële resultaten. De effecten uit de evaluaties zijn meegenomen in het concept GRP 2018 – 2022. De evaluaties en de resultaten uit de jaarrekeningen hebben geleid tot tariefsverlaging voor 2016 en 2017.
6	De werkwijze rondom de kostendekking van de afvalstoffenheffing te continueren.	Deze aanbeveling is opgevolgd. De uitgangspunten voor de kostendekking zijn gelijk gebleven, namelijk 100% kostendekking.



4.2.3 Grip van de raad op verbonden partijen (2015)

In 2015 is dit onderzoek uitgevoerd met het doel:

Of en in hoeverre gemeenten invloed kunnen uitoefenen op met name de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen.

De gemeenteraad heeft op 12 januari 2016 besloten alle conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport over te nemen.

In het nazorgonderzoek hebben we geconstateerd dat er niet tot nauwelijks opvolging is gegeven aan de aanbevelingen.

	Aanbeveling Rekenkamer	Doorwerking
1	Wanneer aan het samenwerkingsverband uitvoerende taken worden opgedragen, zorg er dan voor dat er een vastgestelde inhoudelijke visie is op het desbetreffende onderwerp	We hebben geen follow-up geconstateerd met uitzondering van de regionale dossiers MGR Sociaal Domein en Presikhaaf/Scalabor.
2	Leidt van deze visie meetbare doelen en prestaties af, die de uitgangspunten vormen voor de afspraken met het samenwerkingsverband over de te leveren prestaties	We hebben geen follow-up geconstateerd met uitzondering van Presikhaaf/Scalabor. Er is wel een concept uitvoerings-regeling met Scalabor (per gemeente). Hierin zijn concrete prestaties opgenomen. Voor de gemeente Overbetuwe is deze uitvoerings-regeling nog niet vastgesteld.
3	Stuur tijdens de uitvoering op doelen, prestaties en kosten. Stuur op kosten in relatie tot de doelen en prestaties	We hebben minimale follow-up geconstateerd. In samenwerking met griffiers in de regio is gewerkt aan het stroomlijnen van de indieningstermijnen van de P&C-cyclus zodat de raad tijdig kan reageren.
4	Zorg voor een toezichtsarrangement bij het maken van afspraken met een samenwerkingsverband	Bij de opstelling van de MGR Sociaal Domein is gewerkt aan het verbeteren van het toezichtsarrangement. Met name op het gebied van tijdige informatievoorziening. Dit is niet geconstateerd bij overige verbonden partijen.
5	Ga als raad na of zienswijzen tot de beoogde verandering(en) leiden. Indien blijkt dat de vertegenwoordiger in het AB op bepaalde punten geen meerderheid heeft kunnen bereiken, staat voor de raad de mogelijkheid open om samenwerking te zoeken met andere raden, waardoor op die bepaalde punten in het AB alsnog een meerderheid kan worden gevonden	We hebben geen follow-up geconstateerd



6	<p>Leg bij het aangaan van een samenwerking afspraken vast over de verantwoordelijkheid voor het actualiseren van de regeling of overeenkomst. Sta met enige regelmaat stil bij de uitvoering van de afspraken in de Nota Verbonden partijen, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bij het toetreden tot een nieuwe verbonden partij; • in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken; • bij de actualisatie van de Nota Verbonden partijen één keer in de x jaar, op basis van een evaluatie 	<p>We hebben geen follow-up geconstateerd. Dit is een logisch gevolg van het feit dat er nog geen geactualiseerde Nota Verbonden Partijen ligt (zie aanbeveling 9). Doordat deze Nota nog niet geactualiseerd is, heeft er geen fundamentele discussie in de raad kunnen plaatsvinden.</p>
7	<p>Als er in de regeling afspraken zijn gemaakt over te leveren prestaties, stuur dan ook op het leveren van die prestaties</p>	<p>We hebben geen follow-up geconstateerd.</p>
8	<p>Als wetwijzigingen gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheid van de gemeente, neem dan als gemeente zelf de verantwoordelijkheid binnen een GR om (de afspraken in) een regeling te heroverwegen of aan te passen</p>	<p>Ons is niet duidelijk geworden of er überhaupt wetwijzigingen zijn geweest.</p>
9	<p>Aanbevelingen voor de Nota Verbonden partijen. Neem hierin op dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de raad een inhoudelijke visie vaststelt op het beleidsterrein waarop de verbonden partij acteert en dat de prestaties die de verbonden partij dient te leveren, bij dienen te dragen tot • het bereiken van één of meer vastgestelde gemeentelijke doelen • er per verbonden partij een toezichtarrangement dient te zijn • de gemeente prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten met het samenwerkingsverband kan of dient te sluiten • vooraf afspraken worden gemaakt over de rolverdeling toezichthouder als mede-eigenaar en als opdrachtgever 	<p>De Nota Verbonden partijen is niet geactualiseerd. De verwachting is dat er voor de zomer 2018 een conceptversie ligt.</p>



4.2.4 Quick Scan Handhaving Monumenten (2015)

In 2015 is dit onderzoek uitgevoerd met het doel:

In beeld brengen van instrumenten die de gemeente heeft in het voorkomen van verloedering van monumenten en het optreden daartegen.

Op 15 december 2015 is de quick scan in een voorronde besproken. Op één partij na, concludeerde de raadsleden dat de quick scan niet naar de raad ging maar dat er - als de inventarisatie van monumenten geactualiseerd was - een discussie zou worden gevoerd over de gewenste prioritering gekoppeld aan het beschikbaar stellen van voldoende middelen.

Op 12 april 2016 is een motie van GL ("Maak werk van behoud monumenten") ingediend, en na toezeggingen van de portefeuillehouder aangehouden. Zie bijlage 1 voor de motie en de toezeggingen.

We hebben geconstateerd dat de aanbevelingen gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Zo is vervolg gegeven aan de toezegging om de digitale raadpleegbaarheid van informatie over monumenten.

	Aanbeveling Rekenkamer	Doorwerking
1	<p>De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het toezicht op de monumenten hoog te prioriteren en dit te verwerken in het handhavingsbeleid en het handhavings-uitvoeringsprogramma.</p> <p>Weliswaar is het rapport niet in de gemeenteraad behandeld maar de wethouder heeft op 12 april 2015 wel een aantal toezeggingen gedaan in de raad; zie hiervoor bijlage 3. Hieronder zijn cursief de 3 toezeggingen opgenomen. In de rechterkolom is de status van deze toezeggingen opgenomen.</p>	<p>Deze aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd. College en raad hebben bij de vaststelling van het Samenhangend handhavingsbeleid 2014-2019 gekozen voor een gemiddelde prioriteit voor toezicht en handhaving van monumenten. Aan het opschalen naar hoge prioriteit zijn (afhankelijk van de frequentie en het niveau van de uit te voeren controles) aanzienlijke personele- en financiële consequenties verbonden. Deze zijn niet verder uitgewerkt in scenario's.</p> <p>Handhavingsactiviteiten op monumenten zijn terug te vinden in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.</p>
	<p><i>1) We zijn bezig om te komen tot een nieuwe Cultuurnota. Belangrijk is dat de inventarisatie en het toezichtniveau hierin meegenomen worden</i></p>	<p>In de nieuwe cultuurnota is 25.000 euro beschikbaar gesteld om de lijst van alle gemeentelijke monumenten te actualiseren in 2018. Onderzocht zal worden of dit uitgebreid kan worden met de rijksmonumenten waardoor er een overzicht ontstaat van alle gemeentelijke en rijksmonumenten in de gemeente. De gemeentelijke monumentenlijst is digitaal beschikbaar en dus openbaar.</p>
	<p><i>2) Handhaving is portefeuille burgemeester. We staan een integraal handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma voor. Het streven is om voor 1 mei 2017 of zoveel eerder als mogelijk is dit aan u voor te leggen</i></p>	<p>In het uitvoeringsprogramma handhaving 2017 is aangegeven dat toezicht op monumenten geen hogere prioriteit krijgt.</p>



	3) <i>Plaatsen van gemeentelijke monumenten op de website: dit wordt half mei gerealiseerd, 1 juni is dus haalbaar</i>	Bij zijn reactie in 2015 heeft het college aangegeven aan de slag te gaan met het verbeteren van de digitale raadpleegbaarheid van informatie over monumenten. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat op de monumenten vindbaar zijn op de website (foto's inclusief beschrijving).
2	De rekenkamercommissie beveelt het college aan om scenario's op te stellen over de verwachte capaciteit en inzet van middelen bij het hanteren van hogere prioriteit voor handhaving/toezicht op monumenten, zodat voor de raad inzichtelijk is wat de kosten zijn van een hogere prioriteit voor toezicht op de monumenten.	Zie hierboven onder 1.
3	De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om, gelet op de recente uitspraak van de ARRvS, een fundamenteel debat te voeren over welke criteria de gemeente wil hanteren bij vergunningverlening ten aanzien van monumentale panden. Dit advies is op 15 december 2015 onderschreven door bijna alle aanwezigen tijdens de voorronde.	De aanbeveling is niet opgevolgd. Dit omdat de vergunningverlening ten aanzien van monumentale panden plaatsvindt aan de hand van geldende regelgeving en jurisprudentie.



4.2.5 Juridische kwaliteit bestemmingsplannen (2016)

In 2016 is dit onderzoek uitgevoerd met het doel:

Het uitvoeren van een second opinion op het interne ambtelijke onderzoek 'Bestemmingsplannen in Overbetuwe. Kan dat beter?'

Het college onderschreef de verantwoordelijkheid om een bestemmingsplan goed voor te bereiden. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn dan ook onderkend en een aantal waren ten tijde van onze second opinion al ten uitvoer.

De gemeenteraad heeft op 6 december 2016 besloten in te stemmen met alle conclusies van het onderzoeksrapport, en een vierde bullet toe te voegen aan de voortgangsrapportage (zie tekst tabel).

	Aanbeveling Rekenkamer	Doorwerking
1	<p>Vraag het college om u één keer per jaar te informeren over het verbetertraject rond de kwaliteit van bestemmingsplannen. Wij adviseren daarvoor een vast moment af te spreken, bijvoorbeeld gelijktijdig met de jaarstukken. Inhoudelijk zou die terugkoppeling in onze ogen tenminste moeten bestaan uit:</p> <ul style="list-style-type: none">• Een evaluatie van de verbeteringen die nu in uitvoering zijn genomen of worden voorbereid;• Een overzicht van de wijze waarop de leerpunten uit de uitspraken van de Raad van State zijn geborgd in de organisatie• Een overzicht van nieuwe leerpunten naar aanleiding van uitspraken die de Raad van State in het voorgaande jaar heeft gedaan.	<p>Op 27 februari 2018 is de rapportage 'Bestemmingsplannen in Overbetuwe. Kan het beter? Rapportage 2015-2017' besproken in de B&W-vergadering.</p> <p>Met redenen is ervoor gekozen de periode 2015-2017 in de rapportage op te nemen</p>
2	<p>Toegevoegd via een amendement: Een overzicht (met aantallen) van de categorie-indeling naar tekortkomingen zoals die blijken uit de uitspraken van de Raad van State (zie hoofdstuk Bevindingen in het rapport van de Rekenkamercommissie).</p>	<p>In de rapportage zijn twee nieuwe leerpunten toegevoegd.</p>



4.2.6 Programmabegroting in relatie tot de overige planning & controlinstrumenten (2016)

In 2016 is dit onderzoek uitgevoerd met het doel:

Onderzoek doen naar de systematiek van de programmabegroting 2016 in relatie tot de andere planning & control instrumenten van de raad. De raad inzicht geven in hoeverre de begrotings- en verantwoordingsinformatie voldoende is voor de raad om te kunnen (bij)sturen op beleidsprestaties en beleids-effecten en daarbij ook zijn budgetrecht adequaat kan uitvoeren.

De rekenkamerbrief van 6 oktober 2016 is niet in de gemeenteraad behandeld. Bij de behandeling van de Programmabegroting 2017 op 8 november 2016 is wel een motie ingediend over SMART geformuleerde financiële stukken en SMART doelen (zie bijlage 2). Deze motie is destijds aangehouden in afwachting van bespreking van de rekenkamerbrief in de Auditcommissie op 28 juni 2017.

In zijn reactie van 7 december 2016 omarmt het college de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en ziet de rapportage dan ook als een aanmoediging om vorderingen te maken met de zogenaamde drie W-vragen zo specifiek mogelijk te maken. Te starten bij het SMART formuleren van het beleid. Immers, hoe SMART-er het beleid geformuleerd is, des te eenvoudiger het wordt om sturing te geven in de uitvoering en vervolgens in de verantwoording.

Naar aanleiding van de nagekomen reactie van het college van 7 december 2016 op de rekenkamerbrief heeft de rekenkamercommissie gereageerd met een nawoord in de rekenkamerbrief van 6 april 2017. Naar aanleiding van de eerdergenoemde vergadering van de Auditcommissie heeft de voorzitter daarvan, mevr. Janssen, in de gemeenteraad van 11 juli 2017 aangegeven dat de Auditcommissie heeft geconstateerd dat het college de rapportage van de RKC omarmt, en dat het college de drie w-vragen zo SMART mogelijk zal maken.

In ons nazorgonderzoek hebben we minimale vorderingen geconstateerd op het gebied van SMART formuleren, zowel in beleidsnota's, begroting en verantwoordingsdocumenten.

We hebben vastgesteld dat een jaar na het uitbrengen van onze tweede rekenkamerbrief er nog steeds geen substantiële ontwikkelingen te melden zijn die recht doen aan de toezegging van het college om de 3 w-vragen in de beleids- en programmadocumenten zo SMART mogelijk te maken. Het hoofddaccent ligt volgens de rekenkamer op de eerste w-vraag: het 'verSMARTen' van de outcomegerichte doelen.

	Aanbeveling Rekenkamer	Doorwerking
1	De rekenkamercommissie is daarom van oordeel dat de raad op basis van de programmabegroting onvoldoende kan sturen op de gewenste maatschappelijke effecten en daarmee ook onvoldoende zicht krijgt op de effectiviteit van de maatregelen/speerpunten.	Deze aanbeveling wordt onderkend en zal de komende periode meer opvolging krijgen (groeitraject). De Rekenkamercommissie constateert dat in de programmabegroting 2018 er wederom geen aanvullende beleidsindicatoren bij de eerste w-vraag zijn opgenomen. Dit is evenmin gebeurd bij de Jaarstukken over 2016. Tot op heden heeft de Rekenkamercommissie onvoldoende SMART beleid gezien.



2	Doordat veel maatregelen onvoldoende concreet worden ingevuld, kan volgens de rekenkamercommissie de raad onvoldoende de voortgang van maatregelen via de begroting in de gaten houden noch tijdig bijsturen als deze voortgang stroef loopt. Ook constateert de rekenkamercommissie dat heel vaak maatregelen in het geplande begrotingsjaar niet uitgevoerd worden, zonder dat duidelijk is gemaakt in de jaarstukken waarom dat niet gebeurd is.	Zie hierboven.
3	Over het algemeen – zo constateert de rekenkamercommissie – is de kwaliteit van de financiële informatie in de loop der jaren toegenomen. Maar het kan beter. Met name zijn er nog veel verbeteringen mogelijk bij het leggen van een zichtbare relatie tussen doelen en activiteiten.	Zie hierboven.
4	Er ontbreken SMART (outcomegerichte) doelen in de beleidsnota's.	De rekenkamercommissie heeft niet tot nauwelijks SMART doelen gezien in recent opgesteld beleidsnota's. NB: het beleidsplan sociaal domein zal aan de orde komen in het rekenkameronderzoek sociaal domein.



4.2.7 Oriënterend onderzoek naar de wijze waarop de gemeente de bibliotheek aanstuurt via subsidie (2017)

In 2017 is hier onderzoek naar gedaan met het doel:

In beeld brengen van de wijze waarop de gemeente de bibliotheek aanstuurt en controleert.

Naar aanleiding van de aanbieding van onze concept-rekenkamerbrief op 3 februari 2017, heeft de portefeuillehouder namens het college op 28 februari 2017 een bestuurlijke reactie gegeven. Daarin wordt onze conclusie gedeeld dat de wijze waarop de bibliotheek wordt aangestuurd en gecontroleerd verbetering behoeft.

De rekenkamerbrief is ter kennisname aan de raad aangeboden op 11 april 2017.

Maar is niet in de raad besproken.

In de bestuurlijke reactie op de rekenkamerbrief (van 3 februari 2017) omarmt de portefeuillehouder de conclusies van de rekenkamercommissie, en zegt de zeven aanbevelingen toe te zullen passen bij het vertalen van de Ontwikkelvisie op bibliotheekfuncties (nota van december 2015) naar een Uitvoeringsplan, en van daaruit naar een subsidiebeschikking 2018.

De raad was toegezegd dat vóór de Kadernota 2018 er zo'n Uitvoeringsplan zou liggen.

In plaats daarvan kwam er een Uitvoeringsagenda 2018 (per memo van 11 december 2017 aan de raad verstrekt). Hierin wordt weliswaar de Ontwikkelvisie verder geconcretiseerd, maar wordt nog geen uitwerking gegeven aan de 7 aanbevelingen van de rekenkamercommissie. De in de bijlage opgenomen "doelenboom" is feitelijk geen doelenboom met (outcomegerichte) doelen die op maatschappelijke effecten zijn gericht, maar een verzameling van uitgangspunten. Bovendien zijn deze 'doelen' niet SMART. Zowel de Uitvoeringsagenda als de daaraan ten grondslag liggende subsidieafspraken met OBGZ zijn outputgericht – hieruit kunnen geen maatschappelijke resultaten, laat staan de doorwerking in maatschappelijke effecten worden afgeleid.

Verder wordt in de Uitvoeringsagenda 2018 regionaal overleg aangekondigd over een nog op te stellen samenwerkingsovereenkomst op regionaal niveau door de 6 gemeenten die de OBGZ subsidiëren. Vooral nog is onduidelijk hoe deze zal leiden tot de gewenste omslag naar het sturen op maatschappelijke effecten.

Concluderend: In ons nazorgonderzoek hebben we geconstateerd dat de aangekondigde implementatie van de conclusies/aanbevelingen van de rekenkamerbrief in 2017 niet is gerealiseerd. Er zijn voorzichtige eerste stappen gezet naar verbetering van de subsidierelatie op regionaal niveau, maar onduidelijk is op welke manier dat geëffectueerd wordt.




	Aanbeveling Rekenkamer	Doorwerking
1	Formuleer concrete doelen	<p>Er is gestart met het opstellen van een 'visie op de bibliotheekfuncties uitvoeringsagenda 2018' (ter kennisname aan de Raad op 19 december 2017).</p> <p>Samen met de 6 regiogemeenten wordt in 2018 gewerkt aan het vorm geven van gezamenlijk opdrachtgeverschap. Hierbij zal het model van de VNG als leidraad gehanteerd worden. De rekenkamercommissie vraagt zich af in hoeverre dit VNG-model voldoende handvaten geeft.</p> <p>Een nieuwe overeenkomst met concrete doelen zal op zijn vroegst voor het subsidiejaar 2019 in werking treden.</p>
2	Leg een heldere relatie tussen doelen en gevraagde prestaties	De uitvoeringsagenda 2018 is op outputgericht. Er is geen sprake van een heldere relatie tussen doelen en gevraagde prestaties.
3	Weeg alternatieve beleidsinstrumenten af voor subsidies	Zie hierboven; is (nog) niet gebeurd.
4	Evalueer subsidies regelmatig op effectiviteit	Zie hierboven; is (nog) niet gebeurd.
5	Controleer de prestaties van de subsidieontvanger	Feitelijk pas najaar 2018 aan de orde.
6	Zorg voor tussentijdse sturings- en beheersingsinformatie	Voor het subsidiejaar 2019 is rapportage voor 1 september 2018 afgesproken. De rekenkamercommissie adviseert aan te sluiten bij de reguliere P&C-cyclus (dus vier maal per jaar). Ook hier geldt dat dit feitelijk pas in het najaar 2018 aan de orde is.
7	Zorg voor samenhang in de uitvoering van het subsidiebeleid	Niet onderzocht.



5. Reactie college

gemeente **Overbetuwe**



Rekenkamer
dhr. Van Vugt

Uw brief van 13 april 2018	Uw kenmerk	Ons kenmerk 18uit09876	Datum 8 mei 2018	Verzonden d.d. - 9 MEI 2018
Onderwerp: Bestuurlijke reactie n.a.v. Nazorgonderzoek Rekenkamer		Behandeld door S. van Eldik-Giesbers	Telefoonnummer 14 0481	Bijlage(n)

Geachte heer Van Vugt,

U hebt op 13 april 2018 het college van B&W de concept rapportage 'Nazorgonderzoek' inclusief concept-rekenkamer brief en de ambtelijke reacties naar ons toegestuurd. U vraagt het college van B&W om een bestuurlijke reactie. We hebben met u afgesproken dat de bestuurlijke reactie in de B&W vergadering van 8 mei 2018 behandeld wordt en dat u 9 mei daarvan op de hoogte wordt gesteld. Hieronder lichten we graag per onderzoek onze reactie toe.

1. Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving

Met inachtneming van de volgende opmerkingen zijn we het eens met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport:

- Tegelijk met de vaststelling van het Samenhangend beleid is voor 2014-2015 een uitvoeringsprogramma vastgesteld, dat ook in 2016 is gehanteerd. Voor 2017 is een nieuw uitvoeringsprogramma opgesteld;
- Handhaving op het gebied van monumenten en archeologie vindt plaats overeenkomstig het vastgestelde beleid;
- 'Het uitvoeringsprogramma 2017 kent een prioriteit van uit te voeren taken en thema's. Hier is geen sprake van SMART indicatoren waarmee de mate van doelrealisatie inzichtelijk gemaakt wordt'. Dit is ook geconcludeerd in het evaluatierapport van het handhavingsbeleid, dat naar verwachting op 8 mei 2018 in het college wordt behandeld;
- De beleidsregel dwangsommen is te vinden via de website onder regelgeving, waarin wordt doorverwezen naar de landelijke informatievoorziening Overheid.nl.

2. Kostendekkendheid tarieven riool- en afvalstoffenheffing

Akkoord met de conclusies en aanbevelingen. Waar dat mogelijk was, zijn alle aanbevelingen m.b.t. de kostendekkendheid van riool- en afvalstoffenheffing opgevolgd.

Dorpsstraat 67, Elst / Postbus 11, 6660 AA Elst T 14 0481 F (0481) 372 482
E info@overbetuwe.nl www.overbetuwe.nl IBAN: NL03BNGH0285092030 BIC: BNGHNL2G *18uit09876*
KvK nummer 51178567 Btw nr NL809032375B01

1/3

3. Grip van de raad op verbonden partijen

Met inachtneming van de volgende opmerkingen zijn we het eens met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport:

- De aanbevelingen worden meegenomen bij de actualisatie van de Nota verbonden partijen overeenkomstig aanbeveling 9. De actualisatie staat voor dit jaar gepland. Deze nota is het beslis-en toetsingskader voor het aangaan en beëindigen van samenwerkingsverbanden en de sturing, toezicht en verantwoording die daarmee samenhangt en vormt daarmee de basis voor het handelen met betrekking tot verbonden partijen;
- Veel aanbevelingen zijn met elkaar verweven;
- Na actualisatie worden de verbonden partijen op alle wijzigingen die uit de actualisatie voortvloeien gescreend, waarna de gewenste aanpassingen voor zover nodig en mogelijk worden doorgevoerd;
- Vooruitlopende op de actualisatie heeft het college ernaar gestreefd de aanbevelingen al toe te passen bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals de MGR en de ontwikkelingen bij de Werkvoorziening Midden Gelderland (Scalabor). Het betekent echter niet zonder meer dat de bestaande verbonden partijen niet aan de aanbevelingen voldoen. Dat zal duidelijk worden na actualisatie van de Nota verbonden partijen en het daaropvolgende onderzoek.

4. Quick Scan handhaving monumenten

Akkoord met de conclusies en aanbevelingen.

5. Juridische kwaliteit bestemmingsplannen

Akkoord met de conclusies en aanbevelingen.

6. Programmabegroting

Niet akkoord met de conclusies en aanbevelingen. Het college staat achter de ambtelijke reactie, waarin aangegeven wordt dat het college streeft naar een zo SMART mogelijke vertaling van diverse financiële stukken en beleidsnota's. Helaas zijn door de complexiteit en diversiteit van het speelveld niet alle gewenste maatschappelijke effecten vooraf te bepalen.

Bovendien zijn er inmiddels in de P&C cyclus veel verbeteringen doorgevoerd waardoor de raad sneller en tussentijds vaker wordt geïnformeerd over de beleidsinhoudelijke en financiële voortgang van de begroting en projecten. Er is in de auditcommissie van 30 januari 2018 geconcludeerd dat de vernieuwde wijze van rapporteren een verbetering betreft van de P&C cyclus.

7. Oriënterend onderzoek aansturing bibliotheek via subsidie

Akkoord met de conclusies en aanbevelingen.



Het rapport van de Rekenkamercommissie is voor het college en organisatie
aanbeveling om op de ingeslagen weg verder te gaan.

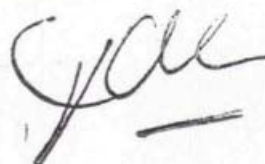
Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,



drs. C.W.W. van den Berg



drs. A.S.F. van Asseldonk



6. Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie constateert dat het college van B&W het over het algemeen eens is met de conclusies en aanbevelingen van dit nazorgonderzoek. Bij een tweetal onderzochte thema's (Handhavingsbeleid Ruimtelijke regelgeving en bij het rapport over verbonden partijen) worden nog een paar opmerkingen geplaatst, die ons verder geen aanleiding geven daar op te reageren.

Dat is wel het geval bij het onderzoek naar de Programmabegroting. Het college is het daar niet eens met de bevindingen van ons onderzoek, en schrijft achter de ambtelijke reactie te staan. Vandaar dat wij deze ambtelijke reactie opgenomen hebben in bijlage 3, met het daarbij gegeven commentaar van de rekenkamercommissie, dat eerder al aan het college is gestuurd.

De rekenkamercommissie is weliswaar van mening dat het niet in alle gevallen makkelijk is om in beleidsnota's en in de P&C-documenten maatschappelijke effecten te bepalen. Maar aan de andere kant ziet de rekenkamercommissie ook weinig voortgang in dit proces, ondanks eerdere toezeggingen van het college op dit punt. De rekenkamercommissie tekent daarbij nog aan dat zij een jaar geleden een groot aantal voorbeelden van andere gemeenten als 'best practices' heeft verzameld en naar raad en college heeft gestuurd – dat naar aanleiding van een verzoek vanuit de gemeenteraad.

Weliswaar zijn op andere punten verbeteringen opgetreden in de P&C-cyclus, maar het nazorgonderzoek gaat (net als de eerdere rekenkamerbrieven over de programmabegroting) specifiek over (het SMART gehalte van) de 3 w-vragen, en niet over andere aspecten van de P&C-cyclus.

Daarnaast verwijst de rekenkamercommissie ook nog naar de indertijd unaniem door de gemeenteraad aangenomen motie (van 19 april 2010) waarbij de raad het college opriep om er zorg voor te dragen dat toekomstige visiedocumenten en beleidsnota's worden opgesteld volgens nader geformuleerde richtlijnen. En om deze lijn door te zetten in de jaarstukken, kadernota en begroting. In de bij de motie gevoegde notitie Beleidscyclus was opgenomen om voortaan de beleidscyclus volgens de SMART-beginselen op te zetten, en te evalueren. Deze motie hebben wij opgenomen in bijlage 4.



Bijlage 1

Motie van GL “Maak werk van behoud monumenten” (Quick Scan Handhaving Monumenten)

Uit: raad 12 april 2016, agendapunt: Bestemmingsplan Elst, Rijksweg Zuid 1-5

Motie GroenLinks “Maak werk van behoud monumenten”

“Roept het College op:

1. Een inventarisatie te maken van de monumenten die een hoog toezichtsniveau dienen te krijgen en deze inventarisatie voor 1 september 2016 aan de raad aan te leveren; deze inventarisatie jaarlijks te actualiseren.
2. Uitgaande van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 februari 2012 handhavingsbeleid en een handhavingsuitvoeringsprogramma voor monumenten op te stellen, op basis waarvan de gemeente stringent kan optreden bij achterstallig onderhoud en/of verwaarlozing van monumenten; dit handhavingsbeleid en handhavingsuitvoeringsprogramma (eventueel als integraal onderdeel van het gemeentelijke handhavingsbeleid) voor 1 mei 2017 aan de raad voor te leggen.
3. De lijst van monumenten en de bijbehorende redengevende beschrijvingen voor 1 mei 2016 op de gemeentelijke website te publiceren.”

Toezeggingen wethouder van Hoeven:

Ad 1) “We zijn bezig om te komen tot een nieuwe Cultuurnota. Belangrijk is dat de inventarisatie en het toezichtsniveau hierin meegenomen worden”.

Ad 2) “Handhaving is portefeuille burgemeester. We staan een integraal handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma voor. Het streven is om voor 1 mei 2017 of zoveel eerder als mogelijk is dit aan u voor te leggen”.

Ad 3) “Plaatsen van gemeentelijke monumenten op de website: dit wordt half mei gerealiseerd, 1 juni is dus haalbaar”.

Hij ontraadt vervolgens de motie. Deze wordt vervolgens door de heer Krijgsman (GL) aangehouden.



Bijlage 2

Motie van GL “Naar SMART geformuleerde financiële stukken” (Programma-begroting in relatie tot de overige planning & controlinstrumenten)

Uit: raad 8 november 2016, agendapunt: Programmabegroting 2016 (motie is op verzoek van de heer Krijgsman aangehouden)

Overwegende / gelezen hebbende / constaterende dat:

- De Raad op 19 april 2010 unaniem een motie heeft aangenomen om in de beleidscyclus een integraal werkmodel toe te passen dat veel in de publieke sector wordt gebruikt (zie toelichting in de motie van 19-4-2010) en hierbij te werken met SMART doelen;
- Deze werkwijze niet altijd is terug te zien in de beleidsdocumenten die sindsdien de Raad hebben bereikt;
- De werkwijze nog niet overal terug te zien is in de begroting 2017: met name de adequate beantwoording van de drie W-vragen en het SMART-formuleren van doelen laat regelmatig te wensen over;
- De Raad hierdoor onvoldoende kan sturen op de gewenste maatschappelijke effecten en de voortgang van maatregelen onvoldoende in de gaten kan houden;
- Het ook voor onze inwoners niet inzichtelijk is in hoeverre de gemeente de aan haar beschikbaar gestelde middelen effectief en efficiënt besteedt.

Roept het College op:

- Er zorg voor te dragen dat toekomstige visiedocumenten en beleidsnota's worden opgesteld volgens de richtlijnen in de motie van 19 april 2010;
- De ingezette lijn door te zetten in de jaarstukken 2016, de Kadernota 2018 en de Begroting 2018 en deze op te stellen volgens de richtlijnen in de motie van 19 april 2010;
- Hierbij per programma en per PNL-post inzichtelijk te maken wat de gewenste maatschappelijke effecten zijn (weergegeven in SMART-geformuleerde doelen), wat de gemeente hiervoor gaat doen en wat dit gaat kosten.



Bijlage 3

Ambtelijke reactie met reactie RKC op Programmabegroting in relatie tot de overige planning & controleinstrumenten (2016)

Ambtelijke reactie, 4 april 2018

In de kern: de bestuurlijke reactie ligt genuanceerder dan geschetst is in de conceptversie nazorg-onderzoek d.d. 25-2-2018.

Het college heeft begin december gereageerd op de brief van de rekenkamer. Zie brief dd 7-12-2016 aan de rekenkamercommissie (16uit30177) en informatiememo aan de raad (16inf00173). In deze brief weerlegt het college diverse opmerkingen en bevindingen van de rekenkamercommissie en heeft het college aangegeven de auditcommissie om advies te vragen om desgewenst de SMART-vertaling verder gestalte te kunnen geven.

Uit de brief van 7-12-2016 (16uit30177): "Wij stellen als college voorop dat wij streven naar een zo SMART mogelijke vertaling van de financiële stukken en beleidsnota's. Doordat het maatschappelijk speelveld zeer complex en divers is, kunnen wij vanzelfsprekend niet alle gewenste maatschappelijke effecten vooraf bepalen en achteraf aantonen aan de hand van de gepleegde input en de gemeten output en outcome. Het maatschappelijke effect is immers ook vaak een gedeelde opbrengst (crossovers met andere partijen, effecten burgerparticipatie, overlap beleid en processen)."

"Wij vinden dat de zoektocht naar SMART vertaling nooit afgerond zal zijn, maar een continu proces is van verbetering."

In de auditcommissie van 28 juni 2017 is de rekenkamerbrief inclusief bestuurlijke reactie besproken. Daarbij is geconstateerd dat er vanuit het project 'Verbetering P&C cyclus' (speerpunt 48 van de Uitvoeringsagenda 2014-2018) inmiddels veel verbeteringen in de P&C cyclus zijn doorgevoerd zoals een verbeterde / vernieuwde Programmabegroting en een nieuwe rapportagestructuur (4 maal per jaar met een vernieuwde opzet van rapporteren aan de raad). Concreet betekent dit de raad sneller en vaker tussentijds wordt geïnformeerd over de beleidsinhoudelijke en financiële voortgang van de gemeentebegroting en projecten. In deze rapportages en ook in de jaarstukken wordt verder invulling geven aan de overige w-vragen (wat hebben we gedaan en wat heeft het gekost?).

Het rapport van de rekenkamercommissie is voor het college en organisatie een aanbeveling om op de ingeslagen weg verder te gaan (als voorbeeld van een smart/specifieke rapportage wordt het op 16 mei 2017 vastgestelde beleidsplan sociaal domein 2017-2021 benoemd) en om uitgangspunten nog meer Smart te maken.

Tot slot: in de auditcommissie van 30 januari 2018 is de nieuwe rapportagecyclus geëvalueerd en geconcludeerd dat de vernieuwde wijze van rapporteren een verbetering betreft van de P&C cyclus. Vanuit deze commissie is begin februari aan de raad geadviseerd over de wijze van bestuurlijke behandeling van de tussenrapportages. (TR1 en TR3 eerst in een politieke avond agenderen t.b.v. inhoudelijke bespreking en een maand later agenderen voor vaststelling door de raad. Waarbij TR12018 nog direct aan de raad wordt voorgelegd als gevolg van het aangepaste vergaderschema n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen. TR2 en TR4 bij voorkeur rechtstreeks agenderen op de raadsagenda, maar omwille van voldoende aandacht wel als aparte agendapunten).

Reactie rekenkamercommissie, 12 april 2018

De ambtelijke reactie is niet volledig wat betreft de kern van de opgave waar de gemeente voor staat m.b.t. de drie 'w- vragen'. Dat gaat name over de volgende toezegging die het college deed in de bestuurlijke reactie van 7 december 2016 n.a.v. onze eerste rekenkamerbrief van 6 oktober 2016. Daarin staat: "Het college zal bij het opstellen van de komende begrotingen en jaarstukken beoordelen of er – naast de voorgeschreven indicatoren – extra beleidsindicatoren zullen worden



opgenomen om daarmee een beter beeld te krijgen van de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten per programma.” (p. 5).

In de ambtelijke reactie wordt verzuimd om het Nawoord van de rekenkamercommissie aan te halen, zoals gedaan in de rekenkamerbrief van 6 april 2017, waarin de commissie constateert dat zij (na bestudering van de programmabegroting 2017 en toen recent uitgebrachte beleidsnota's kritisch is over met name de SMART doelstellingen: “Het valt de rekenkamercommissie op dat de doelen ('wat willen we bereiken') van de programmabegroting 2017 evenmin SMART zijn geformuleerd als dit in voorgaande versies het geval was. Ze beschrijven slechts een kwalitatief geformuleerde richting, vaak in vage, voor velerlei uitleg vatbare bewoordingen. Er zijn weliswaar – conform rijksvoorschrift – nu 'beleidsindicatoren' bij vermeld, maar het is vaak niet duidelijk wat de relatie is tussen de beleidsindicatoren en de doelen. Daarnaast 'dekken' de beleidsindicatoren maar een klein deel van de thema's die onder een programma vallen. Bovendien zijn het beleidsindicatoren zonder streefwaarden, zodat niet duidelijk is wat wanneer bereikt moet worden. Daarmee zijn de doelen dus nog steeds niet SMART geformuleerd (op outcomeniveau).” (p. 3). In een bijlage werd dat toegevoegd voor alle beleidsinhoudelijke programma's van de programmabegroting 2017.

Vandaar dat de rekenkamercommissie in deze tweede rekenkamerbrief over de programmabegroting i.r.t. de overige P&C documenten concludeerde dat de eerdere conclusies nog helemaal overeind stonden. En dus zeker niet weerlegd door de bestuurlijke reactie van het college. De praktijk was namelijk nog steeds niet veranderd!

Vanuit de rekenkamercommissie zijn nadien – per brief van 27 juni 2017 – nog 'best practices' aan de raad en uw college gestuurd. Ter verbetering van de nieuwe programmabegroting 2018. Wij hebben niet geconstateerd dat daar iets mee is gedaan.

Vervolgens heeft de voorzitter van de Auditcommissie in de raad van 11 juni gemeld dat de AC heeft geconstateerd dat het college de rapportage van de RKC omarmt, en dat het college de drie vragen zo SMART mogelijk zal maken.

De rekenkamercommissie constateert echter dat in de programmabegroting 2018 er wederom geen aanvullende beleidsindicatoren bij de eerste w-vraag zijn opgenomen, en evenmin dat dat is gebeurd bij de Jaarstukken over 2016.

Ook de (nieuwe) beleidsnota's van het afgelopen jaar waren niet SMART gemaakt, met uitzondering van de poging tot verSMARTEN van het beleidsplan Sociaal Domein. In die nota is inderdaad wat meer aandacht voor het meten van de doelen, dan in alle beleidsplannen en transformatie-agenda's sociaal domein voorheen het geval was. Wij constateren echter ook dat de doelen (deels) afwijken van de doelen die voorheen vastgesteld zijn, dat diverse indicatoren nog niet zijn geoperationaliseerd en dat (de indicatoren van) deze doelen nog geen streefwaarden kennen. Overigens zijn het indicatoren die weer afwijken van de beleidsindicatoren die in de programmabegroting staan vermeld. In onze onderzoeksrapportage over het sociaal domein zal de rekenkamercommissie hier nader op in gaan.

Concluderend stelt de rekenkamercommissie vast dat een jaar na het uitbrengen van onze tweede rekenkamerbrief er helaas nog steeds geen substantiële ontwikkelingen te melden zijn die recht doen aan de toezegging van het college om de 3 w-vragen in de beleids- en programmadocumenten zo SMART mogelijk te maken, waarbij volgens de rekenkamercommissie het hoofddaccent zou moeten liggen op de eerste w-vraag: het verSMARTEN van de outcomegerichte doelen.

Dat er op andere vlakken van de P&C-cyclus vorderingen zijn gemaakt en wijzigingen zijn aangebracht – zoals vermeld in de ambtelijke reactie – doet niets af van bovenstaande conclusie.



Bijlage 4

Motie van D66, CDA, PvdA, CU, GBO, GL en VVD "SMART Beleidscyclus", unaniem aangenomen in de gemeenteraad van 19 april 2010

Motie¹ gemeente Overbetuwe

Registratienummer: 11RB000056



Onderwerp:
Beleidscyclus

De raad van de gemeente Overbetuwe in vergadering d.d. 19 april 2010

overwegende dat:

- Het document 'Beleidscyclus' door een werkgroep vanuit de commissie Burger is opgesteld;
- Het document al in alle commissies op de agenda heeft gestaan;
- De ambtelijke organisatie al aan het werk is conform hetgeen in het document is gesteld;

verzoekt het college om:

- Het document 'Beleidscyclus' (bijlage) als formeel document verder te implementeren.

Ondertekening en naam:

D66

Roel Eefting

CDA

Luca Consoli

PvdA

Gabriële Penning de Vries

CU

Hanny van Brakel

GBO

Henk Vreman

GL

Mickel Langeveld

VVD

Cor Verhart

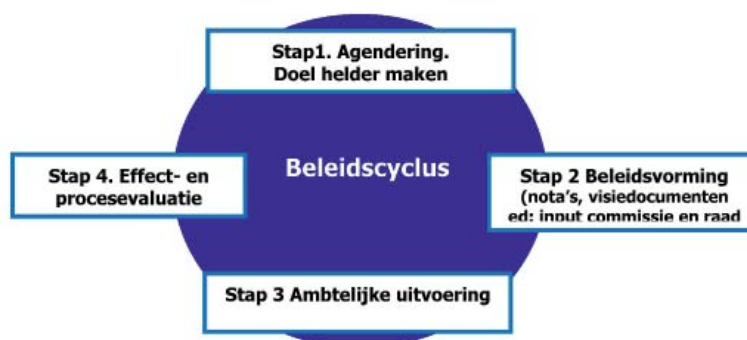
¹ Via een motie doet de raad een uitspraak. De uitspraak kan de mening van de raad weergegeven, maar ook een opdracht of verzoek in de richting van het college. Het college mag formeel een motie naast zich neerleggen, maar kan daarop wel door de raad worden aangesproken. Moties moeten schriftelijk worden ingediend, dit kan zowel voorafgaand als tijdens de vergadering. De motie wordt tegelijk met het bijbehorende agendapunt behandeld. Er wordt uiteindelijk eerst over het agendapunt gestemd en vervolgens over de motie. Moties die niet bij een bepaald agendapunt horen worden aan het einde van de agenda behandeld op volgorde van indiening.

Inleiding

In de gemeentelijke politiek van de Overbetuwe wordt steeds meer de nadruk gelegd op resultaat gericht werken. Ook bij externe financiering zoals door provincie en rijksoverheid heeft het behalen van aantoonbare resultaten een positieve meerwaarde. Wij stellen als projectgroep 'evaluaties' dan ook onderstaande visie en aanpak voor. Een aanpak die voor alle betrokkenen (commissie-/raadsleden, wethouders, ambtenaren) een positief effect zal hebben. Centraal in deze aanpak staat het realiseren van maatschappelijke doelstellingen met een effectieve (ambtelijke) uitvoering.

De beleidscyclus gemeente Overbetuwe vanaf 1 januari 2011

Ons voorstel is dat de gemeente Overbetuwe de beleidscyclus, een integraal werkmodel dat veel in de publieke sector wordt gebruikt (zie figuur 1), per 1 januari 2011 gebruikt voor nieuw op te starten projecten. Evaluatie neemt daar een prominente plaats in.



Figuur 1: De beleidscyclus

Agendering, doel helder maken

Belangrijk hiernaast is aan te geven welke actoren bij het onderwerp betrokken zijn en hoe. Een heldere doelstelling maakt haar eigen evaluatie mogelijk.

Beleidsvorming

Bij beleidsvorming is het van belang dat wethouders en ambtenaren bekijken hoe de agendering tot stand kwam en hoe de kaderstelling en beleidsvorming nu aan te pakken uitgaande van de beleidscyclus. De SMART-doelstellingen zullen een duidelijke plek moeten krijgen in visie's/nota's e.d. Vanaf het moment dat het beleid wordt aangenomen, begint in de beleidscyclus al meteen het monitoren ten behoeve van de evaluatie. Het zal in de praktijk dan ook gemakkelijker worden om eventuele tussenevaluaties (op verzoek van commissie-/raadsleden en/of wethouder) aan te leveren en daarop indien nodig bij te sturen.

Ambtelijke uitvoering

Bij stap 3 is het van belang dat er open en transparant gewerkt wordt tussen de betrokken actoren. De openheid staat een actieve monitoring van het proces toe. Als het proces dreigt te ontsporen zal de wethouder moeten ingrijpen. Een terugkoppeling naar de desbetreffende commissie zal dan moeten gebeuren op verantwoordelijkheid van de wethouder.



Evaluatie

Evaluatie stap 4, is het verzamelen (vanaf de start en gedurende de looptijd), interpreteren en presenteren van informatie teneinde de waarde van beoogde effecten en/of processen te bepalen. Hierbij gaat het om het waarderen van de resultaten voortvloeiend uit de SMART geformuleerde doelstellingen bij de start van de beleidscyclus.

SMART doelen stellen

Doelstellingen werken pas als ze helder en opvolgbaar worden geformuleerd. Om de voorgestelde beleidscyclus als instrument te realiseren is het van belang de smart (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) onderdelen te definiëren.

Een SMART-doelstelling is richtinggevend: het geeft aan wat je wilt bereiken, het beoogde doel. Bovendien wordt aangegeven welke resultaten wanneer moeten worden bereikt. Door een doelstelling SMART te formuleren kunnen commissie- en gemeenteraadsleden beter sturen. SMART staat voor:

Specifiek: wat wil je precies dat jij of de ander doet?

Meetbaar: is er na afloop te controleren/meten of de afspraak nagekomen is?

Acceptabel: Is het een eis/wens die door de ander in te willigen is?

Realistisch: Is het reëel dat het doel daadwerkelijk nagestreefd wordt?

Tijdgebonden: Wanneer begint en wanneer eindigt de actie?

Waarom evalueren?

Zowel gemeenten en andere lokale/regionale organisaties en instellingen in de publieke sector moeten in toenemende mate (financiële) verantwoording afleggen over hun beleid. Zo wordt steeds vaker de vraag gesteld waarom voor een bepaalde interventie wordt gekozen, wat een interventie kost en wat deze interventie vervolgens oplevert. Evaluatie is een goede manier om te bepalen of een beleidsmaatregel, project of interventie het gewenste resultaat laat zien (effectevaluatie) en of processen goed verlopen (procesevaluatie). Bij een juiste evaluatie kunnen college BenW en gemeenteraad weloverwogen besluiten nemen en aansturen op nog betere resultaten. Gemeenteraadsleden en commissieleden zullen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid alert moeten zijn om hun doelen helder te maken.

Concreet is het doel van evaluatieonderzoek kwaliteitsverbetering (van bijvoorbeeld een project, aanpak, interventie of beleidsmaatregel) én een goede of betere besluitvorming op beleids- en politiek niveau. Evaluatieonderzoek heeft in dat opzicht ook een maatschappelijk doel n.l. het algemene welzijn van de inwoners te verbeteren. De resultaten van evaluatieonderzoek moeten doorstromen naar de volgende fasen van de beleidscyclus en leiden tot goed gefundeerde besluiten over continueren, aanpassen of beëindigen van financiering (van projecten, interventies etc).

Wie heeft welke verantwoordelijkheid?

De wethouder heeft verantwoordelijkheid de beleidscyclus goed te laten verlopen door de ambtenaren SMART doelstellingen te laten formuleren (stap 2) en alert en betrokken te blijven bij het vergaren van evaluatiedata en de daarmee samenhangende monitoring (stap 3). De rol van de commissies en raad ligt bij de kaderstelling en indien vooraf bepaald ook bij de voorfase van doel helder maken (stap 1). Bij de uitvoering is het mogelijk tussentijdse evaluaties op te nemen (vaak relevant bij grote projecten). Is dat niet gebeurd dan houden zowel de wethouder als de commissie-/raadsleden het recht om het verzoek in te dienen om een tussenevaluatie. Wanneer de doelen tussendoor vanuit het perspectief van de wethouder niet haalbaar blijken te zijn dient de wethouder daar de commissie-/raadsleden



van in kennis te stellen. Of er dan een tussentijdse evaluatie nodig is, is een politieke keuze van de commissie-/raadsleden.

Besluit om bovenstaande door te geleiden naar het presidium met het verzoek om het uit te zetten richting College van B&W.

Namens,

Annemien Haveman-Nies, Gabriële Penning de Vries, Luca Consoli, Leo Starink en Roel Eefting







Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon 14 0481
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente **Overbetuwe**

