Rekenkamerrapport

Opvolging RKC-onderzoeken in de gemeenten Stede Broec – Enkhuizen- Drechterland periode 2016-2017

Rekenkamercommissie SED **6 november 2019**

Voorwoord

Waarom dit rapport/opvolgingsonderzoek?
De taak van de Rekenkamercommissie (Rkc) is het onderzoeken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van door het gemeentebestuur gevoerde beleid. In haar rapporten formuleert de Rkc conclusies en aanbevelingen die wanneer deze met een raadsbesluit worden bekrachtig, moeten worden uitgevoerd door het college. Formeel gezien is het de rol van de raad om te controleren of het college de raadsbesluiten uitvoert. In de praktijk pakken rekenkamercommissies vaak de rol op om de implementatie van aanbevelingen uit RKC-onderzoeken zelf te monitoren. Omdat onderzoek uiteindelijk pas bijdraagt aan de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid wanneer er sprake is van doorwerking, vindt de RKC monitoring en rapportage daarover aan de gemeenteraad belangrijk. Ook binnen de presidia is er behoefte om beter zicht te krijgen op monitoring van aanbevelingen.

Wat gaat het over?
Dit rapport geeft een overzicht van de behandeling van enkele onderzoeksrapporten van de RKC. Het gaat om de opvolging van de onderzoeken 'Kwaliteit van raadsvoorstellen' (2016) en 'Programmabegroting en kadernota' (2017). Hoe zijn de onderzoekrapporten behandeld in raadsbesluiten, op welke manier zijn aanbevelingen overgenomen (en besproken in commissie- en raadsvergaderingen) en wat is de stand van de opvolging van de aanbevelingen? We bespreken dit voor de genoemde onderzoeken afzonderlijk en kijken ook naar overstijgende lessen voor de opvolging van onderzoeken.

Voor wie is het rapport en hoe is het te gebruiken?
Het rapport is in eerste instantie bedoeld voor de gemeenteraden om hen te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht in de doorwerking van aanbevelingen. Uiteraard is de informatie ook zinvol voor college en ambtelijke organisatie. Het rapport gaat o.a. in op de opzet van raadsbesluiten, de monitoring van de voortgang van de opvolging van RKC-onderzoeken en de betrokkenheid van de raad. We willen met dit rapport handvatten geven om deze aspecten te verbeteren. De Rkc gebruikt het rapport ook voor verdere verbetering van haar eigen functioneren. Verder geeft het rapport de raad en de RKC ook inzicht om de betekenis van de RKC voor de raad aan te scherpen.

Woord van dank
Voor de verschillende onderwerpen hebben contactpersonen van de gemeente ons tijdens dit opvolgingsonderzoek van informatie voorzien en hebben zij tijd vrijgemaakt om met ons te spreken. We willen hiervoor de volgende mensen bedanken:

- voor het onderzoek 'Kwaliteit van raadsvoorstellen': dhr. J. Slagter;
- voor het onderzoek 'Programmabegroting en kadernota': dhr. W. Essen en dhr. G. Veltman;
- voor beide onderzoeken: dhr. J. Commandeur.

De Rekenkamercommissie

Henk Wokke (voorzitter)
Tijmen Siermann
Laurens van Ede
Geerten Kruis (secretaris/onderzoeker)

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1. Aanleiding 4
1.2. Opzet en kader van het onderzoek 4
1.3. Uitwerking van het onderzoek 5
1.4. Presentatie en leeswijzer van het onderzoek 5
2. Bestuurlijke Samenvatting 6
2.1. Samenvatting van de onderzoeksbevindingen 6
2.2. Conclusies 7
2.3. Leer en verbeterpunten 8
3. Opvolging 'Kwaliteit van raadsvoorstellen' 9
3.1. Rekenkamerproduct, de kerngegevens 9
3.2. Bereik en effect, de opvolging van aanbevelingen 10
3.2.1. Bespreken en besluiten 10
3.2.2. Implementeren en effectueren 12
3.2.3. Informatie en sturing 13
3.3. Analyse met het toetsingskader 14
4. Opvolging 'Programmabegroting en kadernota' 15
4.1. Rekenkamerproduct, de kerngegevens 15
4.2. Bereik en effect, de opvolging van aanbevelingen 16
4.2.1. Bespreken en besluiten 16
4.2.2. Implementeren en effectueren 20
4.2.3. Informatie en sturing 23
4.3. Analyse met toetsingskader 23
Bijlage 1 Literatuurlijst 25
Bijlage 2 Overzicht van informatiebronnen 26
Bijlage 3 Bestuurlijke reactie Stede Broec 27
Bijlage 4 Bestuurlijke reactie Enkhuizen 29
Bijlage 5 Bestuurlijke reactie Drechterland 31
Bijlage 6 Nawoord Rekenkamercommissie 33

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

De RKC heeft als taak de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid te onderzoeken. Daarbij besteden we ook aandacht aan de mogelijkheden van de raad om haar kaderstellende en/of controlerende rol te vervullen. In onze rapporten doen we aanbevelingen voor verbeteringen op deze verschillende aspecten.

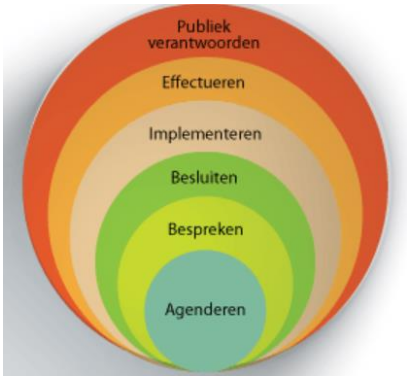
Veel rekenkamercommissies nemen de taak op zich om zelf de opvolging van aanbevelingen te monitoren. De Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) onderkent het belang van inzicht in de doorwerking. In het Beleidsonderzoek[1] vanuit de commissie kwaliteit van de NVRR wordt gesteld dat ter verbetering van de doorwerking het noodzakelijk is de taak/rol van rekenkamers opnieuw te definiëren als 'een bijdrage leveren aan de verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering.'

In het jaarplan van de RKC voor 2019 is aangegeven dat de RKC de opvolging van eerder uitgebrachte rapporten gaat monitoren, mede op verzoek van de presidia. Dit verslag geeft een overzicht van de opvolging van twee onderzoeken van de RKC in de periode 2016 tot en met 2017. Hiermee wordt inzichtelijk op welke manier de rapporten van de RKC zijn behandeld, hoe is omgegaan met de aanbevelingen en hoe de raad hierbij is betrokken.

1.2. Opzet en kader van het onderzoek

In april 2019 hebben we de onderzoeksopzet voor deze follow-up naar de gemeenteraden gestuurd. Hierin zijn de doelstelling en de onderzoeksaanpak beschreven. Voor de SED-gemeenten hebben we gekeken naar de opvolging van de volgende onderzoeken:

- Kwaliteit van raadsvoorstellen (2016)
- Programmabegroting en kadernota (2017)



Figuur 1. Model doorwerkingscirkels van rekenkameronderzoek

We hebben gebruik gemaakt van een instrument van de NVRR om de doorwerking van rekenkamerproducten inzichtelijk te maken. Dit is een stappenplan met daarin het hieronder afgebeelde cirkelmodel.[2] Dit model hebben we gebruikt bij het opzetten van het toetsingskader.

De RKC kijkt in deze quick scan nadrukkelijk naar de onderdelen bespreken, besluiten, implementeren en effectueren. De aspecten agenderen en publiek verantwoorden, worden in dit doorwerkingsonderzoek niet getoetst aan de hand van normen, maar worden beschrijvend behandeld.

Dit onderzoek is niet bedoeld als een vervolg op de eerdere onderzoeken, waarbij nieuwe conclusies en aanbevelingen naar voren komen. We richten ons hier uitsluitend op de opvolging van de oorspronkelijke aanbevelingen.

[1] 'Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers', Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI, E. Lemmens.

[2] https://wiki.nvrr.nl/artikel/62252/Stappenplan-—-Meten-van-doorwerking-decentrale-rekenkamers

1.3. Uitwerking van het onderzoek

Voor elk onderzoek hebben we de behandeling van het eindrapport en de aanbevelingen onderzocht aan de hand van de gemeentelijke (beleids-)stukken en besprekingen en besluitvorming in commissies en raad. Deze documenten en besluitenlijsten konden we grotendeels via de website van de gemeente verzamelen, aan de hand van de vergaderschema's van commissies en van de raad (zie bijlagen 2 en 3).

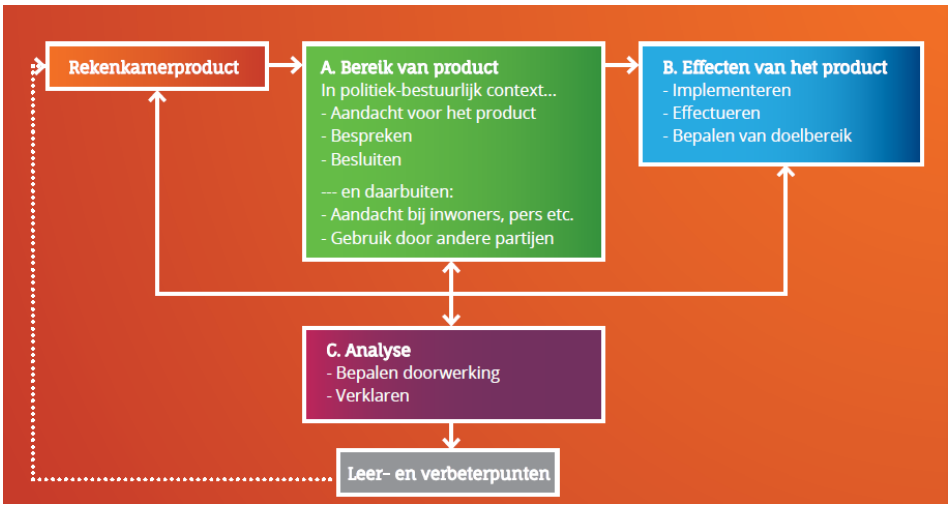
In aanvulling op deze schriftelijke bronnen hebben we interviews gehouden met de contactpersonen van de gemeenten voor de betreffende onderzoeken. Deze interviews leverden in de eerste plaats een aantal aanvullende documenten op, die we niet via de website konden traceren. Daarnaast leverden de interviews actuele aanvullingen en achtergronden over de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen.

De heer J. Slagter hebben we gesproken over de opvolging van het onderzoek 'Kwaliteit van raadsvoorstellen'. Over de opvolging van de 'Programmabegroting en kadernota' is een gesprek gevoerd met dhr. W. Essen en dhr. G. Veltman. Ook is een gesprek gevoerd met één van de griffiers en zijn door de andere griffiers resterende vragen van de Rkc beantwoord.

1.4. Presentatie en leeswijzer van het onderzoek

De opvolging van de twee onderzoeken wordt in de feitelijke hoofdstukken 3 en 4 behandeld. De Rkc heeft hierbij gebruikt gemaakt van een handreiking van de NVRR wat als inspiratie heeft gediend.[1] Hiermee presenteren we per onderzoek de volgende onderdelen:

- Rekenkamerproduct: de kerngegevens zoals: doelstelling, periode en aanbevelingen
- Bereik en effect van het product. Oftewel de opvolging van de aanbevelingen: raadsvoorstellen, vervolgafspraken, acties (zoals beleidsaanpassingen, informatievoorziening raad)
- Analyse met behulp van het toetsingskader (bespreken/besluiten, implementeren/effectueren, informatie/sturing)



Figuur 2. Model voor het meten en verklaren van doorwerking

In hoofdstuk 2 hebben we een bestuurlijke samenvatting opgenomen. Na een korte samenvatting benoemen we de conclusies, om na een reflectie van de RKC op deze conclusies, de leer en verbeterpunten te benoemen.

[1] Gerritsen, M. en Lemmens, E. Inzicht in doorwerking van rekenkamerproducten. NVRR

2. Bestuurlijke Samenvatting

2.1. Samenvatting van de onderzoeksbevindingen

Er zijn vaste procedures bij het opleveren en behandelen van rapporten van de Rkc. Bij de rapporten over de kwaliteit van raadsvoorstellen en de kadernota en programmabegroting functioneerden deze goed. Voorafgaand aan het aanbieden van de rapporten aan de raden krijgt de ambtelijke organisatie de mogelijkheid om onjuistheden in de nota van bevindingen te corrigeren en de colleges geven een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. De gemeenten hebben alle drie een vaste manier waarop Rkc-rapporten worden behandeld in de raad. De Rkc krijgt hierbij de gelegenheid om het rapport te presenteren en raadsleden benutten de behandeling van het rapport om diverse vragen te stellen aan de Rkc en de verantwoordelijk wethouder (zie hoofdstuk 3 en 4). Ten behoeve van de besluitvorming over de aanbevelingen stelt de griffie een raadsvoorstel op.
Vervolgens gaat het rapport het proces in van:

- Bespreken en besluiten. De normen hierbij zijn samengevat: 1) een ordentelijke politieke discussie[1] en 2) politiek commitment voor de aanbevelingen.
- Implementeren en effectueren. De normen zijn samengevat: 1) aanbevelingen zijn omgezet in maatregelen en 2) implementatie heeft beoogde effecten.
- Informatie en sturing over de opvolging van aanbevelingen. De normen zijn samengevat: 1) de raad heeft zicht op implementatie en oefent controle uit en 2) er zijn afspraken over de informatievoorziening.

In onderstaande tabel zijn samengevat de scores van deze onderzochte aspecten opgenomen.

Onderzochte aspecten	**RKC-rapport**	**Stede Broec scores ***		**Enkhuizen scores**		**Drechterland scores**	
Bespreken en besluiten	Raadsvoorstellen	Voldoet (2x)		Voldoet (2x)		Voldoet (2x)	
	Programmabegroting	Voldoet (2x)		Voldoet (2x)		Voldoet (2x)	
Implementeren en effectueren	Raadsvoorstellen	Voldoet deels (2x)		Voldoet deels (2x)		Voldoet deels (2x)	
	Programmabegroting	Voldoet deels (2x)		Voldoet deels (2x)		Voldoet (1x)	Voldoet deels (1x)
Informatie en sturing	Raadsvoorstellen	Voldoet deels (1x)	Voldoet niet (1X)	Voldoet deels (1x)	Voldoet (1X)	Voldoet deels (1X)	Voldoet niet (1X)
	Programmabegroting	Voldoet deels (1X)	Voldoet niet (1x)	Voldoet deels (1X)	Voldoet niet (1x)	Voldoet deels (1X)	Voldoet niet (1x)

** Voldoet betekent dat het aspect vrijwel volledig voldoet aan de gestelde norm; Voldoet deels betekent dat het aspect gedeeltelijk voldoet aan de gestelde norm en er enkele verbeterpunten zijn; Voldoet niet betekent dat het aspect niet voldoet aan de gestelde norm en er meerdere verbeterpunten zijn.*
** Achter de score staat een getal tussen haakjes, zoals 2x of 1x. Per aspect zijn twee normen opgesteld. De score 2x betekent dat deze gemeente deze score voor de twee normen heeft. De score 1x betekent dat deze gemeente op één norm deze score heeft.*

Uit de tabel en het onderzoek blijkt dat er een grote mate van overeenkomst is in de uitkomsten van de drie gemeenten. In paragraaf 2.2 zijn de conclusies opgenomen van deze onderzochte aspecten per onderzoek.

[1] Dit betekent onder andere dat het college een heldere bestuurlijke reactie geeft en het rapport inhoudelijk wordt besproken in de raad(-scommissie).

2.2. Conclusies

Kwaliteit van raadsvoorstellen (hoofdstuk 3)

1. **Bespreken en besluiten**. Er heeft een ordentelijke politieke- bestuurlijke discussie over de aanbevelingen van dit Rkc-rapport plaatsgevonden. Er is een heldere bestuurlijke reactie opgesteld en het rapport is inhoudelijk besproken in de raad(-scommissie). Tijdens de raadsbehandeling bleek er commitment te zijn voor de aanbevelingen en een raadsvoorstel om alle aanbevelingen over te nemen is in alle drie de gemeenten bekrachtigd.
2. **Implementeren en effectueren.** Van de 9 aanbevelingen zijn er 4 opgevolgd, 2 deels opgevolgd en een 7de (borging 4-ogen principe) wordt binnenkort nader uitgewerkt. De formele aanbeveling om het raadsvoorstelformat door de raad te laten vaststellen en een evaluatie van het totstandkomingsproces zijn niet uitgevoerd. Betrokkenen geven aan dat de kwaliteit van raadsvoorstellen in de 3 gemeenten is toegenomen sinds het Rkc-rapport, al blijft taakvolwassenheid bij het opstellen van voorstellen een aandachtspunt.
3. **Informatie en sturing.** Raadsleden hebben geen expliciet zicht op de opvolging van de aanbevelingen; de raad controleert dit niet actief. In algemene zin is er wel met de raad (bijvoorbeeld in het presidium) gesproken over de kwaliteit van raadsvoorstellen. Er is geen sluitende informatie over gedane toezeggingen over opvolging van aanbevelingen of afspraken over de informatievoorziening hierover aan de raad.

Programmabegroting en kadernota (hoofdstuk 3)

1. **Bespreken en besluiten.** Er is sprake geweest van een ordentelijke politiek-bestuurlijke discussie. De colleges hebben per brief gereageerd op het Rkc-rapport. De Rkc heeft een presentatie gegeven aan de raadsleden. Raadsleden hebben op verschillende momenten gesproken over de aanbevelingen van het rapport. De colleges hebben aangegeven dat een aantal aanbevelingen eerst met de raden besproken zullen worden. In Enkhuizen heeft de auditcommissie een rol vervuld om verbeteringen in de verantwoording over de programmabegroting aan te brengen.
2. **Implementeren en effectueren**. Het beeld is dat de aanbevelingen weliswaar zijn opgevolgd, maar vooral ingevuld zijn in de herijking van de P&C cyclus. Aanbevelingen zijn wel 'in de geest' van, maar minder 'naar de letter' van opgevolgd. De aanbeveling tot het uitwerken van prestatie-indicatoren is in Drechterland wel opgevolgd, maar in Stede Broec en Enkhuizen uitgesteld tot het opstellen van de programmabegroting 2021 in 2020. Het opknippen van het programma samenleving zal in de begroting 2020 van alle drie gemeenten geeffectueerd worden. Uit dit onderzoek blijkt dat de P&C cyclus van de drie gemeenten door het verwerken van de aanbevelingen wel is verbeterd.
3. **Informatie en sturing**. Door wijzigingen in de colleges en raden zijn er (C)UP's opgesteld, waarbij de raden zijn betrokken. Er heeft mede hierdoor geen expliciete monitoring van opvolging van aanbevelingen plaatsgevonden. Op signaleringslijsten waarop toezeggingen door de raad worden geregistreerd, zijn niet de opvolgingsafspraken over aanbevelingen van de Rkc opgenomen.

Ten aanzien van de aspecten 'agenderen' en 'publiek verantwoorden', zijn in dit doorwerkingsonderzoek geen normen getoetst (zie doorwerkingscirkels paragraaf 1.2). Wel komt uit de gesprekken naar voren dat de rapporten hebben geleid tot meer bewustwording binnen de SED-organisatie voor de onderwerpen: kwaliteit van raadsvoorstellen, kadernota, programmabegroting en jaarrekening (agenderen). De eindrapporten zijn door de Rkc openbaar gemaakt en ook de behandeling en besluitvorming door de raad hebben in de openbaarheid plaatsgevonden (publiek verantwoorden).

2.3. Leer en verbeterpunten

Zoals uit bovenstaande naar voren komt, zijn er vaste procedures bij het opleveren en behandelen van rapporten van de Rkc en in de praktijk functioneren deze goed. Nadat de raadsbehandeling en besluitvorming hebben plaatsgevonden zijn er echter geen vaste procedures meer. Uit de bestudeerde documenten en de afgenomen interviews voor dit doorwerkingsonderzoek, komen samengevat drie reflectiepunten naar voren:

- (Voor raad en college) Er is geen standaardwerkwijze voor het uitzetten van de opvolging van Rkc-aanbevelingen in de ambtelijke organisatie. De meeste raadsbesluiten hebben een zogenaamd 'zaaknummer' en worden daarmee automatisch toegevoegd aan de werkvoorraad van de verantwoordelijke ambtenaar. Bij aanbevelingen van de Rkc is dit echter niet het geval. Ook worden aanbevelingen van de Rkc niet geregistreerd op de signaleringslijsten waarop de griffies en/ of locosecretarissen in de drie gemeenten moties en toezeggingen van het college aan de raad bijhouden. De opvolging van (toekomstige) aanbevelingen van de Rkc is hiermee niet goed geborgd.
- (Voor raad en college) Ook de terugkoppeling over de implementatie van aanbevelingen van de Rkc is niet geborgd en vindt in de praktijk niet of beperkt plaats. Waar de raden periodiek worden geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de moties en toezeggingen op de signaleringslijsten, is dit bij aanbevelingen van de Rkc meestal niet het geval. Griffies en colleges informeren de raden niet expliciet over de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van Rkc-aanbevelingen en raadsleden monitoren de voortgang van aanbevelingen niet actief. Ook de Rkc zelf heeft – voorafgaand aan dit doorwerkingsonderzoek – de raden nog niet eerder geïnformeerd over de opvolging van haar aanbevelingen.
- (Voor Rkc) De Rkc heeft een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn geformuleerd inclusief een precieze duiding hoe de aanbeveling moet worden opgevolgd. Uit dit onderzoek blijkt dat aanbevelingen veelal wel 'in de geest van' maar niet 'naar de letter van' de aanbeveling zijn uitgevoerd. De verbetering voor de Rkc is dat zij voortaan wel aangeeft wat de aanbeveling voor de raad moet opleveren (het waarom en wat), maar niet precies de aanbeveling hoe dit door het college dient te geschieden (het hoe). De Rkc zal hiervoor per aanbeveling (waarom en wat) deze aanbevelingen voortaan formuleren als handvatten, om daarmee wel een voorbeeld van vormgeving aan te geven.

Gezien het bovenstaande formuleren we – als leer- en verbeterpunten - drie aanbevelingen:

1) *Voor de colleges :* Zorg voor een afgesproken borging in de organisatie voor de opvolging van Rkc aanbevelingen.
   ➔ Handvat: het gebruik maken van een 'zaaknummer' voor de ambtelijke organisatie en registratie op de signaleringslijsten waarmee ook moties en toezeggingen van het college aan de raad worden bijgehouden. Een andere duidelijke en navolgbare borging is ook mogelijk.
2) *Voor colleges en raden:* Zorg voor een heldere met de raden afgesproken wijze van terugkoppeling naar de raden over de implementatie van de aanbevelingen van de Rkc.
   ➔ Handvat: Informeer de raden periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) over de implementatie van aanbevelingen. Dit kan actief met de signaleringslijsten of met een afzonderlijke informatienota. Een andere duidelijke en navolgbare terugkoppeling naar de raden is ook mogelijk.
3) *Voor de Rkc:* Zorg als Rkc bij het doen van aanbevelingen voor een duidelijke splitsing tussen enerzijds de aanbeveling en wat deze moet opleveren en anderzijds handvatten hoe dit in de praktijk zou kunnen.

3. Opvolging 'Kwaliteit van raadsvoorstellen'

3.1. Rekenkamerproduct, de kerngegevens

Tabel 3.1 Kerngegevens van het onderzoek naar Kwaliteit van de raadsvoorstellen

Gemeente:	Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland
Titel rapportage:	Onderzoeksrapport Kwaliteit van de raadsvoorstellen (16 februari 2016)
Hoofonderzoeksvraag/ Doelstelling:	Stellen de raadsvoorstellen de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol op te pakken?
Hoofdconclusie (samengevat):	De Rkc constateert in 2016 dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen voor verbetering vatbaar is. Uit een enquête en interviews blijkt dat de meeste raadsleden redelijk tevreden zijn over de algemene kwaliteit van de raadsvoorstellen, maar op specifieke aspecten zijn er verbeterpunten. Zo vindt een deel van de raadsleden (43% in Stede Broec, 44% in Enkhuizen en 63% in Drechterland) dat de raadsvoorstellen niet veel of helemaal geen houvast bieden voor kaderstelling en bevat 70% van de raadsvoorstellen niet of nauwelijks beleidsalternatieven. Ook vindt een deel van de raadsleden (57% in Stede Broec, 67% in Enkhuizen en 38% in Drechterland) dat raadsvoorstellen niet veel of helemaal geen houvast bieden voor controle. Met name in Stede Broec en Enkhuizen, maar regelmatig ook in Drechterland, komt het aspect evaluatie weinig aan bod in de raadsvoorstellen. Ten slotte constateert de Rkc dat raadsvoorstellen voor de behandeling van begrotingen en rekeningen van verbonden partijen op veel aspecten onvoldoende scoren.
Periode:	Analyse van raadsvoorstellen uit de periode januari 2015 – juni 2015

Aanbevelingen in het onderzoeksrapport		**Wie**
1.	Evalueer **het totstandkomingsproces** (van raadsvoorstellen) en de afstemming tussen wethouders en beleidsmedewerkers daarin.	Colleges
2.	Verantwoordelijkheid aan de basis is een werkbaar organisatieprincipe bij het opstellen van raadsvoorstellen. Collegiale toetsing is daarbij essentieel. Borg de toepassing van het **vier ogen-principe**, bijvoorbeeld door vastlegging in een procedure en controle op toepassing van de vier ogen-controle. Het is aan collega-beleidsmedewerkers om afwijkingen van het raadsvoorstelformat en taal- en stijlfouten uit een raadsvoorstel te halen, niet aan de loco-secretaris.	Organisatie
3.	Bekrachtig het **raadsvoorstelformat**, inclusief helpteksten, met een raads- of collegebesluit.	Colleges/ Raad
4.	Handhaaf de keuze voor één **uniform raadsvoorstelformat** voor de drie gemeenten. Afwijkende formats zijn niet doelmatig en dragen niet bij aan de gewenste kwaliteitsverbetering.	Colleges
5.	Pas op grond van een inventarisatie onder raadsleden het uniforme raadsvoorstelformat aan. Paragrafen die volgens de Rekenkamercommissie beter tot uiting moeten komen zijn beleidsalternatieven, planning en evaluatie, en verantwoording aan de raad.	Colleges
6.	Vergroot de **taakvolwassenheid** door het schrijven van raadsvoorstellen intern te trainen. Besteed daarbij aandacht aan taalgebruik, maar ook aan de opbouw van een goed raadsvoorstel, met daarin alle benodigde onderdelen/ paragrafen.	Organisatie
7.	Inventariseer de **wensen en eisen** van de raadsleden van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland.	Colleges
8a.	Geef raadsleden in raadsvoorstellen – meer dan nu het geval is – de keuze uit meerdere **beleidsalternatieven**.	Colleges
8b.	Leg in raadsvoorstellen duidelijk vast wat wanneer beoordeeld wordt door de raad en op basis van welke aangeleverde **informatie**/ rapportage. Deze informatie in het raadsvoorstel moet de basis bieden voor de raadsagenda/ controle momenten	Colleges

3.2. Bereik en effect, de opvolging van aanbevelingen

3.2.1. Bespreken en besluiten

Bestuurlijke reactie en nawoord Rkc

De colleges van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland hebben het rapport elk besproken op 2 februari 2016 en hebben daarbij besloten om in te stemmen met de verzending van een brief aan de Rkc (de bestuurlijke reactie). De tekst van deze drie brieven is gelijkluidend. In hun bestuurlijke reactie onderschrijven de colleges de hoofdconclusie van het rapport dat de kwaliteit van raadsvoorstellen voor verbetering vatbaar is (zie onderstaand kader). Hierbij benoemen zij de door de Rkc aangestipte aandachtspunten kaderstelling, beleidsalternatieven, meetbare doelen en evaluatiemomenten, en geven zij aan dat deze worden meegenomen in een verbetertraject dat is ingezet.

Hoofdboodschap bestuurlijke reacties
"Wij herkennen ons grotendeels in de door u geformuleerde hoofdconclusie dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen voor verbetering vatbaar is. Die mening delen wij en daaraan werken wij. *Toch is het goed om in uw rapport terug te lezen dat de meeste raadsleden redelijk tevreden zijn over de huidige algemene kwaliteit van de raadsvoorstellen. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit op de specifieke onderdelen kaderstelling, keuzemogelijkheden (beleidsalternatieven), meetbare te realiseren doelen en evaluatiemomenten meer aandacht van ons zouden moeten krijgen. Wij zijn ons dat bewust en nemen deze conclusie, samen met uw aanbevelingen, mee in het verbetertraject dat wij, samen met de SED-organisatie, op dit vlak zijn ingegaan."* (brief colleges Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland; 2 februari 2016; kenmerk 159427).

Daarnaast gaan de colleges in de brief puntsgewijs in op de aanbevelingen van de Rkc. Hierbij oordelen zij positief over 7 van de 8 aanbevelingen:

- De colleges onderschrijven het belang van aanbeveling 1 (evaluatie totstandkomingsproces), 4 (handhaven uniform raadsvoorstel) en 6 (taakvolwassenheid medewerkers) en geven aan deze ook al (deels) te volgen en/ of acties hierop ingezet te hebben.
- Ten aanzien van aanbeveling 3 (bekrachtigen format), 5 en 7 (inventarisatie en aanpassen format) en 8 (beleidsalternatieven en evaluatiemomenten) geven de colleges aan deze te zullen oppakken en/ of mee te nemen in een reeds ingezet verbetertraject.
- Over aanbeveling 2 (borgen vier ogen-principe) geven de colleges aan dat dit niet past binnen de uitgangspunten van de organisatie zoals 'verantwoordelijkheid aan de basis' en 'taakvolwassenheid van medewerkers'. *"Binnen deze principes past het niet om het naleven van de afspraken te borgen door bijvoorbeeld het zetten van parafen."*

De tekst van de bestuurlijke reacties is integraal opgenomen in het eindrapport en in haar nawoord ging de Rkc hier nader op in. De Rkc toonde zich hierbij tevreden dat de colleges zich grotendeels herkennen in de hoofdconclusie en het grotendeels eens zijn met de aanbevelingen. Ten aanzien van de door het college benoemde onwenselijkheid van borging van het vier ogen-principe door bijvoorbeeld het zetten van parafen, gaf de Rkc aan dat het aan de colleges zelf is om de wijze van borging te bepalen. Daarnaast gaf de Rkc in haar nawoord de raad nog een aantal adviezen mee ten aanzien van haar aanbevelingen:

- Samen met de griffies concrete tijdgebonden afspraken met de colleges maken over het betrekken van de raad bij het evalueren van het raadsvoorstelformat (aanbeveling 5).
- De colleges opdragen om de paragraaf 'beleidsalternatieven' verplicht op te nemen in de raadsvoorstellen en kritisch volgen of de raden ook daadwerkelijk keuzes worden voorgelegd (8a).
- Kritisch volgen of in de toekomst het juiste format wordt gehanteerd (4).
- Het college verzoeken om met een concreet verbeterplan te komen en de raad hierover periodiek te informeren (1, 3 en 6).

Raadsbehandeling

In alle drie de gemeenten heeft de secretaris/ onderzoeker van de Rkc een presentatie over het rapport gegeven aan raadsleden en heeft er een discussie over de conclusies en aanbevelingen plaatsgevonden (zie tabel 3.2.1). In Stede Broec en Drechterland is het rapport eerst behandeld in de raadscommissie/ RTG en is er vervolgens over doorgepraat in de raadsvergadering. In Enkhuizen is het rapport hieraan voorafgaand gepresenteerd en besproken tijdens een informatieavond. Alle drie de gemeenteraden hebben het raadsvoorstel om alle aanbevelingen van de Rkc over te nemen unaniem aangenomen.

De onderwerpen die tijdens de behandeling aan de orde kwamen verschilden per gemeente:

- In alle drie de gemeenten hebben raadsleden vragen gesteld over het verbeteren van de taakvolwassenheid van medewerkers (aanbeveling 6). Collegeleden hebben in antwoord hierop aangegeven dat hieraan wordt gewerkt middels trainingen.
- Aanbeveling 2 (het borgen van het vier ogen-principe) is uitgebreid besproken in Stede Broec en Enkhuizen. In Stede Broec is hierbij in lijn met de bestuurlijke reactie van het college een amendement ingediend om "*het college opdracht te geven deze uit te voeren waarbij het 4-ogen- principe wordt overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de opsteller, en het gebruik van het 4-ogen-principe vanuit de organisatie wordt aangemoedigd.*" Dit amendement is verworpen.
- In Drechterland zijn tijdens de behandeling van het rapport vragen gesteld over het evalueren en aanpassen van het raadsvoorstelformat (aanbeveling 5 en 7) en het bekrachtigen hiervan middels een raads- of collegebesluit. Het college heeft in reactie hierop aangegeven dat de griffier hiertoe het initiatief zal nemen (zie verder paragraaf 3.2.2).
- De aanbevelingen over het evalueren van het totstandkomingsproces (aanbeveling 1), het handhaven van het uniforme raadsvoorstelformat (aanbeveling 4) en het toevoegen van een paragraaf informatie en evaluatiemomenten aan het format (aanbeveling 8b) zijn in geen van drie raden/ raadscommissies aan de orde gekomen.
- Raadsleden van alle drie de gemeenten stelden vragen over het tijdspad en de terugkoppeling ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen. In Enkhuizen doet de burgemeester naar aanleiding hiervan de toezegging dat er binnen een jaar aan de raad zal worden teruggekoppeld over de stand van zaken (zie verder paragraaf 3.2.2 onder informatie en sturing).

In de volgende tabel is met een X aangegeven of en wanneer de aanbevelingen besproken zijn.

Tabel 3.2.1. Bespreking en besluitvorming aanbevelingen

	Stede Broec		**Enkhuizen**			**Drechterland**	
	RBFZ 14 april 2016	Raad 21 april 2016	Info-avond 6 maart 2016 *	BOFS 21 maart 2016	Raad 5 april 2016	RTG 11 april 2016	Raad 25 april 2016
Presentatie secretaris/ onderzoeker	**X**		**X**			**X**	
Besproken aanbevelingen/ onderwerpen:							
1 evaluatie totstandkomingsproces			?				
2 borgen vier ogen-principe	X	X	?	X			
3 bekrachtigen format			?			X	
4 handhaven uniform format			?				
5 evalueren en aanpassen format			?			X	X
6 taakvolwassenheid medewerkers	X		?	X		X	X
7 inventariseren wensen en eisen raadsleden			?			X	
8a beleidsalternatieven			?	X			X

8b informatie en evaluatiemomenten			?				
Tijdpad en terugkoppeling implementatie	X		?	X			X
Besluitvorming middels raadsbesluit		**X**			**X**		**X**

* Van de informatieavond in Enkhuizen zijn geen notulen of opnamen gemaakt, waardoor het niet meer kan worden achterhaald welke onderwerpen hierbij aan de orde zijn gekomen.

3.2.2. Implementeren en effectueren

Implementeren

Uit bestudering van documenten (zie bijlage 2) en de interviews komt het beeld naar voren dat weliswaar niet alle individuele aanbevelingen (exact) zijn opgevolgd, maar er wel diverse acties zijn ingezet die in lijn liggen met wat de Rkc met haar aanbevelingen beoogde. De stand van zaken ten aanzien van het implementeren van de aanbevelingen is:

- **1 Evaluatie totstandkomingsproces (niet opgevolgd):** Er heeft geen evaluatie van het totstandkomingsproces van raadsvoorstellen en de afstemming tussen wethouders en beleidsmedewerkers daarbij plaatsgevonden. Als reden hiervoor wordt aangedragen dat er in 2018 verkiezingen zijn geweest, waardoor colleges en raden zijn gewijzigd. Wel wordt er in bredere zin gekeken naar de wijze waarop de informatievoorziening voor raden tot stand komt (breder dan alleen raadsvoorstellen). In Enkhuizen is dit anders dan in de andere twee gemeenten omdat er geen coalitieakkoord is, maar een raadsbreed akkoord.
- **2 Borgen vier ogenprincipe (deels opgevolgd, deels nog niet):** Bij de training van nieuwe medewerkers wordt aandacht besteed aan het vier ogenprincipe. Ten aanzien van de werkprocessen heeft er echter vooralsnog geen borging van het vier ogenprincipe plaatsgevonden. Hoewel binnen de organisatie in algemene zin de indruk is dat er voldoende aandacht is voor dit principe, is er daarom geen zekerheid dat dit ook daadwerkelijk plaatsvindt. Op een formulier dat de organisatie intern gebruikt wil men daarom in de nabije toekomst wél zichtbaar gaan maken of raadsstukken breder zijn beoordeeld (bijvoorbeeld ook juridisch en financieel).
- **3 Bekrachtigen format (niet opgevolgd):** In Drechterland is het aangepaste raadsvoorstelformat besproken in het presidium, alwaar is besloten om het format niet vast te laten stellen door de raad. In Stede Broec en Enkhuizen is het format niet vastgesteld middels een raads- of collegebesluit. Hierover wordt aangegeven dat de keuze is gemaakt om te werken met een eenduidig format, maar dat vaststelling hiervan niet een verantwoordelijkheid van de raad hoeft te zijn.
- **4 Handhaven uniform format (opgevolgd):** Waar ten tijde van het onderzoek soms nog afwijkende formats werden gebruikt, is dit nu niet meer het geval. Er wordt altijd gebruik gemaakt van het vaste format.
- **5 Evalueren en aanpassen format (opgevolgd):** Het raadsvoorstelformat en de bijbehorende hulpteksten zijn aangepast en in het nieuwe format wordt expliciet verwezen naar de aanbevelingen van de Rkc. In lijn met de aanbeveling 8b van de Rkc is er een extra paragraaf 'Planning, evaluatie en verantwoording' toegevoegd aan het format. In de hulpteksten is er onder andere – conform aanbeveling 8a van de Rkc – een passage toegevoegd over beleidsalternatieven bij de paragraaf 'kanttekeningen/ alternatieven'. Voorafgaand aan het aanpassen van het format, heeft er een beperkte inventarisatie onder raadsleden plaatsgevonden (zie aanbeveling 7).
- **6 Verbeteren taakvolwassenheid medewerkers (opgevolgd):** Om de taakvolwassenheid bij het schrijven van raadsstukken (breder dan alleen raadsvoorstellen) te vergrootten volgen medewerkers trainingen. Al in het najaar van 2015 (voorafgaand aan het rekenkamerrapport) is hiermee gestart In de zomer van 2019 zal een training van start gaan waarbij aandacht wordt besteed aan het toepassen van verschillende schrijfstijlen en het overbrengen van informatie aan raadsleden en burgers.
- **7 Inventariseren wensen en eisen raadsleden (deels opgevolgd):** Voorafgaand aan het aanpassen van het format, heeft er in de drie gemeenten geen uitgebreide evaluatie plaatsgevonden. De reden hiervoor was dat er na de ambtelijke fusie al verschillende acties waren ondernomen ten behoeve van het uniformeren van het raadsvoorstelformat. Wel heeft de griffier van Drechterland naar aanleiding van het Rkc-rapport een inventarisatie uitgevoerd in het presidium en middels de raadsbrief die

periodiek wordt verzonden raadsleden gevraagd om input. De input die hieruit naar voren kwam was beperkt.

- **8a Opnemen beleidsalternatieven (deels opgevolgd):** Door het aanscherpen van de hulptekst bij de paragraaf 'kanttekeningen/ alternatieven' van het raadsvoorstelformat is er meer aandacht voor het aanbieden van alternatieven. Er is bewustwording hierover en in Drechterland wijzen raadsleden er soms op, wanneer alternatieven ontbreken in een voorstel. In Enkhuizen zijn er enkele keren raadsvoorstellen voorgelegd waarbij kon worden gekozen uit verschillende scenario's. In Stede Broec waren in de kadernota 2017-2021 waar mogelijk keuzemogelijkheden opgenomen bij de verschillende kapitaalgoederen
- **8b Opnemen informatie en evaluatiemomenten (opgevolgd):** In het aangepaste raadsvoorstelformat is een paragraaf opgenomen waarin wordt ingegaan op de planning van de implementatie van het genomen besluit en op de wijze en het moment van evaluatie (zie ook aanbeveling 5).

<u>Effecten</u>

Uit de interviews en het bestuderen van het huidige raadsvoorstelformat komt het volgende naar voren ten aanzien van de effecten van het Rkc-rapport:

- Betrokkenen geven aan dat de kwaliteit van raadsvoorstellen nog niet altijd goed genoeg is, maar de afgelopen jaren wel is verbeterd. De belangrijkste bijdrage die het Rkc-rapport hieraan heeft geleverd is dat het onderwerp op de agenda is gezet en heeft geleid tot bewustwording in de organisatie. Een voorbeeld hiervan is dat het schrijven van raadsvoorstellen een vast onderdeel is van de training van nieuwe medewerkers.
- Uit de interviews komt naar voren dat ondanks de inzet van trainingen, de taakvolwassenheid bij het schrijven van raadsvoorstellen van medewerkers nog niet op het gewenste niveau is. Sinds de ambtelijke fusie in 2015, is er sprake van een hoge werkdruk, zo blijkt ook uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken. Mede hierdoor is er onvoldoende aandacht voor coaching, sturing en begeleiden om de taakvolwassenheid van medewerkers (onder andere bij het schrijven van raadsvoorstellen) te verbeteren.
- Aanpassing van het raadsvoorstelformat en de bijbehorende hulpteksten leidt tot meer bewustwording bij medewerkers over wat belangrijk is voor een goed raadsvoorstel. Door de aanpassingen n.a.v. het Rkc-rapport, wordt er in raadsvoorstellen structureel aandacht besteed aan beleidsalternatieven en informatie- en evaluatiemomenten (zie vorige subparagraaf). Het opnemen van beleidsalternatieven leidt niet altijd tot het gewenste resultaat. In Enkhuizen zijn er 2 keer beleidsalternatieven opgenomen in raadsvoorstellen over het parkeerbeleid in de stad. Over deze raadsvoorstellen is het vanwege verdeeldheid in de raad niet gelukt om tot een besluit te komen. Hierover wordt aangegeven dat er in het voortraject van een raadsbesluit (bijvoorbeeld in gesprekken na de verkiezingen) verschillende scenario's op tafel moeten komen, maar dat het raadsvoorstel zelf hiervoor in de praktijk niet altijd het beste moment in het proces lijkt. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor besluiten die Westfriese samenwerking betreffen en waarbij 7 Westfriese gemeenteraden gelijktijdig een eensluidend besluit moeten nemen.

3.2.3. Informatie en sturing

Raadsleden van de drie gemeenten hebben de implementatie van de aanbevelingen niet actief gemonitord en worden hier ook niet in gefaciliteerd. Zij kunnen aan de hand van de raadsvoorstellen die langskomen zien dat een en ander is opgepakt, maar er heeft geen expliciete terugkoppeling van de opvolging plaatsgevonden. In Stede Broec en Drechterland zijn er geen afspraken gemaakt tussen raad en college over de informatievoorziening ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen van het Rkc-rapport. In Stede Broec wordt niet actief gemonitord op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. In een enkel geval, zoals het onderzoeksrapport DVO HVC, zijn de aanbevelingen op de actielijst geplaatst of vindt een terugkoppeling plaats tijdens de info-uitwisseling van de commissievergadering of een raadsbrief.

3.3. Analyse met het toetsingskader

In onderstaande tabel is de doorwerking van het Rkc-rapport over de kwaliteit van raadsvoorstellen getoetst aan de hand van een aantal normen (deze zijn in de tabel **vet** weergegeven). Daaronder is een toelichting op de gegeven score opgenomen.

		S	E	D
1.Bespreken en besluiten	**Er heeft een ordentelijke politiek-bestuurlijke discussie over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen plaatsgevonden. Dit betekent onder andere dat het college een heldere bestuurlijke reactie geeft en het rapport inhoudelijk wordt besproken in de raad(-scommissie).** De colleges van de SED-gemeenten hebben per brief gereageerd op de hoofdconclusie en de aanbevelingen van de Rkc. In het nawoord van het rapport gaat de Rkc in op deze bestuurlijke reactie en daarnaast heeft de Rkc het debat over het rapport gefaciliteerd door het geven van een presentatie in de raden. Raadsleden van de drie gemeenten hebben op verschillende momenten gesproken over het rapport, waarbij verschillende aanbevelingen aan de orde zijn gekomen.	+	+	+
	Er is sprake van politiek en bestuurlijk gewicht of commitment voor de aanbevelingen en de meeste aanbevelingen overgenomen door de raad (zichtbaar middels een raadsbesluit). In hun bestuurlijke reacties spreken de colleges zich positief uit over 7 van de 8 aanbevelingen van de Rkc. Ten aanzien van de borging van het vier ogenprincipe merken de colleges op dat het zetten van parafen niet in lijn is met organisatieprincipes als 'verantwoordelijkheid aan de basis' en 'taakvolwassenheid van medewerkers'. In de raad van Stede Broec is een amendement van soortgelijke strekking verworpen en alle drie de raden hebben alle aanbevelingen middels een raadsbesluit overgenomen.	+	+	+
2.Implementeren en effectueren	**De overgenomen aanbevelingen zijn omgezet in uitvoerbare maatregelen die vervolgens zijn uitgevoerd.** Over de opvolging van de aanbevelingen komt een wisselend beeld naar voren: - 6 van de 9 aanbevelingen zijn grotendeels opgevolgd en geïmplementeerd en een 7e aanbeveling (borging van het vier ogenprincipe) zal in de nabije toekomst worden opgevolgd. - Het raadsvoorstelformat is in de drie gemeenten niet formeel vastgesteld middels een raads- of collegebesluit. - Het totstandkomingsproces van raadsvoorstellen is niet door de SED-organisatie geëvalueerd.	+/-	+/-	+/-
	Betrokkenen geven aan, en uit documenten blijkt, dat implementatie van de aanbevelingen heeft geleid tot de beoogde effecten. Betrokkenen geven aan dat het Rkc-rapport heeft bijgedragen aan bewustwording in de organisatie over het belang van goede raadsvoorstellen. De kwaliteit van raadsvoorstellen is sindsdien toegenomen, maar nog niet op het gewenste niveau. Daarnaast heeft het aanpassen van het format en de bijbehorende hulpteksten geleid tot structurelere aandacht voor het opnemen van beleidsalternatieven en informatie- en evaluatiemomenten in raadsvoorstellen. De taakvolwassenheid van medewerkers bij het opstellen van raadsvoorstellen blijft een verbeterpunt.	+/-	+/-	+/-
3.Informatie en sturing	**De raad heeft systematisch zicht op de implementatie van aanbevelingen en oefent controle uit op de uitvoering hiervan.** Er heeft geen expliciete terugkoppeling plaatsgevonden van de wijze waarop de aanbevelingen van de Rkc zijn geïmplementeerd. Dit is in lijn met de algemene werkwijze, waarbij niet systematisch wordt teruggekoppeld over de opvolging van Rkc-aanbevelingen, maar wel in het kader van de algemene informatie-uitwisseling tussen college en raad wordt gesproken over diverse onderwerpen. De raden hebben de opvolging van de aanbevelingen niet actief gemonitord.	+/-	+/-	+/-
	Er zijn afspraken over informatievoorziening tussen raad en college rond de implementatie van aanbevelingen. In Enkhuizen is bij de raadsbehandeling door het college de toezegging gedaan om binnen een jaar terug te koppelen over de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen. In Stede Broec en Drechterland zijn er geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad.	-	+	-

4. Opvolging 'Programmabegroting en kadernota'

4.1. Rekenkamerproduct, de kerngegevens

Tabel 4.1 Kerngegevens onderzoek Programmabegroting en kadernota

Gemeente:	Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland	
Titel rapportage:	Onderzoeksrapport Programmabegroting en kadernota, 20 maart 2017	
Hoofdonderzoeksvraag/ Doelstelling:	In hoeverre stellen de kadernota en de programmabegroting de raad in staat zijn kaderstellende rol op een goede wijze in te vullen?	
Hoofdconclusie (samengevat)	De RKC constateert in 2017 dat op hoofdlijnen de hoofdvraag positief kan worden beantwoord. De drie gemeenteraden zijn in staat hun kaderstellende rol in te vullen met de huidige opzet van de kadernota en de programmabegroting. Wel kunnen er per gemeente enkele verbeterpunten worden geconstateerd. Het is duidelijk dat de drie SED-gemeenten in dit tweede jaar na de ambtelijke fusie bezig zijn met een harmoniserings- en verbeterslag bij de programmabegrotingen. De Rekenkamercommissie komt tegen deze achtergrond tot de volgende conclusies: 1. Het totstandkomingsproces van de programmabegroting is duidelijk en passend, maar de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van de kadernota is gering. Bij de kadernota vindt geen expliciet debat plaats over alternatieve beleidskeuzes, met bespreking van gevolgen en voor- en nadelen van de diverse alternatieven. 2. De programmabegrotingen zijn in de drie gemeenten functioneel, in de zin dat ze de raad in staat stellen de kaderstellende rol in te vullen. De programmabegrotingen van Enkhuizen en Drechterland voldoen aan de wettelijke eisen, in Stede Broec zijn het meerjarenonderhoudsplan kapitaalgoederen en de risicoparagraaf nog ontwikkelpunten. De inhoud van de drie programmabegrotingen is nu nog te veel een doorontwikkeling van oude formats, aangevuld met wettelijk verplichte toevoegingen. Er is ruimte voor een integrale inhoudelijke vernieuwing en verbetering. 3. De kadernota is voor de kaderstelling het bepalende document, terwijl de maatschappelijke effecten, doelen, streefwaarden niet in dit compacte document staan. Dat maakt dat de raad met de kadernota onvoldoende kaders stelt. De raad stelt met de kadernota eerst de financiële ruimte vast, en een half jaar later, met de programmabegroting wat men daarmee wil bereiken. Omkering van deze volgorde kan ertoe leiden dat er meer focus is op de maatschappelijke effecten. Qua vorm en inhoud sluit de kadernota in Stede Broec en Enkhuizen nog niet goed aan op de programmabegroting, in Drechterland is dit meer het geval. Wat betreft logische structurering en leesbaarheid zijn er overigens in alle drie gemeenten verbeteringen te bereiken. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat een redelijk geïnformeerde inwoner het document moet kunnen begrijpen. Dat is nu nog niet het geval.	
Periode:	2016-2017	
Aanbevelingen in het onderzoeksrapport:		**Wie**
1.	Intensiveer en verdiep de **betrokkenheid van de raad** aan de voorkant van het kaderstellende proces, bijvoorbeeld door vóór de kadernota een 'benen op tafel-overleg' tussen college en raad in te stellen waarin per programma de beoogde maatschappelijke effecten, de daaraan gerelateerde outcomeindicatoren (voorzien van streefwaarden), en de onderwerpen waarop de raad inhoudelijke keuze voorgelegd wil krijgen aan bod komen.	Colleges/ raden
2.A	Grijp de harmonisatie en de nieuwe wettelijke verplichtingen aan om de programmabegroting ook inhoudelijk te **verfrissen en te vernieuwen**. Vooral het per programma uitwerken van doelenbomen (= goed voorbeeld Drechterland), prestatie- en beleidsindicatoren en bijbehorende streefwaarden, zijn verbeterpunten. Benoem de invloed van de raad op de indicatoren (= goed voorbeeld Stede Broec). Begin met een frisse blik aan	Colleges

	een nieuwe geharmoniseerde inhoud voor de programmabegroting. Presenteer de begroting op aansprekende wijze, bijvoorbeeld via 'Begroting in Beeld" (= goed voorbeeld Enkhuizen).	
2.B	Het is aan de raad om een **passende programma-indeling** te kiezen. Maak een expliciete afweging en bezie of het wenselijk is om het programma Samenleving op te knippen om de diverse programma's onderling meer in balans te brengen, dan wel op de verschillende onderdelen van dit programma explicieter kaders aan te geven. Een uitwerking van de eerste keuze is bijvoorbeeld om het huidige programma Samenleving conform de taakvelden in het BBV in te richten (zie figuur 3 in dit rapport). Een uitwerking van de tweede keuze is om op de verschillende taakvelden expliciet de maatschappelijke effecten te vertalen in prestatie- en beleidsindicatoren en bijbehorende streefwaarden.	Raden
3.	De kadernota moet de **keuzemogelijkheden** van de raad bevatten, zoals die voorafgaand aan de kadernota met de raad zijn overeengekomen, bijvoorbeeld in een "benen op tafel-overleg". Zorg ook voor een nauwe aansluiting (in de vorm en structuur van) van de kadernota op de programmabegroting, bijvoorbeeld door de programma-indeling in elk hoofdstuk als structuur te hanteren.	Colleges
4,	Het is aan elk college om de **verwachtingen van hun raad** duidelijk te krijgen en ter harte te nemen. Dit leidt tot de aanbeveling om de raad, vanuit een gedeelde rolopvatting, explicieter dan in het verleden mee te nemen in het harmonisatie- en verbeterproces. Dit kan bijvoorbeeld om periodiek door agendering deze verwachtingen in een gesprek helder te krijgen, en aan te geven of en op welke wijze hiermee omgegaan zal worden.	Colleges

4.2. Bereik en effect, de opvolging van aanbevelingen

4.2.1. Bespreken en besluiten

Bestuurlijke reactie en nawoord Rkc

De colleges van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland hebben het rapport elk besproken in februari 2017 en hebben daarbij besloten om in te stemmen met de verzending van een brief aan de Rkc (de bestuurlijke reactie). De tekst van deze drie brieven is in grote lijnen gelijk. In hun bestuurlijke reactie geven de colleges aan de meeste aanbevelingen uit het rapport over te nemen. De colleges danken de Rkc voor het onderzoek en de aanbevelingen welke helpen de organisatie verder te verbeteren. De colleges hebben een aantal clusters van aanbevelingen uit het rapport gehaald. Samengevat zijn de afspraken en acties:

1. Prestatie-indicatoren. Afgesproken is dat herziende prestatie-indicatoren die objectief meetbaar zijn en kunnen leiden tot verbetering van de dienstverlening worden opgenomen in de kadernota 2018.
    a. Stede Broec voegt hieraan toe: De raad kan in overweging nemen om een bijeenkomst te houden om te bepalen wat te bereiken met prestatie-indicatoren.
    b. Drechterland voegt hieraan toe: Wij hebben dit punt opgepakt en besproken in een workshop.
2. Verbetering rapportages kadernota en programmabegrotingen. Het college wil rekening houden in kadernota en programmabegrotingen met: Opname prestatie-indicatoren en verder ontwikkelen risico paragraaf, vernieuwing oude formats zoals opknippen programma Samenleving in deelprogramma's, uitwerken meerjarig onderhoudsplan kapitaalgoederen.
3. Focus op maatschappelijke effecten. Het opstellen van een prioriteitenlijst op basis van maatschappelijk effect, financiële ruimte en wetgeving die leidt tot het een gewogen oordeel bij de invulling van kadernota en programmabegroting.

Verder dienen verdere aanbevelingen in de raad c.q. college te worden besproken voor aanvullende afspraken. Verder is er voor de gemeente Stede Broec nog een afzonderlijk cluster opgenomen

4. Auditcommissie Stede Broec. In overweging kan worden genomen om een bijeenkomst te houden door de Raad om een Auditcommissie te vormen en te bemensen.

De brieven met de bestuurlijke reacties zijn integraal opgenomen in het eindrapport en in haar nawoord gaat de Rkc hier nader op in. De Rekenkamercommissie constateerde hierbij met tevredenheid dat de colleges van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland zich grotendeels herkennen in de hoofdconclusie van het onderzoek. Uit de bestuurlijke reacties bleek ook dat de colleges het op hoofdlijnen eens zijn met de (geclusterde) aanbevelingen. De Rekenkamercommissie constateerde echter ook dat de colleges een aantal aanbevelingen nog niet hebben uitgewerkt, omdat zij deze eerst met de raden willen bespreken.

Uit een van de passages van de bestuurlijke reacties bleek daarom - ten tijde van deze bestuurlijke reactie - nog niet in welke mate en op welke wijze de raad wordt betrokken bij de volgende specifieke elementen uit de aanbevelingen:

- intensiveer en verdiep de betrokkenheid van de raad aan de voorkant van het kaderstellende proces, bijvoorbeeld door vóór de kadernota een 'benen op tafel-overleg' tussen college en raad in te stellen (= aanbeveling 1);
- benoem de invloed van de raad op deze indicatoren (= deel aanbeveling 2a);
- het presenteren van de begroting op aansprekende wijze (= deel aanbeveling 2a);
- het voorstel van het college om het programma Samenleving in deelprogramma's op te knippen zal overigens wel door de raad bekrachtigd moeten worden. Het is namelijk aan de raad om een passende programma-indeling te kiezen (aanbeveling 2b);
- het opnemen van keuzemogelijkheden van de raad in de kadernota (= aanbeveling 3);
- het explicieter dan in het verleden de raad mee te nemen in het harmonisatie- en verbeterproces en het ter harte nemen van de verwachtingen van de raad (= aanbeveling 4).

De Rkc zag het als een wezenlijk punt dat deze aanbevelingen worden opgevolgd. De uitwerking kan tussen de raad en het college goed worden besproken. De Rkc adviseerde de raden de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in een raadsvoorstel te onderschrijven en hun colleges van B&W de opdracht geven de aanbevelingen van de Rkc op te volgen. In de besprekingen tussen colleges en raden kon dan nader bepaald worden hoe de uitwerking zal plaatsvinden.

Raadsbehandeling

In alle drie de gemeenten heeft de Rkc in april 2017 een presentatie over het rapport gegeven aan raadsleden en heeft er een discussie over de conclusies en aanbevelingen plaatsgevonden (zie tabel 4.2.1). In Stede Broec en Drechterland is het rapport eerst behandeld in de raadscommissie/ RTG en is er vervolgens over doorgepraat in de raadsvergadering. In Enkhuizen is het rapport hieraan voorafgaand gepresenteerd en besproken tijdens een vergadering van de auditcommissie. Alle drie de gemeenteraden hebben het raadsvoorstel om alle aanbevelingen van de Rkc over te nemen unaniem aangenomen.[1]

Stede Broec

Het rapport is tijdens de commissie RBFZ van 11 april 2017 gepresenteerd en toegelicht door de Rkc. Hierbij hebben de commissieleden vragen gesteld aan Rkc en college. Allen kunnen de aanbevelingen onderschrijven. De belangrijkste onderwerpen zijn hoe om te gaan met het programma samenleving en hoe om te gaan met het instellen van een auditcommissie voor Stede Broec. De actie voor het programma samenleving wordt opgepakt door het college met de organisatie. Hoewel er eerder in het presidium is gesproken om geen auditcommissie in te stellen, wordt het onderwerp wel op de actielijst van de commissie RBFZ gezet. Deze actielijst van RBFZ 11 mei 2017 is op 8 juni in de commissie RBFZ besproken. Hierin is het vormen van een auditcommissie aangehouden tot de nieuwe raadsperiode.

[1] Raadsbesluit Drechterland 27 maart 2017, Raadsbesluit Stede Broec 20 april 2017, Raadsbesluit Enkhuizen 9 mei 2017.

De commissie is eenduidig om alle aanbevelingen op te volgen en geeft aan het stuk als hamerstuk in de brengen in de raad. Tijdens de raadsvergadering van 20 april 2017 is het raadsvoorstel ingediend. De burgemeester, als voorzitter van het college heeft daarbij aangegeven dat de adviezen van de Rkc worden overgenomen door het college. Bij het raadsvoorstel is één stemverklaring afgegeven, waarbij aangegeven is dat er tijdens de commissievergadering uitgebreid over het rapport gesproken is. De stemverklaring luidt samengevat dat in de harmonisatie een volgende stap noodzakelijk is. De raad heeft conform het raadsvoorstel besloten.

Enkhuizen

In Enkhuizen heeft de Rkc op 6 maart 2017 het rapport besproken met de auditcommissie en de portefeuillehouder Financiën. De auditcommissie heeft op basis van dit gesprek haar advies toegevoegd aan het raadsvoorstel. Het voorgesteld besluit is als volgt:

Voorgesteld besluit:

1. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in het rapport te onderschrijven, en het college de opdracht te geven de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie te volgen; het college op te dragen de raad als reactie op het raadsbesluit een raadsbrief te sturen met de planning van de diverse uitwerkingen die hieruit voortvloeien;
2. De voorbereiding van de raadsdiscussie over de betrokkenheid van de raad aan de voorkant van het kaderstellendeproces, de invloed van de raad op deze indicatoren, het opnemen van keuzemogelijkheden van de raad in de kadernota, de betrokkenheid van de raad bij het harmonisatie- en verbeterproces aan het college op te dragen en hierbij afstemming met de auditcommissie te zoeken;
3. De auditcommissie opdracht te geven te onderzoeken en aan de raad te rapporteren of en welke verbeteringsmogelijkheden er zijn om de controlerende en controlerende rol van de raad te versterken met betrekking tot de verantwoording over de programmabegroting.

Op 18 april is het voorgesteld besluit en het rekenkamerrapport behandeld in de commissie BOFS. In de commissie is vooral gesproken over de drie punten van het voorgesteld besluit, en in mindere mate van detail over de diverse aanbevelingen van het Rkc Rapport. Wel is gesproken over:

- dat het onwenselijk is om steeds met tussentijdse begrotingswijzigingen te komen;
- het college op te roepen om een zo zorgvuldig mogelijke begroting op te stellen en goed vooruit te kijken;
- de vormgeving en inhoud van een benen op tafel overleg tussen college en raad;
- de omvang en het mogelijk splitsen van het programma Samenleving;
- de doelenboom van Drechterland om verband te leggen met het maatschappelijk effect;
- de tijdsplanning.

De commissie BOFS is eensgezind om het raadsvoorstel als een akkoordstuk naar de raad te sturen. Tijdens de raadsbehandeling is het voorgesteld besluit door de voorzitter van de raad voorgelezen. Vervolgens is het voorgesteld besluit unaniem – als hamerstuk – aangenomen.

Drechterland

Het rapport is tijdens de RTG van 10 april door de Rkc gepresenteerd. Hierin zijn vragen gesteld en beantwoord over het rapport. Op basis van deze RTG is een voorstel aan de gemeenteraad gemaakt. Hierin is het volgende voorgestelde besluit opgenomen:

Voorgesteld besluit:

1. Kennis te nemen van het Onderzoeksrapport “Programmabegroting en kadernota”.
2. Een uitspraak te doen over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen, zoals genoemd in hoofdstuk 1 van het rapport.

In dit voorstel zijn ook een toelichting en de hoofdconclusie en aanbevelingen opgenomen. Verder is aangegeven dat het college zich grotendeels kan vinden in de hoofdconclusie en aanbevelingen. Over de

planning is opgenomen dat in nauw overleg met de gemeenteraad en aan de hand van het moment in de planning- en controlcyclus afstemming zal plaatsvinden.
In de meningsvormende raadsvergadering van 1 mei 2017 is dit voorstel besproken. Daarin heeft de raad het vooral gehad over aanbeveling 2B (opknippen programma samenleving) en 3 (keuzemogelijkheden kadernota). De wethouder heeft daarbij toegezegd dat de nieuwe programma-indeling bij de nieuwe college/raadsperiode zal ingaan. En dat de komende kadernota zo mogelijk voorzien zal worden van keuzes bij betreffende onderwerpen.
Tijdens de besluitvormende raadsvergadering van 1 mei is unaniem conform het voorstel besloten. Het besluit luidt:

1. Kennis te nemen van het rapport van de Rkc SED "Programmabegroting en kadernota."
2. De aanbevelingen, zoals genoemd in hoofdstuk 1 van het rapport, over te nemen.

In de volgende tabel is met een X aangegeven of en wanneer de aanbevelingen besproken zijn.

Tabel 4.2. Bespreking en besluitvorming aanbevelingen

	Stede Broec		**Enkhuizen**			**Drechterland**	
	RBFZ 11 april 2017	Raad 20 april 2017	Auditcommissie 6 maart 2017*	BOFS 18 april 2017	Raad 9 mei 2017	RTG 10 april 2017	Raad 1 mei 2017
Presentatie Rkc	**X**		**X**			**X**	
Besproken aanbevelingen/ onderwerpen:							
1 intensiveer en verdiep betrokkenheid raad			X			X	
2a inhoudelijk verfrissen programmabegroting			X			X	
2b passende programma indeling	X		X	X		X	X
3 keuzen kadernota en benen op tafel overleg			X	X		X	X
4 verwachtingen raad ter harte nemen	X		X	X		X	
Stede Broec; instellen auditcommissie	X						
Tijdpad en terugkoppeling implementatie	X		X	X			X
Besluitvorming middels raadsbesluit		**X**			**X**		**X**

* Dit was een bespreking van de auditcommissie met de Rkc en de portefeuillehouder Financiën. De auditcommissie heeft het raadsvoorstel van een advies voorzien aan de raad.

4.2.2. Implementeren en effectueren

Uit het interview met de contactpersonen, hebben we een beeld gevormd van de implementatie en effecten van de aanbevelingen. Aanvullende informatie is verkregen door bestudering van verschillende documenten (zie bijlage 3) die sinds de afronding van het rapport (maart 2017) zijn verschenen.

Tabel 4.3 Implementatie van de aanbevelingen uit het onderzoek naar 'Programmabegroting en kadernota'

Aanbeveling 1. Intensiveer en verdiep de betrokkenheid van de raad aan de voorkant van het kaderstellend proces		
In de bestuurlijke reactie is aangegeven dat er een prioriteitenlijst wordt opgesteld bij de afweging van de maatschappelijke effecten versus de financiële ruimte. Implementatie: Er zijn door de raden prioriteiten/ thema's aangegeven voor de college- (Drechterland en Stede Broec) en raads- (Enkhuizen) uitvoeringsprogramma's, b.v. op het gebied van duurzaamheid. Ook in het overleg van de portefeuillehouders financiën is er een prioriteitenlijst geweest en/ of wordt er over prioriteiten gesproken. Hiervoor heeft geen benen-op- tafel overleg plaatsgevonden. De (C)UP's zijn tot stand gekomen na uitvoerig overleg tussen de colleges van de gemeenten Drechterland, Enkhuizen en Stede Broec. De gemeenteraden zijn op diverse momenten over dit proces geïnformeerd.		
Effectuering Stede Broec: Bij de behandeling van de kadernota 2017-2021 hebben fracties de mogelijkheid gehad om pitches te geven. De programmabegroting 2018 is opgesteld op basis van deze kadernota. De begroting is inclusief beleidsvoornemens, nieuwe ontwikkelingen en actuele gegevens. Bij de programmabegroting 2019 is een motie ingediend, waarin het college wordt opgedragen om met de raad in gesprek te gaan, om naast de herziening van de prestatie-indicatoren ook met een voorstel tot een prioriteitenlijst te komen. De motie wordt ingetrokken omdat de prioritering in het college uitvoeringsprogramma wordt afgewacht. Het college uitvoeringsprogramma 2018-2022 is op 20 december 2018 en op 28 maart 2019 in de raad besproken. Het proces om te komen tot het CUP is leidend geweest in de kaderstelling. De raad is hierbij betrokken.	Effectuering Enkhuizen: De kadernota 2017-2021 is in de raad van juli en september 2017 besproken. De programmabegroting 2018 is gebaseerd op deze kadernota waarin de raad heeft ingestemd met de uitgangspunten van de begroting en kredieten beschikbaar heeft gesteld. De raadsbesluiten en de door de raad aangenomen amendementen zijn in de begroting verwerkt. De programmabegroting 2019 is een uitwerking van de kadernota 2018-2022 inclusief amendementen, maar zonder de financiële consequenties van het Uitvoeringsprogramma 2019-2022. De financiële gevolgen hiervan zullen via begrotingswijzigingen worden verwerkt. Het raadsuitvoeringsprogramma 2018-2022 is in april 2019 unaniem door de raad vastgesteld. Het programma geeft invulling aan het raadsbrede akkoord van juli 2018. Kadernota en programmabegroting waren eerst leidend in het kaderstellend proces. Uiteindelijk is in april 2019 een raadsuitvoeringsprogramma tot stand gekomen.	Effectuering Drechterland: De kadernota 2017-2021 is in de raad van juni 2017 besproken. In de programmabegroting 2018 is het nieuwe beleid conform Kadernota verwerkt. Bij het vaststellen van de begroting heeft de raad de mogelijkheid gehad om beleidsprioriteiten te stellen. Bij de beleidsarme programmabegroting 2019 zijn ook moties van de raad aangenomen. De bedoeling is middels begrotingswijziging de financiële effecten van het college-uitvoeringsprogramma te verwerken. Het college uitvoeringsprogramma 2018-2022 is in maart 2019 in de raad besproken. De raad is in het kaderstellend proces aan de voorkant betrokken, wat geleid heeft tot het CUP.

Aanbeveling 2A. Inhoudelijk verfrissen en vernieuwen van de programmabegroting		
In de bestuurlijke reactie is aangegeven om jaarlijks de prestatie-indicatoren te bezien. Implementatie: Het was de bedoeling dat voor de begroting 2020 voor alle 3 de gemeenten de prestatie-indicatoren tegen het licht gehouden en aangepast zouden worden. De drie gemeenten zijn -vanaf de jaarrekening 2018- begonnen met het werken met LIAS. Dit is een websiteformat waarmee bestuurders (maar ook bijvoorbeeld raadsleden of burgers) de begroting in kunnen zien. Het is de bedoeling dat de komende begroting (2020) LIAS via de website door iedereen geraadpleegd kan worden. Zo vindt een harmonisatie plaats om in alle 3 de gemeenten de P&C-documenten op een meer aansprekende wijze te presenteren.		
Effectuering Stede Broec: De programmabegrotingen 2018-2021 en 2019-2022 zijn opgesteld conform de jaren daarvoor. Het effect zal vanaf de begroting 2020 zichtbaar zijn. Voor Stede Broec is het tegen het licht houden van de prestatie- indicatoren doorgeschoven naar de programmabegroting 2021. De inhoudelijke vernieuwing moet nog plaatsvinden. Nu is met LIAS gestart.	Effectuering Enkhuizen: De programmabegrotingen 2018-2021 en 2019-2022 zijn – net als in de jaren daarvoor – beschikbaar via http://enkhuizen.begrotinginbeeld.nl/ Voor Enkhuizen is het tegen het licht houden van de prestatie- indicatoren doorgeschoven naar de programmabegroting 2021. Door begroting in beeld was al een slag gemaakt. Deze is nog niet verder gebracht. Nu start men met LIAS	Effectuering Drechterland: In de Kadernota 2017-2021 zijn nieuwe prestatie-indicatoren aan de raad gepresenteerd. [1]Deze prestatie indicatoren zijn in de begroting 2018 opgenomen. Er heeft o.a. uitbreiding plaatsgevonden van indicatoren en streefwaarden zijn benoemd. Er is een daadwerkelijke stap gemaakt. Dat gaat nu verder met LIAS.
Aanbeveling 2B. Kies een passende programmabegroting met expliciete afweging voor Programma Samenleving		
In de bestuurlijke reactie is aangegeven dat met de verbetervoorstellen rekening wordt gehouden in de uitwerking van de kadernota en programmabegrotingen. Implementatie: Het programma samenleving is in de begroting 2019 en jaarrekening 2018 niet opgeknipt in deelprogramma's. De voorgeschreven taakvelden van het BBV komen terug in de financiële overzichten in de begroting en jaarrekening en daarmee wordt voldaan aan het BBV.		
Effectuering Stede Broec: In Stede Broec is de programma-indeling van de programmabegroting 2018-2021 en 2019-2022 ongewijzigd t.o.v. de jaren daarvoor.	Effectuering Enkhuizen: In Enkhuizen is de programma-indeling van de programmabegroting 2018-2021 en 2019-2022 ongewijzigd t.o.v. de jaren daarvoor.	Effectuering Drechterland: In Drechterland is aangegeven dat het opknippen van programma Samenleving overwogen zal worden bij de nieuwe coalitie periode.
De actuele stand van zaken is dat in de begroting 2020 programma 5 zal worden opgeknipt in de thema's: Samenleven, Regie op eigen leven, Kansen voor iedereen en Transformatie sociaal domein. Daarbij zijn de geldende en nieuwe beleidsvoornemens samengevoegd in één doelenboom.[2]		
Aanbeveling 3. De kadernota moet de keuzemogelijkheden van de raad bevatten		
Bestuurlijke reactie: In de uitwerking van de kadernota en programmabegrotingen wordt rekening gehouden met de verbetervoorstellen. Implementatie:. De kadernota betreft voorstellen waar de raden besluiten over nemen, die in de begroting worden verwerkt. Eens per vier jaar worden college uitvoeringsprogramma's (met prioritering) opgesteld. Op deze wijze kunnen raadsleden een bepaalde richting aangeven. Duurzaamheid was 1 van de onderwerpen waarvan de raden aangaven dat ze daar belang aan hechten. In deze programma's zijn geen keuzemogelijkheden genoemd.		

[1] Bij de behandeling van de kadernota 2017-2021 op 26 juni 2017 is door de voorzitter van de raad medegedeeld dat het college richting de begroting nog eens kritisch zal kijken naar de geformuleerde prestatie-indicatoren in de kadernota, waarbij de outcome (het resultaat) centraal staat en de mogelijkheid wordt bezien om verschillende pi's te bundelen c.q. het aantal terug te brengen.

[2] Ambtelijke mail 2 september 2019

In de college uitvoeringsprogramma's 2018-2022[1] hebben de colleges de prioriteiten waar mogelijk afgestemd en er is ordening aangebracht in de volgorde. Jaarlijks is er een herijking in het afstemmingsoverleg tussen de colleges over de uitvoering van de CUP's . In de gebruikelijke planning- en controlcyclus kunnen de raden de kosten en lasten van projecten afwegen. [2]		
Effectuering Stede Broec: Bij de kadernota 2017-2021 is aangegeven dat er een afweging heeft plaatsgevonden tussen noodzakelijk en wenselijk beleid. De raad kon beslispunten bespreken en met aanpassingen komen. De kadernota is vooral financieel van aard. Bij de kadernota waren waar mogelijk keuzemogelijkheden opgenomen voor de verschillende kapitaalgoederen . In de raad is afgesproken om via een maatschappelijk akkoord te komen tot een college uitvoeringsprogramma. De kadernota 2018-2022 bevatte daarom nog geen aanzetten tot nieuwe beleidsambities. Initiatieven die uit het maatschappelijk akkoord voortkomen, zullen in de concept begroting 2019 opgenomen worden. De kadernota is daarom vooral financieel van aard.[3] Bij de kadernota hebben fracties de mogelijkheid gehad om moties en amendementen in te dienen.	Effectuering Enkhuizen: In de kadernota 2017-2021 is gevraagd met inachtneming van de keuzes van de raad in te stemmen met de voorstellen voor nieuw beleid en vervangingsinvesteringen. In het raadsbesluit hierbij zijn ook een drietal scenario's genoemd voor de dekking van de lasten riolering. In de kadernota 2018-2022 is een hoofdstuk nieuw beleid opgenomen. Hierin is nadrukkelijk opgemerkt dat aan de raad de keuze wordt gelaten om de voorstellen wel of niet uit te voeren. En is er gelegenheid om via een amendement andere voorstellen voor nieuw beleid in te dienen. Er zijn uiteindelijk 5 moties en 2 amendementen aangenomen.	Effectuering Drechterland: Bij de behandeling van de kadernota 2017-2021 hebben fracties de mogelijkheid gehad aan te geven welk beleid wordt voorgestaan. Er zijn moties en amendementen ingediend en al dan niet aangenomen. De kadernota 2018-2022 is vooral financieel van aard en de eerste nota waarin het college voorstellen doet om uitvoering te geven aan het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord is met de gehele raad uitgewerkt in een raadsprogramma. Dit is de basis voor het CUP. Bij de kadernota 2018-2022 zijn ook twee moties besproken en na toezeggingen van portefeuillehouders ingetrokken.
Aanbeveling 4. Krijg de verwachtingen van de raad duidelijk en neem deze ter harte		
Bestuurlijke reactie: Deze aanbevelingen dienen in de raad c.q. college te worden besproken opdat aldaar aanvullende afspraken over gemaakt worden gemaakt om zijn/haar rol nog beter op te pakken indien nodig wordt geacht. Implementatie: In de hierboven genoemde momenten van het P&C proces en specifiek bij de totstandkoming van de uitvoeringsprogramma's zijn de raden geïnformeerd over het proces. Ook de kaders en besluiten van de raden zijn hierin verwerkt.		
Effectuering Stede Broec: Zie effectuering bij aanbevelingen 1-3 Tijdens diverse momenten hebben raden hun verwachtingen kunnen uitspreken.	Effectuering Enkhuizen: Zie effectuering bij aanbevelingen 1-3 Tijdens diverse momenten hebben raden hun verwachtingen kunnen uitspreken.	Effectuering Drechterland: Zie effectuering bij aanbevelingen 1-3 Tijdens diverse momenten hebben raden hun verwachtingen kunnen uitspreken.

[1] Drechterland en Stede Broec hebben college uitvoeringsprogramma's. Enkhuizen heeft een raadsuitvoeringsprogramma.

[2] Inleiding en leeswijzer college uitvoeringsprogramma's van de gemeenten Drechterland,

[3] Kadernota 2018-2022, Drechterland

4.2.3. Informatie en sturing

Er heeft (net als bij raadsvoorstellen, zie paragraaf 3.2.3) geen expliciete monitoring van de aanbevelingen plaatsgevonden. Raadsleden kunnen aan de hand van (het proces van) de kadernota en de betrokkenheid bij de totstandkoming van de (C)UP's afleiden dat een en ander is opgepakt of op onderdelen (programmabegroting en LIAS) nog moet plaatsvinden. Dit is beschreven in paragraaf 4.2.2 Implementeren en effectueren. Uit deze paragraaf blijkt dat colleges de raden dus wel op verschillende momenten hebben meegenomen in de kaderstelling, maar daarbij de raden niet expliciet geïnformeerd hebben over de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van Rkc-aanbevelingen. Door het ontbreken van een expliciete terugkoppeling, kunnen raadsleden de voortgang van aanbevelingen niet gemakkelijk volgen. Ook de griffies en de Rkc hebben – voorafgaand aan dit doorwerkingsonderzoek – de raden nog niet eerder geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen.

4.3. Analyse met toetsingskader

In onderstaande tabel is de doorwerking van het Rkc-rapport over de programmabegroting en kadernota getoetst aan de hand van een aantal normen (deze zijn in de tabel vet weergegeven).

		S	E	D
1.Bespreken en besluiten	**Er heeft een ordentelijke politiek-bestuurlijke discussie over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen plaatsgevonden. Dit betekent onder andere dat het college een heldere bestuurlijke reactie geeft en het rapport inhoudelijk wordt besproken in de raad(-scommissie).** De colleges van de SED-gemeenten hebben per brief in clusters gereageerd op de (hoofd)conclusies en de aanbevelingen van de Rkc. In het nawoord van het rapport gaat de Rkc in op deze bestuurlijke reactie en daarnaast heeft de Rkc het debat over het rapport gefaciliteerd door het geven van een presentatie in de raden. Raadsleden van de drie gemeenten hebben op verschillende momenten gesproken over het rapport, waarbij de verschillende aanbevelingen aan de orde zijn gekomen.	+	+	+
	Er is sprake van politiek en bestuurlijk gewicht of commitment voor de aanbevelingen en de meeste aanbevelingen zijn overgenomen door de raad (zichtbaar middels een raadsbesluit). In hun bestuurlijke reacties geven de colleges in verschillende clusters zich uit hoe zij de aanbevelingen gaan overnemen. Daarbij is aangegeven dat een aantal aanbevelingen eerst met de raden besproken dienen te worden. De drie raden hebben alle aanbevelingen middels een raadsbesluit overgenomen. De raad van Enkhuizen heeft daaraan toegevoegd om de auditcommissie de opdracht te geven om verbeteringsmogelijkheden te onderzoeken m.b.t. de verantwoording over de programmabegroting.	+	+	+
2.Implementeren en effectueren	**De overgenomen aanbevelingen zijn omgezet in uitvoerbare maatregelen die vervolgens zijn uitgevoerd.** Over de opvolging van de aanbevelingen komt het beeld naar voren dat de aanbevelingen weliswaar zijn opgevolgd, maar vooral zijn gebruikt in de eigen planning en control processen. Raden zijn zowel aan de voorkant betrokken als tijdens verschillende afstemmomenten in de P&C cyclus en bij de totstandkoming van de (C)UP's. Soms zijn aanbevelingen ook meer weggezet in de tijd, zoals het inhoudelijk verfrissen van de programmabegroting in het proces om met LIAS te werken. Het opknippen van het deelprogramma Samenleving zal bij de programmabegroting 2020 worden geeffectueerd in alle drie de gemeenten en er zal worden gewerkt met doelenbomen. Voor Drechterland zijn de prestatie indicatoren wel aangepast in de programmabegroting. In Stede Broec en Enkhuizen gebeurt dat in 2020 bij de programmabegroting 2021.	+/-	+/-	+
	Betrokkenen geven aan, en uit documenten blijkt, dat implementatie van de aanbevelingen heeft geleid tot de beoogde effecten. Betrokkenen geven aan dat door het Rkc onderzoek er ook ambtelijk meer aandacht is gekomen voor de jaarrekening. Daarbij hebben de vragen over de prestatie-indicatoren er voor gezorgd dat de ambtelijke organisatie dit meer onder de loep heeft en gaat nemen. De P&C cyclus is door het verwerken van de aanbevelingen in de eigen cyclus verbeterd. Wel zijn er nog aandachtpunten voor de raad (LIAS en omvang programma Samenleving) welke in 2019 en 2020 (bij de nieuwe programmabegroting) nader moeten worden bekeken. Belangrijk daarbij is ook om de programmabegroting verder te laten aansluiten bij de maatschappelijke opgave conform de (C)UP's.	+/-	+/-	+/-

3.Informatie en sturing	**De raad heeft systematisch zicht op de implementatie van aanbevelingen en oefent controle uit op de uitvoering hiervan.** Door de verkiezingen in 2018 met als gevolg wijzigingen in colleges en raden en totstandkoming van de (C)UP's is de informatievoorziening over programmabegroting veranderd. De raad is hierbij betrokken en oefent zo impliciet controle uit. Hierdoor is het beeld dat er geen expliciete/nauwgezette monitoring van de aanbevelingen plaatsvindt. Ook de griffies bevestigen dit beeld.	+/-	+/-	+/-
	Er zijn afspraken over informatievoorziening tussen raad en college rond de implementatie van aanbevelingen. Naast de afspraken die voortkomen uit de besluitvorming zijn er geen aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Er zijn bij de drie gemeenten wel signaleringslijsten waarop toezeggingen aan de raad worden geregistreerd, maar dit betreft toezeggingen in commissie- en raadvergaderingen. Dit gaat niet over de informatievoorziening aan de raad over de implementatie van aanbevelingen van de Rkc.	-	-	-

Bijlage 1 Literatuurlijst

Bekkers, V., Fenger, M. , Homburg, V. en K. Putters (2004). Doorwerking van strategische beleidsadvisering. Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg.

Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers. Beleidsonderzoek Online april 2014, DOI.

RKC Haarlem (2014). Doorwerking van Onderzoeksresultaten: Op zoek naar Meerwaarde!?

Gerritsen, M. en Lemmens, E. Inzicht in doorwerking van rekenkamerproducten. Doorontwikkeling van het cirkelmodel op basis van praktijkervaringen.

Bijlage 2 Overzicht van informatiebronnen

Voor kwaliteit van raadsvoorstellen:

1. Rekenkamercommissie SED (2016) Onderzoeksrapport: Kwaliteit van de raadsvoorstellen.
2. Raadsvoorstelformat inclusief hulpteksten (versie die ten tijde van het onderzoek in 2015/ 2016 werd gebruikt).
3. Raadsvoorstelformat inclusief hulpteksten (huidige versie).
4. Verslag en geluidsopnamen van Commissie RBFZ – Stede Broec 14 april 2016.
5. Verslag en geluidsopnamen van Raadsvergadering Stede Broec 21 april 2016.
6. Verslag en geluidsopnamen van Commissie BOFS – Enkhuizen 21 maart 2016.
7. Verslag en geluidsopnamen van Raadsvergadering Stede Enkhuizen 5 april 2016.
8. Verslag en geluidsopnamen van RTG – Drechterland 11 april 2016.
9. Verslag en geluidsopnamen van Raadsvergadering Drechterland 25 april 2016.

Voor 'Programmabegroting en kadernota':

10. College uitvoeringsprogramma 2018-2022, gemeente Drechterland, 25 maart 2019
11. College uitvoeringsprogramma 2018-2022, gemeente Stede Broec, 28 maart 2019
12. Kadernota 2017-2021, gemeente Drechterland en bijbehorend raadsvoorstel, raadsbesluit en raadsbrief. 26 juni 2017
13. Kadernota 2017-2021, gemeente Enkhuizen en bijbehorend raadsvoorstel, raadsbesluit en Algemeen politieke beschouwingen. 11 juli 2017
14. Kadernota 2017-2021 gemeente Stede Broec en bijbehorend raadsvoorstel, raadsbesluit, raadsbrief en bijlage 2 kapitaalgoederen openbare ruimte, 6 juli 2017
15. Kadernota 2018-2022, gemeente Drechterland en bijbehorend raadsvoorstel, raadsbesluit, amendement en moties. 9 juli 2018
16. Kadernota 2018-2022, gemeente Enkhuizen en bijbehorend raadsvoorstel, raadsbesluit, amendementen en moties. 10 juli 2018
17. Kadernota 2018-2022, gemeente Stede Broec en bijbehorend raadsvoorstel, raadsbesluit en amendement en motie. 5 juli 2018
18. Uitvoeringsprogramma 2018-2022, gemeente Enkhuizen, 4 april 2019
19. Programmabegroting 2018, gemeente Drechterland, en bijbehorend raadsvoorstel en raadsbesluit programmabegroting, bijlagen en moties, 30 oktober 2017
20. Programmabegroting 2019, gemeente Drechterland, en bijbehorend raadsvoorstel en raadsbesluit programmabegroting, amendement en moties, 5 november 2018
21. Programmabegroting 2018, gemeente Stede Broec, en bijbehorend raadsvoorstel en raadsbesluit programmabegroting, overzicht wijzigingen begroting en amendementen en motie, 19 oktober 2017
22. Programmabegroting 2019, gemeente Stede Broec, en bijbehorend raadsvoorstel en raadsbesluit programmabegroting, vragen fracties over de begroting en motie prioriteitenlijst, 1 november 2018
23. Programmabegroting 2018, gemeente Enkhuizen, en bijbehorend raadsvoorstel en raadsbesluit (eerste wijziging) programmabegroting, Begroting in BEELD 2018 en moties, 7 november 2017
24. Programmabegroting 2019, gemeente Enkhuizen, en bijbehorend raadsvoorstel en raadsbesluit (eerste wijziging) programmabegroting, Begroting in BEELD 2018 en moties, 5 november 2018

Bijlage 3 Bestuurlijke reactie Stede Broec

Datum: 16 oktober 2019
Onderwerp: Bestuurlijke reactie Rapport Rkc

Geachte heer, mevrouw,

Onlangs ontvingen wij van u het Rapport "Opvolging RKC-onderzoeken in de gemeenten Stede Broec – Enkhuizen – Drechterland periode 2016 -2017". Daarbij vroeg u ons om een bestuurlijke reactie op het ontwerp-rapport. Tevens heeft u gevraagd om een gesprek met de betreffende portefeuillehouders van de drie gemeenten. Het gesprek met een bestuurlijke afvaardiging van de gemeente Stede Broec heeft inmiddels plaatsgevonden.
Uw rapport is behandeld in de collegevergadering van 8 oktober jl. Met deze brief geven wij u de bestuurlijke reactie van ons college op uw rapport.

U heeft in beeld gebracht op welke wijze uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen uit twee eerdere onderzoeken van de Rekenkamercommissie. Het betreft de onderzoeken:
- kwaliteit van raadsvoorstellen (2016) en
- programmabegroting en kadernota (2017).

In uw rapport geeft u een gestructureerd en helder overzicht van de wijze waarop de onderzoekrapporten indertijd zijn behandeld door de drie raden, op welke manier de aanbevelingen zijn overgenomen en wat de stand van zaken is van de opvolging van de aanbevelingen. Op basis van uw onderzoek geeft u in § 2.3 enkele 'Leer- en verbeterpunten' en een drietal aanbevelingen.

Wij danken u voor het verrichte onderzoek en hebben met waardering en instemming kennis genomen van uw rapport. Vooral het feit dat u de uitvoering van beide rapporten toetst aan de hand van de aspecten 'Bespreken en besluiten', 'Implementeren en effectueren en 'Informatie en sturing' is voor ons zeer verhelderend.
Verder merken wij op dat wij ons herkennen in de getrokken conclusies en dat wij graag lering trekken uit de aangeleverde leer- en verbeterpunten. Uw (naar ons idee) belangrijkste aanbevelingen uit het rapport onderschrijven wij van harte en nemen we dan ook graag over:
1. zorg voor een afgesproken borging in de organisatie voor de opvolging van Rkc-aanbevelingen;
2. zorg voor een heldere met de raden afgesproken wijze van terugkoppeling naar de raden over de implementatie van de aanbevelingen van de Rkc.

Over de wijze van uitvoering van de eerste aanbeveling zullen wij op korte termijn in overleg treden met de directie van de SED-organisatie. Mede op basis van de resultaten van dat overleg, zullen wij daarna met de griffies van de drie gemeenten contact opnemen en met hen afspraken maken over de wijze van uitvoering van de tweede aanbeveling.

De derde aanbeveling kunnen wij uiteraard ook onderschrijven, maar is vooral gericht op uw commissie.

Wij nemen aan u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,

de secretaris

A. Huisman

de burgemeester

R.A.P. Wortelboer

Bijlage 4 Bestuurlijke reactie Enkhuizen

Datum: 16 oktober 2019
Onderwerp: Bestuurlijke reactie Rapport Rkc

Geachte heer, mevrouw,

Onlangs ontvingen wij van u het Rapport "Opvolging RKC-onderzoeken in de gemeenten Stede Broec – Enkhuizen – Drechterland periode 2016 -2017". Daarbij vroeg u ons om een bestuurlijke reactie op het ontwerp-rapport. Tevens heeft u gevraagd om een gesprek met de betreffende portefeuillehouders van de drie gemeenten. Het gesprek met een bestuurlijke afvaardiging van de gemeente Enkhuizen heeft inmiddels plaatsgevonden.
Uw rapport is behandeld in de collegevergadering van 8 oktober jl. Met deze brief geven wij u de bestuurlijke reactie van ons college op uw rapport.

U heeft in beeld gebracht op welke wijze uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen uit twee eerdere onderzoeken van de Rekenkamercommissie. Het betreft de onderzoeken:
- kwaliteit van raadsvoorstellen (2016) en
- programmabegroting en kadernota (2017).

In uw rapport geeft u een gestructureerd en helder overzicht van de wijze waarop de onderzoekrapporten indertijd zijn behandeld door de drie raden, op welke manier de aanbevelingen zijn overgenomen en wat de stand van zaken is van de opvolging van de aanbevelingen. Op basis van uw onderzoek geeft u in § 2.3 enkele 'Leer- en verbeterpunten' en een drietal aanbevelingen.

Wij danken u voor het verrichte onderzoek en hebben met waardering en instemming kennis genomen van uw rapport. Vooral het feit dat u de uitvoering van beide rapporten toetst aan de hand van de aspecten 'Bespreken en besluiten', 'Implementeren en effectueren en 'Informatie en sturing' is voor ons zeer verhelderend.
Verder merken wij op dat wij ons herkennen in de getrokken conclusies en dat wij graag lering trekken uit de aangeleverde leer- en verbeterpunten. Uw (naar ons idee) belangrijkste aanbevelingen uit het rapport onderschrijven wij van harte en nemen we dan ook graag over:
1. zorg voor een afgesproken borging in de organisatie voor de opvolging van Rkc-aanbevelingen;
2. zorg voor een heldere met de raden afgesproken wijze van terugkoppeling naar de raden over de implementatie van de aanbevelingen van de Rkc.

Over de wijze van uitvoering van de eerste aanbeveling zullen wij op korte termijn in overleg treden met de directie van de SED-organisatie. Mede op basis van de resultaten van dat overleg, zullen wij daarna met de griffies van de drie gemeenten contact opnemen en met hen afspraken maken over de wijze van uitvoering van de tweede aanbeveling.

De derde aanbeveling kunnen wij uiteraard ook onderschrijven, maar is vooral gericht op uw commissie.

Wij nemen aan u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,

de secretaris

Mevr. mr. M.J. Schadé

de burgemeester

Dhr. E.A. van Zuijlen

Bijlage 5 Bestuurlijke reactie Drechterland

Datum: 15 oktober 2019
Onderwerp: Bestuurlijke reactie Rapport Rkc

Geachte heer Kruis,

Onlangs ontvingen wij van u het Rapport "Opvolging RKC-onderzoeken in de gemeenten Stede Broec – Enkhuizen – Drechterland periode 2016 -2017". Daarbij vroeg u ons om een bestuurlijke reactie op het ontwerp-rapport.
Tevens heeft u gevraagd om een gesprek met de betreffende portefeuillehouders van de drie gemeenten. Het gesprek met een bestuurlijke afvaardiging van de gemeente Drechterland heeft inmiddels plaatsgevonden. Uw rapport is vervolgens behandeld in de collegevergadering van 15 oktober jl. Met deze brief geven wij u de bestuurlijke reactie van het Drechterlandse college op uw rapport.

U heeft in beeld gebracht op welke wijze uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen uit twee eerdere onderzoeken van de Rekenkamercommissie. Het betreft de onderzoeken:
- kwaliteit van raadsvoorstellen (2016) en
- programmabegroting en kadernota (2017).

In uw rapport geeft u een gestructureerd en helder overzicht van de wijze waarop de onderzoekrapporten indertijd zijn behandeld door de drie raden, op welke manier de aanbevelingen zijn overgenomen en wat de stand van zaken is van de opvolging van de aanbevelingen. Op basis van uw onderzoek geeft u in § 2.3 enkele 'Leer- en verbeterpunten' en een drietal aanbevelingen.

Wij danken u voor het verrichte onderzoek en hebben met waardering en instemming kennis genomen van uw rapport. Vooral het feit dat u de uitvoering van beide rapporten toetst aan de hand van de aspecten 'Bespreken en besluiten', 'Implementeren en effectueren en 'Informatie en sturing' is voor ons zeer verhelderend.
Verder merken wij op dat wij ons herkennen in de getrokken conclusies en dat wij graag lering trekken uit de aangeleverde leer- en verbeterpunten. Uw (naar ons idee) belangrijkste aanbevelingen uit het rapport onderschrijven wij van harte en nemen we dan ook graag over:

1. zorg voor een afgesproken borging in de organisatie voor de opvolging van Rkc-aanbevelingen;
2. zorg voor een heldere met de raden afgesproken wijze van terugkoppeling naar de raden over de implementatie van de aanbevelingen van de Rkc.

We willen met uw Rekenkamercommissie graag heldere afspraken maken over de afhandeling van uw aanbevelingen en de wijze van terugkoppeling van de resultaten.
Op voorhand laten wij u al weten dat wij er dan aan denken om via de P&C-cyclus (i.c. in een afzonderlijke paraaf in de jaarrekening) verantwoording af te leggen van de uitvoering en afdoening van uw aanbevelingen.
Verder gaan wij ervan uit dat bij de voorgestelde wijziging van de topstructuur van de SED-organisatie de uitvoering van de aanbevelingen beter geborgd zal zijn.

Over de exacte wijze van uitvoering van deze aanbevelingen zullen wij op korte termijn in overleg treden met de directie van de SED-organisatie en met de griffie van onze gemeente en hierover met hen afspraken maken.

De derde aanbeveling die u doet in uw rapport kunnen wij uiteraard ook onderschrijven, maar is vooral gericht op uw commissie.

Wij nemen aan u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,

de secretaris	de burgemeester
C.M. Minnaert	M. Pijl

Bijlage 6 Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie constateert met tevredenheid dat de colleges van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland zich herkennen in de conclusies van het onderzoek en graag lering trekken uit de benoemde leer- en verbeterpunten. De colleges geven aan de aanbevelingen uit het rapport te onderschrijven en kondigen aan op korte termijn het gesprek aan te gaan met de SED-organisatie en de griffies over het invullen van aanbeveling 1 en 2 (het borgen van de opvolging van aanbevelingen en de terugkoppeling hierover).

Het college van Drechterland stelt aanvullend hieraan graag met de Rekenkamercommissie heldere afspraken te willen maken hierover. De Rekenkamercommissie neemt deze uitgestoken hand graag aan. De suggestie van het college om via de P&C-cyclus verantwoording af te leggen over de opvolging van aanbevelingen zien wij als een passende verbetering.

De derde aanbeveling (de splitsing tussen enerzijds de aanbeveling en wat deze moet opleveren en anderzijds handvatten hoe dit in de praktijk zou kunnen) richt zich op de Rekenkamercommissie zelf. Om deze splitsing te borgen, zullen wij dit uitgangspunt opnemen bij de volgende update van ons onderzoeksprotocol. Dit document beschrijft de richtlijnen die de Rekenkamercommissie hanteert bij de uitvoering van onderzoeken.

Wij adviseren de raden om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in een raadsvoorstel te onderschrijven en hun colleges van B&W opdracht te geven de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie op te volgen. In de besprekingen tussen colleges en raden kan dan nader bepaald worden hoe de uitwerking zal plaatsvinden.