Doorwerkingsonderzoek

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

Necker van Naem

Colofon:

Datum:

22 november 2022

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

rekenkamercommissie@noordoostpolder.nl

Onderzoekers:

Emilie Stumphius MSc LLM

emilie@necker.nl

Stefanie Jager MSc

stefanie@necker.nl

Willemijn van Donk MA

willemijn@necker.nl

Voorwoord rekenkamercommissie

Landelijk is binnen de Nederlandse Vereniging van Rekenkamer en Rekenkamercommissies (NVRR) afgesproken dat iedere rekenkamer zelf aan kwaliteitszorg doet en in dat kader onderzoekt hoe het staat met de doorwerking van de rekenkameronderzoeken.

Het verheugt mij om u het rapport over doorwerking te kunnen aanbieden. Dit onderzoek geeft een beeld van de effectiviteit van enkele onderzoeken die de rekenkamercommissie van de gemeente Noordoostpolder in de achterliggende jaren heeft uitgevoerd.

Effectiviteit betekent niet dat dit onderzoek zich exclusief richt op de mate waarin raad en college zich bezig houdt met het wel of niet implementeren van conclusies en aanbevelingen. Het gaat hierbij ook om de vraag over zelfreflectie van de rekenkamercommissie: wat hadden wij beter kunnen doen om er voor te zorgen dat onze conclusies en aanbevelingen worden opgevolgd? Het is dus een rapport waarvan alle betrokkenen kunnen leren (i.c. raad, college en ambtelijke organisatie). Het is daarom juist dat zowel het college als de raadsgriffier en -voorzitter in hun bestuurlijke reactie vaststellen dat een belangrijk aantal aanbevelingen ook aanbevelingen aan de rekenkamercommissie zelf zijn.

De mate waarin rekenkameronderzoeken daadwerkelijk gebruikt worden, heeft immers direct invloed op de effectiviteit van de rekenkamercommissie. Onderzoek naar de doorwerking biedt handvatten aan alle betrokken gremia om te leren, om verbeteringen aan te kunnen brengen in de voorwaarden voor een zo goed mogelijke doorwerking en om de meerwaarde van de rekenkamercommissie voor de gemeente te vergroten.

Naar aanleiding van de wet op de Rekenkamers heeft de raad besloten om de deelname van interne (gemeenteraads)leden aan de rekenkamercommissie te stoppen. Dit doorwerkingsonderzoek markeert dus ook het einde van een periode en het begin van een nieuwe fase waarin de rekenkamer(commissie) uitsluitend uit externe leden bestaat. Dit is geen geringe stap. Daar waar in het verleden de binding met de raad door de aanwezigheid van interne leden goed was geborgd moet deze binding opnieuw vorm krijgen. Een rekenkamer is weliswaar per definitie volstrekt onafhankelijk, maar dat laat onverlet dat een rekenkamer niet als een verlengstuk van de raad kan functioneren zonder die binding. Het is verheugend om te constateren dat de uitwerking van de conclusies en aanbevelingen in dit doorwerkingsonderzoek mede aanleiding geven om die binding op een constructieve wijze vorm te geven.

Tot slot wil ik alle personen die bij dit onderzoek betrokken zijn geweest danken. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Emilie Stumphius en Stefanie Jager van bureau Necker van Naem die dit onderzoek hebben uitgevoerd.

Joris van Enst
Voorzitter van de rekenkamercommissie Noordoostpolder

Inhoudsopgave

Colofon: 2

Voorwoord rekenkamercommissie 3

Bestuurlijke nota 6

Onderzoeksverantwoording 7

Conclusies en aanbevelingen 9

Reactie van college van B&W 12

Nawoord rekenkamercommissie 17

Nota van Bevindingen 19

1. De onderzoeken en de aanbevelingen 20

1.1. Beschrijving van de onderzoeken 20
1.1.1. Passend Organiseren (2020) 20
1.1.2. Jeugdzorg (2019) 20
1.1.3. Quick scan integriteitsbeleid (2018) 21
1.1.4. Grip op grote projecten (2017) 21
1.1.5. Trots op de toren (2012) 21

1.2. Aanbevelingen rekenkameronderzoek 21
1.2.1. Proces besluitvorming door de raad over rekenkameronderzoeken 21

1.3. Proces implementatie en monitoring 23

2. Bestuurlijke behandeling onderzoeken 24

2.1. Collegebehandeling 24
2.1.1. Hoor en wederhoor 24
2.1.2. Bestuurlijke reacties 24

2.2. Raadsbehandeling 27
2.2.1. Raadsvoorstel en besluit 27
2.2.2. Raadsbehandeling 27

3. Doorwerking aanbevelingen 29

3.1. Doorwerking aanbevelingen 29

3.2. Bevindingen over de politieke en bestuurlijke situatie 30
3.2.1. Doorwerking aanbeveling per gremium 31

3.3. Verklaringen voor mate van doorwerking 31
3.3.1. Factoren die van invloed zijn op de mate van doorwerking 31
3.3.2. Onderwerpkeuze 31
3.3.3. Communicatie rondom publicatie van onderzoeken 32
3.3.4. Interactie tussen de rekenkamer en de raad, het college en de ambtelijke organisatie 32

3.3.5. Monitoring aanbevelingen aan de raad 33
3.3.6. Positie rekenkamercommissie 33

Bijlage 1. Normenkader 35

Bijlage 2. Doorwerking per aanbeveling van de vijf onderzoeken 36

Bijlage 3. Raadsbehandeling rapporten - uitgewerkt 49

Bijlage 4. Bronnen 53

Bestuurlijke nota

Necker
van Naem

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Noordoostpolder[1] wil een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente. Om dit te bereiken doet de rekenkamercommissie onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van gemeentelijk beleid en de uitvoering hiervan. Om te beoordelen in hoeverre de onderzoeken hieraan bijdragen, is het belangrijk om na te gaan wat er precies met de aanbevelingen uit de onderzoeken gebeurt. In dit doorwerkingsonderzoek hebben wij gekeken naar vijf door de rekenkamercommissie geselecteerde onderzoeken uit de periode 2012-2020.

- Passend Organiseren (2020)
- Jeugdzorg (2019)
- Quick scan integriteitsbeleid (2018)
- Grip op grote projecten (2017)
- Trots op de toren (2012)

Deze onderzoeken bevatten elk tussen de drie en twaalf aanbevelingen voor het college en de raad. De rekenkamercommissie heeft de wens om inzicht te krijgen in hoeverre deze aanbevelingen doorwerking hebben gekregen en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden voor de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de rekenkamer zelf.

Doelstelling en vraagstelling

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

Hoe is werk gemaakt van de aanbevelingen uit de betreffende (vijf) onderzoeksrapporten?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gehanteerd:

1. Welke aanbevelingen zijn door de raad overgenomen?
2. Zijn de overgenomen aanbevelingen door het college omgezet in uitvoerbare maatregelen?
3. Zijn de maatregelen geïmplementeerd conform de besluitvorming?
4. In welke mate vindt informatie en sturing over de uitvoering van de aanbevelingen plaats?
5. Wat is er gedaan met de aanbevelingen die aan de raad zelf zijn gericht?

Onderzoek uitvoering

[1] De rekenkamercommissie Noordoostpolder gaat binnenkort verder als rekenkamer, om aan te sluiten bij het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers. Daar moet nog een raadsbesluit over genomen worden.

De onderzoekwerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode februari 2022 tot en met juni 2022. Het onderzoek begon met een startgesprek op 17 februari 2022. De onderzoekwerkzaamheden bestonden uit een documentanalyse en interviews.

De aanbevelingen uit alle vijf de onderzoeksrapporten zijn getoetst op de mate waarin zij geïmplementeerd zijn. Daarbij is onderzocht óf de aanbevelingen geïmplementeerd zijn en op welke wijze. Wanneer een aanbeveling niet geïmplementeerd is, is gevraagd of de aanbeveling alsnog zal worden geïmplementeerd, dan wel wat de reden is om de implementatie niet op te pakken. Allereerst is de organisatie gevraagd om zelf beargumenteerd aan te geven wat er met de aanbevelingen is gebeurd en met welk resultaat. Aanvullend op de beantwoording zijn relevante documenten bekeken, waaruit de implementatie zou moeten blijken. Tot slot is er voor elk onderzoek een verdiepend interview gevoerd. De onderzoekers spraken in deze interviews met de ambtelijk contactpersonen voor de betreffende onderzoeken. Indien dat niet mogelijk was (bijvoorbeeld omdat de betreffende persoon niet langer in dienst is bij de gemeente), spraken de onderzoekers met de ambtenaar die momenteel verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop het onderzoek is uitgevoerd. Ook spraken de onderzoekers met de gemeentesecretaris. Hij is de contactpersoon voor de rekenkamercommissie bij aanvang van een rekenkameronderzoek en vanuit zijn rol verantwoordelijk voor de ambtelijke inzet rondom een rekenkameronderzoek. Daarnaast voerden de onderzoekers twee groepsgesprekken, om met een wat bredere blik naar de inhoud te kijken: een gesprek met een aantal collegeleden die verantwoordelijk waren voor de beleidsterreinen waarop onderzoeken of aanbevelingen betrekking hadden en met vertegenwoordigers van alle fracties. Tot slot is met de rekenkamercommissie gesproken om ook hun perspectief mee te nemen in dit onderzoek.

Op 21 september 2022 is de Nota van Bevindingen aan de organisatie aangeboden voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 5 oktober 2022 ontving de rekenkamer de reactie van de gemeentesecretaris en op 6 oktober van de griffier in het kader van het ambtelijk wederhoor. Vervolgens is de rapportage op 26 oktober 2022 naar het college gestuurd voor een bestuurlijke reactie. Deze reactie ontving de rekenkamer op 8 november 2022. Op 22 november is het eindrapport verstuurd naar de griffie ten behoeve van de gemeenteraad.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen.

De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording, die wordt gevolgd door de centrale boodschap van dit onderzoek (inclusief conclusies en aanbevelingen). Daarna is de bestuurlijke reactie van het college integraal opgenomen. In de bijlagen treft u het normenkader aan (bijlage 1); een schema met de doorwerking van aanbevelingen per onderzoek (bijlage 2) en de bronnen (bijlage 3).

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. **Van de 32 aanbevelingen zijn er 22 volledig geïmplenteerd**

Er stonden vijf onderzoeken centraal in dit doorwerkingsonderzoek, met in totaal 32 aanbevelingen. 22 aanbevelingen (69%) is opgevolgd. Van vijf aanbevelingen heeft doorwerking gedeeltelijk plaatsgevonden of is de beoogde verbeterslag op een andere wijze tot stand gekomen. Daarnaast zijn drie aanbevelingen niet geïmplementeerd en van twee aanbevelingen is de doorwerking niet navolgbaar.

2. **Verbetermogelijkheden voor de rekenkamercommissie bij het opstellen van de aanbevelingen**

In het onderzoek is gebleken dat de uitvoering van een aantal aanbevelingen een doorlooptijd van meerdere jaren had, die duur van uitvoering kan korter. Een verklarende factor is dat de rekenkamercommmissie bij de aanbevelingen niet heeft aangegeven dat er een plan van aanpak nodig is met een tijdpad. Ook heeft de rekenkamercommissie onvoldoende duidelijk gemaakt bij de aanbevelingen wie eigenaar is voor de uitvoering van de aanbevelingen.

3. **Aanbevelingen aan het college en de ambtelijke organisatie worden goed gemonitord, de aanbevelingen aan de raad niet**

Aanbevelingen die door de raad zijn overgenomen worden altijd toegevoegd aan de takenlijst van de organisatie en toegewezen aan specifieke medewerkers. De stand van zaken rondom de aanbevelingen worden door de ambtelijke organisatie bijgehouden in een overzichtstabel. Indien de aanbeveling wordt aangemerkt als 'adequaat opgepakt' of 'akkoord dat het niet wordt opgepakt', verdwijnt deze uit de overzichtstabel. Aanbevelingen die specifiek aan de raad gericht zijn en algemeen van aard zijn worden eenmaal opgenomen in de overzichtstabel, waarna deze uit de tabel verdwijnen met de mededeling dat het aan de raad is om invulling te geven aan de aanbeveling. Binnen de raad en de griffie worden de aanbevelingen niet gemonitord.

4. **De raad neemt geen actieve rol in ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen**

In de documenten en gesprekken hebben we niet teruggevonden dat de raad een actieve rol neemt in het monitoren van de opvolging van aanbevelingen die aan de raad zijn gericht. Tweemaal per jaar wordt de overzichtstabel met de opvolging van aanbevelingen met name gericht aan het college (de algemeen geformuleerde aanbevelingen aan de raad staan slechts eenmalig in de tabel) geagendeerd in de auditcommissie. Ervaring leert dat die tabel nauwelijks wordt besproken. De raad controleert het college dan ook niet in de opvolging van de aanbevelingen en stuurt niet bij in de wijze waarop aanbevelingen geïmplementeerd worden. Daar wijzen de raadsleden niet één oorzaak voor aan.

5. **Raad geeft weinig aanvullende opdrachten mee in raadsbesluit**

In de raadsvoorstellen bij rekenkamerrapporten wordt de raad altijd voorgesteld het rekenkamerrapport ter kennisgeving aan te nemen, de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen. De raadsbesluiten komen altijd overeen met de opgestelde raadsvoorstellen. De raad geeft geen expliciete

extra opdrachten mee aan het college, zoals bijvoorbeeld de opdracht om voor een bepaalde datum terug te koppelen over de wijze waarop het college uitvoering geeft aan bepaalde aanbevelingen. Het is voor de gemeenteraad daardoor niet altijd mogelijk een'vinger aan de pols te houden', met andere woorden de opvolging van de aanbevelingen systematisch te volgen, verantwoording te nemen en evenentueel de opvolging bij te sturen. Door aanvullende opdracht kan de raad de implementatie van de overgenomen aanbevelingen beter volgen en wordt het eigenaarschap van de aanbevelingen beter geborgd.

6. **In de gemeente Noordoostpolder is in de afgelopen jaren aandacht geschonken aan de positie van de rekenkamer, maar de samenwerking tussen rekenkamer enerzijds en college en organisatie anderzijds behoeft nog versterking**

Op meerdere momenten is de afgelopen jaren gewerkt aan het verbeteren van de samenwerking met de rekenkamercommissie. Zo vinden er eens of tweemaal per jaar gesprekken plaats tussen de burgemeester als voorzitter van de raad en het college en de rekenkamercommissie. Voorts geven raadsleden tegenwoordig in een raadsworkshop hun voorkeuren voor een onderzoeksprogramma mee. Dit alles kan een positieve invloed hebben op de doorwerking in de komende jaren, maar er is nog werk aan de winkel. De rekenkamercommissie neemt hiertoe veelal het initiatief. Voor een blijvend sterke samenwerking dienen alle betrokkenen zich in te zetten voor het verankeren van de wettelijke positie van de rekenkamercommissie.

Aanbevelingen aan de raad

1. **Versterk de opvolging en de monitoring van de aanbevelingen aan de raad, door de griffier te verzoeken de aanbevelingen aan de raad te registeren en (in overleg met de raad) te implementeren volgens een af te spreken tijdpad en uitvoeringswijze.**

Raad verzoek de griffier om verantwoordelijkheid te nemen voor de monitoring en opvolging van de aanbevelingen aan de raad en borg dat er tijdig en systematisch verantwoordingsinfomatie daarover beschikbaar is. Met verantwoordingsinformatie over de opvolging van de aanbevelingen aan de raad kan de raad beter zicht houden op de doorwerking van deze aanbevelingen en eventueel indien nodig bijsturen. Betrek de op te richten klankbordgroep bij de monitoring en verantwoording over de stand van zaken van de aanbevelingen aan de raad.

2. **Versterk de positie van de rekenkamercommissie en het belang van rekenkameronderzoek**

Raad, beschouw de rekenkamercommissie als raadsinstrument voor de controlerende taak. De taak van de rekenkamercommissie is het doen van onderzoek. Houd als raad de vinger aan de pols voor wat betreft de samenwerking en het draagvlak voor het werk van de rekenkamercommissie binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Hoewel hier verschillende stappen in zijn gezet lopen de processen nog niet naar ieders tevredenheid. Verzoek de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en grifier samen met de voorzitter van de rekenkamercommisie twee keer per jaar de samenwerking te bezien en het draagvlak voor het rekenkameronderzoek te versterken.

3. **Versterk de rol van de auditcommissie bij de monitoring van de opvolging van de aanbevelingen gericht aan het college**

Besteed in een aparte jaarlijkse sessie van de auditcommissie meer en expliciet aandacht aan het overzicht met de stand van zaken van de aanbevelingen gericht aan het college en bewaak daarbij de termijn van uitvoering. In het kader van een rekenkameronderzoek wordt veel nuttige informatie verzameld, en met een raadsbesluit vraagt u als hoogste orgaan om een aantal veranderingen. Het is een gemiste kans om de ontwikkelingen vervolgens niet actief te volgen.

4. **De rekenkamercommissie gaat in het vervolg het eigenaarschap van de aanbevelingen met een tijdpad opnemen in de eindrapportage**

De rekenkamercommissie kan de formulering van aanbevelingen concreter maken en daarbij duidelijk maken of een aanbeveling aan de raad of het college is gericht met een verzoek om een tijdspad voor realisatie en evaluatie daarbij ook vast te leggen.

5. **De rekenkamercommissie moet blijvend investeren in draagvlak voor de positie van de commissie, maar dit is niet de kerntaak van de commissie**

Het belang bij rekenkameronderzoek wordt versterkt door een goede samenwerking van alle betrokkenen. De rekenkamercommissie moet blijvend inzetten op het verbeteren van de relatie met college en ambtelijke organisatie. Daarvoor zijn vaste momenten van overleg met de driehoek van belang.

Essentieel is echter dat het niet de kerntaak van de rekenkamercommissie is. Die taak is het doen van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de gemeente Noordoostpolder. Daartoe dient de commissie royaal in de gelegenheid te worden gesteld.

6. **De rekenkamercommissie zal jaarlijks een quickscan uitbrengen naar doorwerking**

De commissie zal jaarlijks een quickscan uitbrengen naar de doorwerking, die bespreken met de auditcommissie en vervolgens rapporteren aan de raad. Zodra het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers van kracht wordt, kan aansluiting gezocht worden bij de wettelijke plicht van het college om jaarlijks aan de raad te rapporteren over de voortgang van de implementatie van aanbevelingen.

Reactie van college van B&W

gemeente NOORDOOSTPOLDER

Geachte meneer Van Enst,

Als college willen wij u bedanken voor de mogelijkheid die u ons biedt te reageren op het "Doorwerkingsonderzoek" van de rekenkamercommissie Noordoostpolder. In deze brief geven wij graag onze bestuurlijke reactie op dit rapport weer.

Algemene reactie
Het college kan zich vinden in de bevindingen en conclusies uit het rapport. We zijn blij dat u met ons constateert dat een groot deel van de aanbevelingen is opgevolgd.

Het spreekt voor zich dat wij ons blijvend inzetten voor een goede samenwerking met de rekenkamercommissie. Bij punt 2 van de aanbevelingen gaan we hier meer concreet op in.

Reactie op de aanbevelingen
1. Versterk de opvolging en de monitoring van de aanbevelingen aan de raad, door de griffier te verzoeken de aanbevelingen aan de raad te registeren en (in overleg met de raad) te implementeren volgens een af te spreken tijdpad en uitvoeringswijze.
Het is aan de raad om invulling te geven aan deze aanbeveling.

2. Versterk de positie van de rekenkamercommissie en het belang van rekenkameronderzoek.
De goede gewoonte waarbij de burgemeester als voorzitter van de raad, de griffier en de gemeentesecretaris en de rekenkamercommissie tenminste eens per jaar bij elkaar te komen om de samenwerking te versterken vinden wij waardevol en zullen wij voortzetten. Na vaststelling van de nieuwe verordening op de rekenkamer maken wij graag aanvullende afspraken over het afstemmen van de processen.

3. Versterk de rol van de auditcommissie bij de monitoring van de opvolging van de aanbevelingen gericht aan het college.
Het is aan de raad om invulling te geven aan deze aanbeveling. De benodigde informatie vanuit de ambtelijke organisatie om invulling te geven aan deze aanbeveling is jaarlijks beschikbaar. We verwijzen u hierbij naar het document totaaloverzicht stand van zaken onderzoeken.

4. De rekenkamercommissie gaat in het vervolg het eigenaarschap van de aanbevelingen met een tijdpad opnemen in de eindrapportage.
Dit is niet zozeer een aanbeveling aan de raad maar aan de rekenkamercommissie. Wellicht ten overvloede merken wij hierbij op dat een voorstel voor een tijdspad voor realisatie behoort tot de bevoegdheid van het college. Wij zullen hierbij zo veel mogelijk aansluiten bij de huidige planning en control cyclus en indien van toepassing de lange termijn agenda van de raad.

Verder merken wij op dat in het totaaloverzicht stand van zaken onderzoeken aan alle aanbevelingen gericht aan het college een deadline wordt gekoppeld. Middels de jaarlijkse update wordt gemonitord op deze deadlines.

5. De rekenkamercommissie moet blijvend investeren in draagvlak voor de positie van de commissie, maar dit is niet de kerntaak van de commissie.

Dit is niet zozeer een aanbeveling aan de raad maar aan de rekenkamercommissie. Wij verwijzen u naar onze reactie onder aanbeveling 2.

6. De rekenkamercommissie zal jaarlijks een QuickScan uitbrengen naar doorwerking.

Dit is niet zozeer een aanbeveling aan de raad maar aan de rekenkamercommissie. Zoals aangegeven bij onze reactie op aanbeveling 3 kan het totaaloverzicht overzicht stand van zaken onderzoeken hierbij als input dienen.

Graag vragen wij uw aandacht voor de overwegingen die zijn opgenomen in de bijlage bij deze bestuurlijke reactie.

Wij zijn ons ervan bewust dat in het kader van dualisme het niet aan het college is om inhoudelijk in te gaan op aanbevelingen aan de raad. Toch vragen wij uw aandacht voor de overwegingen die zijn opgenomen in de bijlage bij deze bestuurlijke reactie. Wij doen dit omdat wij als college in het coalitieakkoord afspraken hebben gemaakt over de bestuursstijl, het samenspel tussen Raad, College, organisatie en samenleving. Onderdeel daarvan is dat wij de raad tijdig, duidelijk en proactief informeren. Het is om die reden dat wij het van belang vinden dat u als controlerend orgaan van de raad kennisneemt van deze overwegingen.

Tot slot

We zijn benieuwd naar de reactie van de Gemeenteraad op het rapport en de voorstellen die erin worden gedaan. We hebben de samenwerking met de Necker van Naem als prettig en zorgvuldig ervaren. Mochten er nog vragen zijn, dan lichten we die graag toe.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

gemeente
NOORDOOSTPOLDER
RAAD

MEMO – als bijlage van de bestuurlijke reactie RKC-rapport Doorwerking

Aan	:	Rekenkamercommissie Noordoostpolder
Van	:	Raadsvoorzitter en raadsgriffier
Datum	:	3 november 2022
Onderwerp	:	Reactie voorzitter en griffier op aanbevelingen RKC-rapport Doorwerking

Inleiding

Als raadsvoorzitter en raadsgriffier vervullen wij, samen met de gemeentesecretaris, een belangrijke schakelfunctie in het samenspel tussen raad, college, ambtelijke organisatie en samenleving. Ook als het gaat om de opvolging van aanbevelingen van rekenkamerrapporten is dit het geval.
Via de gemeentesecretaris ontvingen wij het rapport Doorwerking, dat u aan het college heeft aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Omdat u de aanbevelingen uitsluitend richt aan de raad en niet aan het college, willen we daar als raadsvoorzitter en -griffier ook graag op reageren, naast de bestuurlijke reactie van het college. Hieronder treft u onze reactie per aanbeveling cursief aan.

Aanbevelingen aan de raad

1. Versterk de opvolging en de monitoring van de aanbevelingen aan de raad, door de griffier te verzoeken de aanbevelingen aan de raad te registeren en (in overleg met de raad) te implementeren volgens een af te spreken tijdpad en uitvoeringswijze.

Raad verzoek de griffier om verantwoordelijkheid te nemen voor de monitoring en opvolging van de aanbevelingen aan de raad en borg dat er tijdig en systematisch verantwoordingsinformatie daarover beschikbaar is. Met verantwoordingsinformatie over de opvolging van de aanbevelingen aan de raad kan de raad beter zicht houden op de doorwerking van deze aanbevelingen en eventueel indien nodig bijsturen. Betrek de op te richten klankbordgroep bij de monitoring en verantwoording over de stand van zaken van de aanbevelingen aan de raad.

Wij kunnen ons vinden in de aanbeveling, omdat deze helderheid schept over concrete taak en rol van de griffie(r) bij de opvolging van aanbevelingen aan de raad en de rapportage daarover. Het kan een goede werkwijze zijn om de monitoring van aanbevelingen aan de raad via de nog op te richten klankbordgroep vanuit de raad te laten verlopen. Zo voelt de raad zich ook betrokken bij en verantwoordelijk voor de opvolging van de aanbevelingen.

2. Versterk de positie van de rekenkamercommissie en het belang van rekenkameronderzoek

Raad, beschouw de rekenkamercommissie als raadsinstrument voor de controlerende taak. De taak van de rekenkamercommissie is het doen van onderzoek. Houd als raad de vinger aan de pols voor wat betreft de samenwerking en het draagvlak voor het werk van de rekenkamercommissie binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Hoewel hier verschillende stappen in zijn gezet lopen de processen nog niet naar ieders tevredenheid. Verzoek de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier samen met de voorzitter van de rekenkamercommissie twee keer per jaar de samenwerking te bezien en het draagvlak voor het rekenkameronderzoek te versterken.

Het verhelderen en versterken van de positie van en de samenwerking met de rekenkamer(-commissie) en zeker ook het belang voor de raad van kwalitatief goed rekenkameronderzoek, verdienen aandacht en ondersteuning van alle betrokkenen. Daarbij is 'het goede gesprek' altijd gewenst. Tegelijkertijd leggen wij er de vinger bij dat een overdaad aan gesprekken kan ontstaan: er bestaat al een jaarlijks overleg van de rekenkamercommissie met het college, een jaarlijks overleg van de commissie met de gemeentesecretaris en/of de burgemeester. Daarnaast worden in de aanbevelingen hieronder een halfjaarlijks overleg van de rekenkamer met de klankbordgroep voorgesteld en eens per jaar een aparte sessie met de auditcommissie. Naast dat alles wordt in de toelichting op deze tweede aanbeveling de suggestie gedaan om als voorzitter van de rekenkamercommissie elk halfjaar met de lokale driehoek in gesprek te gaan.
Wij adviseren u het vermoedelijk onbedoelde effect van de stapeling van gesprekken uit de (toelichting op de) aanbevelingen te heroverwegen.

3. Versterk de rol van de auditcommissie bij de monitoring van de opvolging van de aanbevelingen gericht aan het college

Besteed in een aparte jaarlijkse sessie van de auditcommissie meer en expliciet aandacht aan het overzicht met de stand van zaken van de aanbevelingen gericht aan het college en bewaak daarbij de termijn van uitvoering. In het kader van een rekenkameronderzoek wordt veel nuttige informatie verzameld, en met een raadsbesluit vraagt u als hoogste orgaan om een aantal veranderingen. Het is een gemiste kans om de ontwikkelingen vervolgens niet actief te volgen.

De auditcommissie lijkt ons inderdaad dé plek om de aanbevelingen aan het college te monitoren. Hoe dat vorm moet krijgen en of daarvoor jaarlijks een extra sessie nodig is, zoals in de toelichting op de aanbeveling staat, laten we graag ter beoordeling van de auditcommissie.

4. De rekenkamercommissie gaat in het vervolg het eigenaarschap van de aanbevelingen met een tijdpad opnemen in de eindrapportage

De rekenkamercommissie kan de formulering van aanbevelingen concreter maken en daarbij duidelijk maken of een aanbeveling aan de raad of het college is gericht met een verzoek om een tijdspad voor realisatie en evaluatie daarbij ook vast te leggen.

5. De rekenkamercommissie moet blijvend investeren in draagvlak voor de positie van de commissie, maar dit is niet de kerntaak van de commissie

Het belang bij rekenkameronderzoek wordt versterkt door een goede samenwerking van alle betrokkenen. De rekenkamercommissie moet blijvend inzetten op het verbeteren van de relatie met college en ambtelijke organisatie. Daarvoor zijn vaste momenten van overleg met de driehoek van belang.
Essentieel is echter dat het niet de kerntaak van de rekenkamercommissie is. Die taak is het doen van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de gemeente Noordoostpolder. Daartoe dient de commissie royaal in de gelegenheid te worden gesteld.

6. De rekenkamercommissie zal jaarlijks een QuickScan uitbrengen naar doorwerking

De commissie zal jaarlijks een QuickScan uitbrengen naar de doorwerking, die bespreken met de auditcommissie en vervolgens rapporteren aan de raad. Zodra het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers van kracht wordt, kan aansluiting gezocht worden bij de wettelijke plicht van het college om jaarlijks aan de raad te rapporteren over de voortgang van de implementatie van aanbevelingen.

Boven de aanbevelingen in dit rapport staat 'aanbevelingen aan de raad'. Wij lezen de aanbevelingen 4, 5 en 6 echter als aanbevelingen voor de rekenkamer(-commissie) zelf. Deze vragen geen concrete opvolging door de raad, maar van de rekenkamercommissie, al kan de raad uiteraard wel betrokken zijn bij de effecten ervan voor toekomstige aanbevelingen. De monitoring van deze drie aanbevelingen kan wellicht plaatvinden in de klankbordgroep.

In reactie op aanbeveling 4:
- Ons beeld is dat het eigenaarschap van de aanbevelingen door de rekenkamercommissie in de rapporten en in het bijbehorende raadsvoorstel al wel beschreven stond, aan de hand van de vaak gebruikte indeling 'aanbevelingen aan de raad', 'aanbevelingen aan het college', 'aanbevelingen aan de raad én het college'.

- Het is inderdaad voor de opvolging van een aanbeveling van groot belang dat de rekenkamer deze zo concreet mogelijk beschrijft.

- Wellicht kan de rekenkamercommissie nog duidelijk maken aan welk overleg het 'tijdspad voor realisatie en evaluatie' dient te worden aangeboden. Is dat de auditcommissie/ klankbordcommissie? Of is dat de rekenkamercommissie zelf?

In reactie op aanbeveling 6:
U stelt voor om jaarlijks ook nog een QuickScan door de rekenkamer(commissie) toe te voegen aan de monitoring. Wanneer dit naast de monitoring door de auditcommissie (aanbevelingen aan het college) en door de klankbordgroep (aanbevelingen aan de raad) plaatsvindt lijkt ons dat wel veel van het goede. Wij kunnen ons voorstellen dat deze aanbeveling bij de opvolging gecombineerd wordt met de beide overleggen waarin (versterkte) monitoring gaat plaatsvinden. Dit vraagt overleg bij de verdere uitwerking.

Afronding

In de veronderstelling dat dit memo bijdraagt aan het beter landen van de aanbevelingen bij de raad en de opvolging erdoor versterkt wordt, voegen wij deze toe als bijlage van de bestuurlijke reactie.

Mocht u over dit memo van gedachten willen wisselen, dan zijn wij daar uiteraard graag toe bereid.

Met vriendelijke groet,

Roger de Groot, raadsvoorzitter

Robert Wassink, raadsgriffier

Nawoord rekenkamercommissie

Wij danken het college alsmede de raadsvoorzitter, griffier en gemeentesecretaris voor hun constructieve reacties (brief en memo) op het rapport over doorwerking. Hiermee wordt duidelijk dat de doorwerking van de rekenkamercommissie-onderzoeken serieus genomen wordt. De rekenkamercommissie ervaart dit als een positief signaal. Ook de rekenkamercommissie wil zich blijvend inzetten voor een goede en constructieve samenwerking met respect voor elkaars onafhankelijke opstelling.

1. Bestuurlijke reactie van het college:

In dat verband is het verheugend dat het gesprek tussen raadsvoorzitter, griffier en de gemeentesecretaris tenminste één keer per jaar wordt georganiseerd. Daarnaast zijn er meer instrumenten denkbaar om in te zetten. De rekenkamercommissie is het met u eens om naar aanleiding van de nieuwe verordening nadere afspraken te maken.

Het college stelt in zijn reactie vast dat een aantal aanbevelingen niet zozeer de raad of het college betreft, maar de rekenkamercommissie zelf. Dat is een juiste constatering (aanbeveling 4, 5 en 6). Enerzijds is een doorwerkingsonderzoek ook bedoeld als moment van zelfreflectie van de rekenkamercommissie omtrent haar eigen aanpak, anderzijds zou die zelfreflectie minder effectief zijn als die niet in dit rapport worden opgenomen. Het college schrijft verder dat er ook aanbevelingen aan de raad gericht zijn en dat het aan de raad is om invulling te geven aan die aanbevelingen. Dit zijn aanbeveling 1: de griffier een rol te geven in het registreren en implementeren van de aanbevelingen aan de raad en aanbeveling 3: het versterken van de rol van de auditcommissie. De rekenkamercommissie kan zich hierin goed vinden en is in afwachting van de behandeling van dit rapport door de gemeenteraad en diens besluitvorming over het opvolgen van die aanbevelingen.

Zowel het versterken van de rol van de auditcommissie (aanbeveling 3), het koppelen van een tijdpad aan de uitwerking van de aanbevelingen (aanbeveling 4), als het investeren in het draagvlak van de commissie (aanbeveling 5) zijn aanbevelingen die voor de rekenkamercommissie aanleiding zijn om hier meer aandacht aan te besteden. De rekenkamercommissie gaat er van uit dat het college bereid is samen met de raad op te trekken bij het uitvoeren van de door de raad overgenomen aanbevelingen. Voorts is het goed om te constateren dat de commissie hierin niet alleen staat maar dat de nieuwe verordening aanleiding geeft om afspraken te maken over de uitwerking van deze aanbevelingen. Ten aanzien van aanbeveling 4; het is niet de bedoeling van de rekenkamercommissie om de planning van het college, dan wel de organisatie te doorkruisen of de bevoegdheid over te nemen. In het onderzoek is gebleken dat de uitvoering van een aantal aanbevelingen een doorlooptijd van meerdere jaren had; die duur van uitvoering kan korter. Een verklarende factor is dat de rekenkamercommissie bij de aanbevelingen niet heeft aangegeven dat er een plan van aanpak nodig is met een tijdpad. Ook heeft de rekenkamercommissie onvoldoende duidelijk gemaakt bij de aanbevelingen wie eigenaar is voor de uitvoering van de aanbevelingen. De aanbeveling richt zich dan ook op het college om een plan van aanpak binnen een bepaalde periode op te stellen.

2. Reactie van raadsvoorzitter en griffier:

Naar aanleiding van aanbeveling 2 wordt geadviseerd om een stapeling van gesprekken te voorkomen. De rekenkamercommissie is het verlengde van de raad, maar is volstrekt onafhankelijk. Als gevolg van het besluit om geen interne (raads)leden lid van de rekenkamer te laten zijn, is de natuurlijke binding met de raad minder vanzelfsprekend. Dat laat echter onverlet dat de rekenkamercommissie niet naar behoren kan functioneren als een goed georganiseerde informatiestroom en een sterke samenwerking tussen de raad, het college en de driehoek ontbreekt. Het is daarom een goed voorstel om naar aanleiding van de nieuwe verordening betreffende de rekenkamer e.e.a. goed en grondig te organiseren, zodat alle betrokken zich blijvend inzetten voor het verankeren van de wettelijke positie van de rekenkamercommissie.

De aanbevelingen 4, 5 en 6 kunnen gelezen worden als de aankondiging van een aantal voornemens van de rekenkamercommissie zelf.

In de reactie van de raadsvoorzitter en griffier wordt om duidelijkheid gevraagd: “Wellicht kan de rekenkamercommissie nog duidelijk maken aan welk overleg het ‘tijdspad voor realisatie en evaluatie’ dient te worden aangeboden. Is dat de auditcommissie/klankbordcommissie? Of is dat de rekenkamercommissie zelf?”

Het “tijdpad voor realisatie en evaluatie” dat de rekenkamer voor ogen heeft, zal in geval de aanbeveling aan de raad, aan deze gericht zijn en visa versa aan het college. De aanbeveling kan als volgt worden geformuleerd:

1. een plan van aanpak te maken voor de opvolging van de aanbevelingen en dit plan van aanpak binnen een half jaar aan te bieden aan de gemeenteraad;
2. te rapporteren over de resultaten als de aanbevelingen zijn uitgevoerd;
3. jaarlijks tussentijds te rapporteren over de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen als dit langer dan een jaar duurt.

Aanbeveling 4 kan in samenhang met aanbeveling 6 “de versterkte monitoring” worden gezien en verder worden uitgewerkt.

Tot slot

De rekenkamercommissie is verheugd te constateren dat de raadsvoorzitter, de griffier en het college zich herkennen in de conclusies en dat ze graag aan de slag gaan met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Nota van Bevindingen

Necker
van Naem

1. De onderzoeken en de aanbevelingen

In dit eerste hoofdstuk introduceren we kort de vijf onderzoeken. Daarnaast staan we stil bij de aanbevelingen, de wijze waarop deze geïmplementeerd worden en de monitoring van deze implementatie.

1.1. Beschrijving van de onderzoeken

In deze paragraaf brengen we kort in beeld wat de achtergrond en inhoud is geweest van de vijf bestudeerde onderzoeken.

1.1.1. Passend Organiseren (2020)[2]

De rekenkamercommissie heeft kwalitatief onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Noordoostpolder georganiseerd is, en specifiek naar de rol van de gemeenteraad. Het onderzoek richt zich op de rolinvulling door de raad en het samenspel van de raad met het college bij passend organiseren. Het doel van het onderzoek was inzicht in mogelijkheden om het samenspel tussen de verschillende geledingen in het gemeentebestuur te versterken, door de knelpunten in kaart te brengen. De centrale vraag luidde: Wat is de rol van de raad geweest bij de (door)ontwikkeling en uitvoering van passend organiseren in Noordoostpolder?

Passend organiseren gaat over een andere manier van werken die betrekking heeft op dienstverlening en beleidsontwikkeling. Hierbij wordt niet langer geredeneerd vanuit interne regels, protocollen en procedures, maar staat de context van inwoners, bedrijven en organisaties centraal.

1.1.2. Jeugdzorg (2019)[3]

Op 1 januari 2015 is, in het kader van de decentralisaties, de Jeugdwet ingevoerd. In 2018 werd het onderzoek gestart. Drie jaar na de invoering van de Jeugdwet was er behoefte aan kennis over de stand van zaken van de jeugdhulp. Vragen waar het onderzoek zoal op ingaat zijn: hebben gemeenten de uitvoering van de jeugdzorg goed ingericht? In hoeverre worden de beoogde resultaten behaald? En hoe staat het met de wachttijden binnen de jeugdhulp? Mede gevoed door de onderzoekssuggesties vanuit het burgerpanel van de gemeente, heeft de rekenkamercommissie inzicht willen geven in de uitvoering van de jeugdzorg in de gemeente Noordoostpolder.

[2] Rapport Passend Organiseren https://raad.noordoostpolder.nl/rekenkamercommissie/Rekenkamerrapport-Passend-Organiseren.pdf
[3] Rapport Jeugdzorg https://raad.noordoostpolder.nl/rekenkamercommissie/03-1-Eindrapportage-onderzoek-jeugdzorg-Noordoostpolder.pdf

1.1.3. Quick scan integriteitsbeleid (2018)[4]

In dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie met een quick scan een verkenning gedaan naar de stand van zaken van het integriteitsbeleid in de gemeente. Het gaat daarbij om het gemeentelijke integriteitsbeleid ten behoeve van de ambtelijke en de bestuurlijke organisatie.

1.1.4. Grip op grote projecten (2017)[5]

Het doel van dit onderzoek was inzicht geven in de mate van effectieve en efficiënte besluitvorming, sturing op en verantwoording over grote projecten. Bij grote projecten gaat het om belangrijke processen, grote belangen en diverse financiële risico's gecombineerd met een lange doorlooptijd. Transparante informatievoorziening en adequate risicobeheersing zijn aangemerkt als belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve en efficiënte proceskwaliteit. Waarbij de raad actief, tijdig en volledig door het college geïnformeerd dient te worden over voortgang en risico's, zodat de raad zijn controlerende en kaderstellende rol goed kan vervullen.

1.1.5. Trots op de toren (2012)[6]

Het doel van dit rekenkameronderzoek was om inzicht te geven in het proces van aankoop en ontwikkeling van de Poldertoren met het oogmerk hiervan te kunnen leren. Binnen dit onderzoek worden vier onderzoeksthema's onderscheiden, namelijk: kaderstelling tijdens aankoop en het herontwikkelingsproject; inrichten van de herontwikkeling en exploitatie; uitvoering van herontwikkeling en exploitatie en tenslotte, sturing met betrekking tot het dossier Poldertoren.

1.2. Aanbevelingen rekenkameronderzoek

1.2.1. Proces besluitvorming door de raad over rekenkameronderzoeken

Nadat de rekenkamercommissie een onderzoek heeft opgeleverd en aanbevelingen heeft gedaan, wordt er een vaste procedure gevolgd. De griffie (in de rekenkamercommissie betrokken als adviseur van de rekenkamercommissie) stelt op basis van de rekenkamerrapporten raadsvoorstellen op, met daarin een voorstel over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen. Noordoostpolder kent momenteel drie commissies, namelijk de Commissie Samenlevingszaken, Commissie Woonomgeving en de Commissie Bestuur, Financiën en Economische Zaken. De rekenkamer presenteert het rekenkamerrapport tijdens de commissievergadering, waarna er ook gelegenheid is om vragen te stellen. Aansluitend is er ruimte voor vragen aan de collegeleden. In de raadsvergadering wordt vervolgens besloten over het onderzoek.

In 2017 heeft de gemeente zijn vergadermodel aangepast. Op één avond werden het vragenhalfuur, drie commissievergaderingen en de raadsvergadering gecombineerd. Eind 2020 zijn de voorbereidingen gestart om het vergadermodel anders in te richten en te werken volgens het zogenaamde BOB-model

[4] Rapport Quick scan integriteitsbeleid https://raad.noordoostpolder.nl/Documenten/RKC-rapport-Integriteit.pdf
[5] Rapport Grip op grote projecten https://raad.noordoostpolder.nl/rekenkamercommissie/20171219-Rekenkamercommissie-Noordoostpolder-Grip-op-grote-projecten.pdf
[6] Rapport Trots op de toren https://raad.noordoostpolder.nl/rekenkamercommissie/trots-op-de-toren.pdf

(Beeldvorming, Oordeelvorming, Besluitvorming). In dit model staan de genoemde onderdelen juist apart van elkaar op de kalender.

Rekenkamercommissie doet aanbevelingen aan raad, college en aan raad en college samen

Van de 32 aanbevelingen die de rekenkamercommissie in de vijf onderzoeken heeft gedaanHet college ontving 11 aanbevelingen van de rekenkamercommissie, waarbij gezegd dient te worden dat 9 daarvan werden geformuleerd in het onderzoek Poldertoren. In de meeste onderzoeken zijn de aanbevelingen dan ook gericht aan de raad, al dan niet in combinatie met het college. Onderstaande tabel geeft inzicht in de geadresseerden van de aanbevelingen per onderzoek. Een overzicht van alle aanbevelingen staat in bijlage 1.

Tabel 1: Geadresseerden aanbevelingen per rekenkameronderzoek: raad (R), college (C), ambtelijke organisatie (A), politieke partijen (P)

	R	C	R/C	A	R/C/A/P	*Totaal*
Passend organiseren	2		2			*4*
Jeugdzorg	3	2				*5*
Quick scan integriteit			3	3	2	*8*
Grote projecten	2		3			*5*
Poldertoren	3	9				*12*
Totaal	*10*	*11*	*8*	*3*	*2*	*34*

Strekking van de aanbevelingen per actor is toegespitst op ieders rol

De aanbevelingen aan de raad zijn veelal gericht op het versterken van de kaderstellende rol van de raad. Daarbij valt te denken aan het vaststellen van een kader voor grote projecten, financiële kaders en een ontwikkelingsstrategie. Daarnaast richten aanbevelingen aan de raad zich op het versterken van de controlerende rol van de raad, bijvoorbeeld door als raad de wijze van informatieverstrekking te bepalen of door gebruik te maken van de mogelijkheid om onafhankelijke expertise in te winnen. De aanbevelingen waarbij zowel het college als de raad aan zet zijn, gaan veelal over het maken van afspraken tussen beiden of over de wijze waarop de raad het college een opdracht dient te geven.

Aanbevelingen die specifiek aan het college gericht zijn, gaan voornamelijk over het verbeteren van de uitvoering. Bijvoorbeeld het zorgen voor professionalisering van projectmanagement en het ontwikkelen van instrumenten om zicht te krijgen op de uitvoering. In de quick scan integriteit zijn er bovendien aanbevelingen gericht aan de ambtelijke organisatie. Deze aanbevelingen richten zich op het treffen van specifieke maatregelen, zoals het beleid rondom de aanvraag van VOG's. Twee aanbevelingen in hetzelfde onderzoek richten zich tevens op politieke partijen. Deze aanbevelingen houden verband met het opstellen van een integraal integriteitsbeleid.

1.3. Proces implementatie en monitoring

Er is een vaste structuur voor het bijhouden van de stand van zaken na oplevering van het onderzoek

Aanbevelingen die door de raad zijn overgenomen worden altijd toegevoegd aan de takenlijst van de organisatie en toegewezen aan specifieke medewerkers, zo wordt toegelicht in interviews. Indien de uitvoering van aanbevelingen niet haalbaar is, gaat het college terug naar de raad met een voorstel over hoe de aanbevelingen wel opvolging kunnen krijgen. Aanbevelingen die specifiek aan de raad gericht zijn en niet door het college worden opgepakt of overgenomen, worden niet aan een ambtelijke takenlijst toegevoegd. De opvolging van deze aanbevelingen is immers een taak voor de raad en griffier.

De stand van zaken rondom de aanbevelingen worden door de ambtelijke organisatie bijgehouden in een overzichtstabel genaamd 'totaaloverzicht onderzoeken'. In deze tabel staan naast de aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken ook alle openstaande aanbevelingen en risico's die zijn geformuleerd in collegeonderzoeken, interne controles, producten van de accountant en integriteitsscans. Per aanbeveling staat de vorige en de huidige stand van zaken vermeld en de verwachte gereeddatum. Indien de aanbeveling wordt aangemerkt als 'adequaat opgepakt of akkoord dat het niet wordt opgepakt', verdwijnt deze uit de overzichtstabel. [7]

De overzichtstabel wordt tweemaal per jaar geagendeerd in de auditcommissie. Uit verschillende interviews blijkt dat de tabel daarbij niet in detail besproken wordt en dat er geen vragen gesteld worden over de opvolging van de aanbevelingen. Gesprekspartners geven daarvoor als reden dat de tabel onderaan de agenda staat, vaak na omvangrijke onderwerpen als de jaarrekening. Daardoor is er beperkte tijd en aandacht om in te gaan op de tabel en door te vragen op de stand van zaken van de aanbevelingen.

Werkwijze bij aanbevelingen aan de raad

Aanbevelingen die specifiek aan de raad gericht zijn en algemeen van aard zijn worden eenmaal opgenomen in de overzichtstabel, waarna deze uit de tabel verdwijnen met de mededeling dat het aan de raad is om invulling te geven aan de aanbeveling, zo komt naar voren in de interviews. Als reden hiervoor wordt gegeven dat de aanbevelingen aan de raad te algemeen zijn om concreet opvolging aan te geven. Hierdoor missen de aanbevelingen slagkracht en dat is een gemiste kans voor het versterken van de rol van de raad. Een voorbeeld van een te algemene aanbeveling is: 'Maak werk van de versterking van de rol van de gemeenteraad'. In het totaaloverzicht wordt deze aanbeveling slechts eenmaal opgenomen met de toelichting: 'het is aan de raad om invulling te geven aan deze aanbeveling'.[8] In het daarop volgende overzicht is de aanbeveling niet meer opgenomen.

Bij aanbevelingen aan de raad zou de griffier een rol kunnen spelen - bijvoorbeeld in het bovenstaande voorbeeld, als het gaat om het betrekken van onafhankelijke expertise. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de griffier op opvolging van aanbevelingen aan de raad stuurt. Daar past een kanttekening bij: sommige aanbevelingen aan de raad zijn eigenlijk een opdracht aan het college. Als bijvoorbeeld wordt voorgesteld om een beleidsnota vast te stellen, neemt het college het initiatief om zo'n kader op

[7] Gemeente Noordoostpolder (2013 - 2021). Totaaloverzichten onderzoeken. - 13 documenten ontvangen.
[8] Gemeente Noordoostpolder (2018, april). Totaaloverzicht onderzoeken - versie april 2018 (stavaza compleet), p. 8

te stellen. Daarnaast is het mogelijk dat de rol van de griffier in het onderzoek niet naar voren is gekomen doordat deze zich (mondeling) op de achtergrond afspeelt, bijvoorbeeld binnen de driehoek of bij de advisering van raadsleden en ambtenaren.

2. Bestuurlijke behandeling onderzoeken

In dit hoofdstuk staat beschreven hoe de rekenkamerrapporten en de conclusies en aanbevelingen die daarin staan, worden behandeld door het college en de gemeenteraad van Noordoostpolder.

2.1. Collegebehandeling

2.1.1. Hoor en wederhoor

Er vindt ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaats na oplevering van een rapport

Elk rekenkamerrapport wordt aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Dit betreft een feitelijke check op de nota van bevindingen. Daarbij kunnen eventuele feitelijke onjuistheden onderbouwd worden aangekaart, waarna de rekenkamercommissie de afweging maakt deze wel of niet te verwerken. In de gemeente Noordoostpolder is de portefeuillehouder noch het college betrokken bij het ambtelijk wederhoor, zo komt naar voren in interviews.

Nadat het ambtelijk wederhoor heeft plaatsgevonden, worden de rekenkamerrapporten inclusief conclusies en aanbevelingen aangeboden aan het college voor bestuurlijk wederhoor. Tijdens het bestuurlijk wederhoor stelt het college een bestuurlijke reactie vast, en stuurt deze per brief aan de rekenkamercommissie. Na het sturen van de (concept) bestuurlijke reactie vindt er tevens een gesprek plaats tussen het college en de rekenkamercommissie om het rapport en de reactie te bespreken.

2.1.2. Bestuurlijke reacties

Inhoudelijke reactie college per aanbeveling

Het college heeft bij elk van de vijf onderzoeken door middel van een bestuurlijke reactie inhoudelijk gereageerd op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Deze bestuurlijke reacties zijn in alle onderzoeken integraal opgenomen in de rapportage. Doorgaans gebruikt het college de bestuurlijke reactie om de aanbevelingen afzonderlijk te voorzien van opmerkingen en context, bijvoorbeeld door de beleidsinhoudelijke ontwikkelingen te schetsen of de wijze waarop de uitvoering momenteel is ingericht. In het onderzoek 'Quickscan integriteitsbeleid' geeft het college aan zich volledig in de aanbevelingen te kunnen vinden. In de vier andere onderzoeken geeft het college aan zich deels in de aanbevelingen te herkennen. In onderstaande tabel is de strekking van de bestuurlijke reactie per onderzoek uiteengezet.

Tabel 2: Overzicht strekking bestuurlijke reacties per rekenkameronderzoek

Titel rapport	College neemt aanbevelingen over	Motivatie
Trots op de Toren	Deels	Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan van mening te zijn dat zes van de negen aanbevelingen al eerder, naar aanleiding van voorgaande rekenkamerrapporten, tot implementatie hebben geleid. Het college kan zich in wisselende mate vinden in de overige drie aanbevelingen. Wat betreft de eerste aanbeveling; 'Draag de Poldertoren over aan beheer', geeft het college aan dit bewust nog niet te doen. De aanbeveling om de raad te voorzien van volledige en actuele informatie verrast het college. Maar ze geven aan dat dit een blijvende uitdaging is en aandacht vereist. Ze kunnen zich wel compleet vinden in de derde aanbeveling om de technische voorwaarden vast te leggen voor er commerciële invulling aan de toren wordt gegeven.
Jeugdzorg	Deels	In de bestuurlijke reactie geeft het college aan dat zij zich kunnen vinden in de bevindingen van het rekenkamerrapport. In de bestuurlijke reactie komen niet alle aanbevelingen terug. Zo wordt er niet concreet ingegaan op het ontwikkelen van instrumenten en maatregelen om zicht te krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid en de kostenbeperkende maatregelen.
Quickscan integriteitsbeleid	Ja	Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan zich te herkennen in het beeld wat in het rekenkamerrapport wordt geschetst. Ze geven aan de aanbevelingen gezamenlijk met de nieuwe raad op te gaan pakken.
Passend Organiseren	Deels	In de bestuurlijke reactie geeft het college aan zich te kunnen vinden in de hoofdlijnen van de conclusies van het rekenkamerrapport. Vooral in de verwijdering van de raad, het college en de ambtelijke organisatie van elkaar

Titel rapport	College neemt aanbevelingen over	Motivatie
		met betrekking tot de betekenis van het begrip passend organiseren. Het college geeft in het bestuurlijke reactie aan het veranderen van dit begrip in overweging te nemen. Het begrip is uiteindelijk wel aangepast.
Grip op grote projecten	Deels	De conclusies van het rapport worden niet allemaal onderschreven door het college. De aanbevelingen worden daarentegen wel door het college onderschreven. Het college geeft aan hierover met de raad in gesprek te treden. Wel geven ze aan er nog niet over uit te zijn of het opstellen van een Kader Grote Projecten de juiste weg is, omdat maatwerk vaak cruciaal is bij grote projecten.

Het oudste rapport dat is meegenomen in dit doorwerkingsonderzoek, Trots op de Toren, bevat ruimschoots de meeste aanbevelingen aan het college; negen in totaal. Waar het college zich over het algemeen redelijk kan vinden in de conclusies en aanbevelingen van de rapporten, was dat hier minder het geval. Bij zes van de negen aanbevelingen geeft het college aan dat deze al eerder geïmplementeerd zouden zijn. Bij de aanbeveling 'Verbeter waar mogelijk de contractrelatie met de projectontwikkelaar' noemen ze dat er een nadere allonge (aanvullende overeenstemming) op de samenwerkingsovereenkomst met Provast is afgesloten waarin expliciete afspraken zijn gemaakt om het risicoprofiel te verlagen en betere beheersbaarheid van het project te creëren. Bij de overige vijf aanbevelingen (nummer 4 tot en met 8) waarvan het college aangeeft dat deze al gerealiseerd zijn, is geen nadere toelichting gegeven. Hier is dus geen duidelijkheid gegeven over *hoe* hier opvolging aan is gegeven.

Bij de rapporten over Grote Projecten en Passend Organiseren is per aanbeveling een reactie gegeven door het college. Bij Passend Organiseren gaf het college aan met alle aanbevelingen aan de slag te gaan. Wel geven ze een twijfel aan over het veranderen van het begrip 'passend organiseren'. Uit de documenten blijkt dat ze deze aanbeveling uiteindelijk wel hebben opgevolgd; passend organiseren wordt nu 'samenspel' genoemd. Bij het rapport Grote Projecten staat het college in eerste instantie minder achter alle aanbevelingen blijkt uit de bestuurlijke reactie. Zo wordt er aanbevolen om een Kader Grote Projecten op te stellen en het college per groot project te laten starten met een voorstel aan de raad over hoe er voor dat specifieke project invulling wordt gegeven aan dit Kader Grote Projecten. Het college geeft hierbij aan dat maatwerk eerder tot bewustere keuzes leidt dan institutionalisering. In de overige aanbevelingen kan het college zich wel helemaal vinden.

In het rapport over jeugdzorg noemt het college dat zij slechts een onderdeel zijn in de schakel van een groot aantal partners. Het college vult hierop aan dat het verkrijgen van grip op jeugdzorg niet alleen een lokaal vraagstuk is, maar ook landelijk. In de bestuurlijke reactie wordt in zijn algemeenheid op het

rapport gereageerd, maar niet specifiek op de aanbevelingen. Zo wordt er geen reactie gegeven op de twee aanbevelingen die specifiek aan het college gericht zijn: 1) ontwikkel concrete instrumenten en maatregelen om zicht te krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de jeugdzorg; 2) ontwikkel maatregelen om de kosten van de jeugdzorg te beheersen. Dat vraagt om aanpassingen in de organisatie van de jeugdzorg.

Op de Quickscan integriteitsbeleid heeft een relatief korte bestuurlijke reactie op gevolgd. Het college herkent zich in de conclusies en aanbevelingen van het rapport en neemt dit mee in de aanpassing van hun beleid en de besprekingen met de raad. Een voorbeeld van een reactie van het college op dit rapport is "De aanbeveling om het onderwerp actiever te bespreken en op deze manier meer aandacht te vragen voor ons integriteitsbeleid nemen wij ter harte." Het college noemt geen concrete opvolgingsacties. Wel wordt er in de bestuurlijke reactie genoemd dat het college samen met de nieuwe raad een training integriteit zal volgen.

2.2. Raadsbehandeling

2.2.1. Raadsvoorstel en besluit

Raadsbesluit altijd in lijn met raadsvoorstel

De raadsvoorstellen die bij de vijf rekenkameronderzoeken horen kennen allemaal een soortgelijke opbouw, waarbij de conclusies en aanbevelingen worden uitgeschreven, waarna er wordt voorgesteld om het Rekenkamerrapport ter kennisgeving aan te nemen, de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen. De raadsbesluiten wijken in geen van de vijf gevallen af van de raadsvoorstellen.

Bij het onderzoek Poldertoren is in het raadsbesluit daarnaast een aanvullende opdracht meegegeven aan het college, namelijk om tegelijkertijd met het voorstel betreffende eventuele doorexploitatie te rapporteren hoe de aanbevelingen die aan het college zijn gericht, worden uitgevoerd. In de andere raadsbesluiten zijn er door de raad geen aanvullende opdrachten aan het college meegegeven.

2.2.2. Raadsbehandeling

Een uitgebreide beschrijving van de raadsbehandelingen van ieder rapport staat in de bijlage. De belangrijkste informatie over de raadsbehandelingen is als volgt:

Onderzoek	Raadsbesluit	Moties	Amendementen
Passend organiseren	Raadsvoorstel aannemen	6 (1 aangehouden en 5 ingetrokken)	0 (1 ingetrokken)
Jeugdzorg	Raadsvoorstel aannemen	4 (2 ingetrokken, 1 aangehouden, 1 aangenomen)	0 (2 ingetrokken)
Integriteitsbeleid	Raadsvoorstel aannemen	0	0
Grote projecten	Raadsvoorstel aannemen	2 (1 verworpen, 1 ingetrokken)	0
Poldertoren	Raadsvoorstel aannemen	0	1 (verworpen)

3. Doorwerking aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk staan we stil bij de mate waarin de aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken geïmplementeerd zijn. Daarbij gaan we tevens op zoek naar mogelijke verklaringen hiervoor.

3.1. Doorwerking aanbevelingen

In de onderstaande tabel staat beschreven in hoeverre de aanbevelingen geïmplementeerd zijn. In de onderzoeksverantwoording heeft u kunnen lezen hoe we de mate van doorwerking getoetst hebben. De cijfers zijn een optelling van de tabellen in bijlage 1.

Type doorwerking	**Aantal aanbevelingen**	**Percentage**
Doorwerking heeft plaatsgevonden	22	68,8%
Doorwerking heeft gedeeltelijk plaatsgevonden of de beoogde verbeterslag is op een andere wijze tot stand gekomen	5	15,6%
Doorwerking heeft niet plaatsgevonden	3	9,4%
De doorwerking is niet navolgbaar	2	6,3%
Totaal	32	100%

Voor de vijf onderzoeken in totaal geldt dat 22 van de 32 aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn doorgevoerd. In viijf gevallen zijn de aanbevelingen gedeeltelijk op of een andere manier opgevolgd. Een voorbeeld is te zien bij de quick scan integriteitsbeleid. Aanbevolen werd om als ambtelijke organisatie het melden van financiële belangen en transacties in effecten verplicht te stellen. Deze aanbeveling is op een andere manier opgevolgd: het melden van financiële belangen heeft wel een plaats gekregen in de integriteitsinfrastructuur, maar daarbij wordt uitgegaan van eigen inschatting en initiatief van de medewerker. De aanbeveling is daarmee gedeeltelijk doorgevoerd. Vandaar dat we de doorwerking van deze aanbeveling bestempelen als ‘oranje’.

Van twee aanbevelingen hebben we de doorwerking niet (voldoende) kunnen vaststellen. Zo deed de rekenkamer de aanbeveling aan de raad om gebruik te maken van de mogelijkheid om onafhankelijk van het college zelf informatie (expertise) in te winnen bij de besluitvorming over belangrijke inhoudelijke keuzes in één of meerdere grote projecten. Tot nog toe is er geen gebruik gemaakt van het inwinnen van

onafhankelijke expertise bij grote projecten. Tegelijkertijd was dat natuurlijk ook geen vereiste en betekent het feit dat de raad dit nog niet heeft gedaan, niet dat hij dat wel al had moeten doen.

Bij twee aanbevelingen is de doorwerking niet navolgbaar gebleken. In het ene geval was dit doordat het beleid zo recent was opgesteld dat de effecten hiervan nog niet waarneembaar waren. In het andere geval was dit doordat er geen documenten beschikbaar waren die inzicht boden in de opvolging van de aanbeveling.

3.2. Bevindingen over de politieke en bestuurlijke situatie

Politieke en bestuurlijke context

Rekenkameronderzoeken vinden altijd plaats in de specifieke context van de gemeente waarin het onderzoek plaatsvindt. Die context kan eraan bijdragen dat er al dan niet aan de slag gegaan wordt met de aanbevelingen uit onderzoeken. In de verschillende interviews die zijn gevoerd in het kader van dit doorwerkingsonderzoek en de bestudeerde documenten zijn een aantal onderwerpen ter sprake gekomen die in het kader van doorwerking relevant zijn om te benoemen.

Vier van de vijf rekenkameronderzoeken die in dit doorwerkingsonderzoek centraal staan dateren uit de periode 2017 - 2020. In diezelfde periode is er binnen de gemeente Noordoostpolder veel aandacht geweest voor de onderwerpen rolbewustzijn en rolinvulling door raad, college en organisatie. In 2019 is er een burgemeester vroegtijdig vertrokken, waarna er een waarnemend burgemeester is benoemd. Deze waarnemer heeft van de commissaris van de Koning van de provincie Flevoland een specifieke opdracht meegekregen: [9]

1. Het verkennen of laten verkennen naar de wijze waarop de raad, het college en de ambtelijke organisatie zich tot elkaar verhouden en hun rol en verantwoordelijkheden invullen.
2. Het toezien op een heldere en eenduidige toepassing van procedures en processen.
3. De uitkomsten te rapporteren aan de commissaris in de vorm van een ambtsbericht. Eventuele verbetervoorstellen (laten) uitwerken en een actieve rol vervullen in de implementatie daarvan.

In het daaropvolgende jaar zijn er vele stappen gezet in zowel organisatie, college als raad met betrekking tot rolbewustzijn en rolinvulling, zo stelt de waarnemend burgemeester in zijn presentatie van de resultaten van zijn verkenning. Zo heeft de raad gewerkt aan de debatcultuur, vergaderstructuur en een cultuur van 'spreken met in plaats van spreken over'. Het college, de griffie en de werkorganisatie hebben gewerkt aan het in positie brengen van de raad, bijvoorbeeld door scenario's voor te leggen aan de raad, de raad leidende principes vast te laten leggen en startnotities op te stellen. [10]

[9] Provincie Flevoland (2019, 16 oktober). Persbericht: De heer Jan Westmaas is per 15 oktober benoemd tot waarnemend burgemeester. Geraadpleegd op 22 april 2022 van: https://raad.noordoostpolder.nl/nieuws/de_heer_jan_westmaas_is_per_15_oktober_benoemd_tot_waarnemend_burgemeester_/

[10] Gemeenteraad Noordoostpolder (2020, 14 december). Extra raadsvergadering. Terug te zien via: https://raad.noordoostpolder.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2020/14-december/20:30

3.2.1. Doorwerking aanbeveling per gremium

De rekenkamer richt zich met haar aanbevelingen voornamelijk op het college en de gemeenteraad. In dit doorwerkingsonderzoek hebben we 10 aanbevelingen onderzocht die aan de raad gericht waren, 11 die aan het college gericht waren en 6 die zowel aan de raad als het college waren gericht. Daarmee is de verdeling tussen aanbevelingen aan de raad en het college vrijwel gelijk. De overige 5 aanbevelingen waren gericht aan de ambtelijke organisatie of aan zowel de ambtelijke organisatie, de raad en het college als politieke partijen.

De twee aanbevelingen waarvan de doorwerking niet navolgbaar bleek, waren gericht aan het college (1) en de ambtelijke organisatie (1). Alle drie de aanbevelingen waarbij er geen doorwerking heeft plaatsgevonden (rood gekleurd in bovenstaande tabel) waren gericht aan de raad (2) of aan de raad in combinatie met andere gremia (1).

3.3. Verklaringen voor mate van doorwerking

3.3.1. Factoren die van invloed zijn op de mate van doorwerking

Door na te gaan welke verklaringen ten grondslag kunnen liggen aan de mate van doorwerking, kunnen gericht aanbevelingen worden gedaan om de mate van doorwerking te vergroten. De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) heeft een overzicht van factoren gepubliceerd die in beginsel zowel een positieve als negatieve werking kunnen hebben:

Mogelijke verklaringen voor wel/niet realiseren van doorwerking [11]

- Onderwerpkeuze/aansluiting bij de behoefte van de raad
- Timing van het onderzoek
- Kwaliteit van de analyse, conclusies en de aanbevelingen
- Vorm/presentatie van het onderzoek
- Communicatie rond de publicatie
- Procedures rond de behandeling van rekenkamerproducten
- Bestuurscultuur binnen de gemeente
- Interactie rekenkamer met de raad, ambtenaren en/of het college
- Acceptatie/steun binnen de ambtelijke organisatie voor de aanbevelingen

In de verschillende interviews met ambtelijke organisatie, bestuur en gemeenteraad is stil gestaan bij bovengenoemde onderwerpen. Een aantal onderwerpen die niet eerder in dit rapport aan de orde zijn gekomen vielen daarbij op en zullen hieronder worden uitgewerkt.

3.3.2. Onderwerpkeuze

De onderwerpen voor een rekenkameronderzoek worden door de rekenkamer gekozen, vaak nadat de raadsleden hiervoor hun input hebben kunnen leveren. De rekenkamercommissie kan ook zonder de raad te consulteren voor een onderwerp kiezen. Bij het onderzoek naar jeugdzorg is er ook gebruik

[11] *Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (2018, april). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten.*

gemaakt van het burgerpanel om mogelijke onderwerpen op te halen. Voorheen deed de rekenkamercommissie een ronde langs alle fracties om de input op te halen. Sinds kort wordt de input opgehaald in een gezamenlijke bijeenkomst met de fracties. Raadsleden zijn positief over deze ontwikkeling en vinden het proces om tot onderwerpkeuze te komen hierdoor transparanter geworden. De ambtelijke organisatie wordt niet geraadpleegd voordat de onderwerpkeuze gemaakt wordt.

3.3.3. Communicatie rondom publicatie van onderzoeken

Een onderwerp dat in meerdere interviews ter sprake kwam is de communicatie rond de publicatie. Verschillende gesprekspartners merken op dat er in de pers naar aanleiding van rekenkameronderzoeken doorgaans meer aandacht is voor zaken die niet goed gaan binnen de gemeente, dan zaken die wel goed gaan. Een deel van de gesprekspartners wijt dat aan de persberichten die door de rekenkamercommissie worden opgesteld. De rekenkamercommissie van Noordoostpolder stelt bij publicatie van een onderzoeksrapport standaard een persbericht op. Deze persberichten worden enkele uren voordat deze aan de pers gestuurd worden ter informatie gedeeld met de portefeuillehouder.[12] De daadwerkelijk gepubliceerde artikelen wijken veelal af van deze persberichten: de pers gaat immers zelf over zijn berichtgeving.

3.3.4. Interactie tussen de rekenkamer en de raad, het college en de ambtelijke organisatie

In vergelijking met doorwerkingsonderzoeken in andere gemeenten valt op dat de aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken actief opgepakt en gemonitord worden.

In de afgelopen jaren is er door alle partijen gewerkt aan het zoeken van verbinding. Zo vinden er eens of tweemaal per jaar gesprekken plaats tussen de burgemeester als voorzitter van de raad en het college en de rekenkamercommissie. Collegeleden spreken met de rekenkamercommissie bij oplevering van de rekenkameronderzoeken. Het is een expliciete wens van de Rekenkamer dat er jaarlijks gesprekken met de gemeentesecretaris/algemeen directeur en college plaatsvinden. In het ambtelijk wederhoor komt naar voren dat er voor de coronapandemie wel jaarlijkse gesprekken plaatsvonden tussen de rekenkamercommissie, (vertegenwoordigers van) het college, de gemeentesecretaris en de griffier. Daarbij wordt aangegeven dat men voornemens is deze gesprekken weer jaarlijks in te gaan plannen. Contacten tussen de raad en de rekenkamercommissie vinden met regelmaat plaats, onder andere bij het ophalen van suggesties voor onderzoeksonderwerpen en de presentatie van rapporten.

Een rapport dat tot discussie heeft geleid is het onderzoek Passend Organiseren uit 2020. Voorlopige conclusies van het rapport leidden tot vragen binnen het college, waarna de rekenkamercommissie heeft besloten een deel van de interviews opnieuw uit te voeren. Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden voorafgaand aan het vertrek van de toemmalige burgemeester en daarom is ervoor gekozen om aanvullende gesprekken te voeren met alle collegeleden, twee directieleden en de griffier. Zo werd het onderzoek geactualiseerd naar de situatie onder de waarnemende burgemeester die de toenmalige burgemeester opvolgde. Dat leidde tot enkele maanden vertraging.[13] In de conclusies van het onderzoek konden niet alle betrokkenen zich vinden. Zo is er, zoals eerder benoemd, tijdens de raadsvergadering over het onderzoek een amendement ingediend waarin werd voorgesteld de conclusies niet over te

[12] Rekenkamercommissie gemeente Noordoostpolder (2021, 23 april). Onderzoeksprotocol, p. 10.
[13] Omroep Flevoland (2020, 10 januari). Rekenkamerraport gemeente opnieuw vertraagd. Geraadpleegd op 16 juni 2022 van https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/177318/chartbeat

nemen. Dat amendement behaalde geen meerderheid, maar laat wel iets zien van de discussie naar aanleiding van het onderzoek.

Ten aanzien van de interactie tussen de rekenkamer en de ambtelijke organisatie en het college valt op dat er naar aanleiding van de publicatie van twee recente onderzoeken discussie is ontstaan. In 2021 was dit het geval bij het rapport Samen werken loont: het rapport werd door de rekenkamercommissie teruggetrokken, nadat bleek dat er binnen de ambtelijke organisatie een onderzoek was gedaan waar de rekenkamercommissie geen weet van had[14] en dat mogelijk consequenties kon hebben voor de conclusies en aanbevelingen. Daarbij ontstond de discussie of de rekenkamercommissie goed geïnformeerd was door de ambtelijke organisatie.

In de interactie tussen de ambtelijke organisatie en de rekenkamer valt te zien dat de ambtelijke organisatie zich sterk inzet om bij te dragen aan de rekenkameronderzoeken, waarbij er ook een zekere mate van voorzichtigheid merkbaar is. Daarnaast valt ook op dat er bij vrijwel elk ambtelijk interview een directielid aanwezig was en dat ambtenaren in dit onderzoek terughoudend bleken met het delen van verbeterpunten voor de rekenkameronderzoeken. Dat hoeft niets te betekenen: de aanwezigheid van directieleden kan ook worden verklaard vanuit hun betrokkenheid bij en kennis over de onderzoeken en kan ook te maken hebben met bijvoorbeeld onbekendheid met het instrument 'rekenkamer'. Wel constateren de onderzoekers dat er in andere gemeenten vaak uitgesprokener over de onderzoeken wordt gesproken.

3.3.5. Monitoring aanbevelingen aan de raad

Zoals eerder genoemd worden de aanbevelingen aan de raad eenmaal opgenomen in de monitoringstabel, waarna deze uit het overzicht verdwijnen. Aanbevelingen aan de raad worden niet ergens specifiek belegd. De griffier vervult hier ook geen specifieke rol in (zie 1.3). Aanbevelingen gericht aan de raad worden vaak wel impliciet opgepakt door raadsleden. In verschillende interviews komt naar voren dat gesprekspartners merken dat de raad naar aanleiding van de verschillende rekenkameronderzoeken scherper is geworden op de kaderstellende taak. Zowel raadsleden zelf merken dit, als andere gremia. Raadsleden geven aan dat het refereren aan eerdere rekenkameronderzoeken voornamelijk afhankelijk is van het initiatief van individuele raadsleden. Overigens zijn er ook voorbeelden waarbij de raad door de griffie in de annotaties al is gewezen op referenties met rekenkameronderzoeken.[15]

3.3.6. Positie rekenkamercommissie

De positie van de rekenkamer(commissie) is wettelijk verankerd in de gemeentewet. In de wet zijn ook maatregelen opgenomen om te zorgen dat de rekenkamercommissie haar werk goed kan doen. Zo is de rekenkamer bevoegd om alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur, te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak nodig acht. **Ook** kan de rekenkamercommissie documenten

[14] GroenLinks Noordoostpolder (2021, 31 maart). Nieuws: participatiebeleid. Geraadpleegd op 16 juni 2022 van https://noordoostpolder.groenlinks.nl/nieuws/participatiebeleid

[15] Annotatie Visie op Participatie; Annotatie Subsidieverordening; Annotatie Randvoorwaarden Aandeelhouderschap HVC.

opvragen bij aan de gemeente gerelateerd**e** instellingen. De rekenkamercommissie streeft er naar om inzicht te bieden in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur.

In het kader van dit onderzoek is ook de rekenkamercommissie zelf geïnterviewd. De beleving van de rekenkamerleden is dat de rekenkamercommissie in Noordoostpolder niet de ruimte krijgt die zij zou moeten krijgen. Stroeve communicatie met het college en de ambtelijke top, het feit dat bij het eerder genoemde rapport 'Samenwerking loont' niet alle informatie werd verstrekt, zijn de aanleiding voor deze ervaring. Ondanks herhaalde pogingen vanuit de rekenkamercommissie om de communicatie te versterken, heeft de rekenkamercommissie het idee dat dit achterblijft. Hoewel de ervaringen voor wat betreft het beschikbaar stellen van documenten in dit onderzoek goed waren, begrijpen de onderzoekers dit beeld van de rekenkamer, gezien de gegeven voorbeelden, wel.

Bijlage 1. Normenkader

Vragen	Normen
1. Welke aanbevelingen zijn door de raad overgenomen?	• reactie college op voorgestelde aanbevelingen door RKC • reactie raad op voorgestelde aanbevelingen door RKC • wel en niet overgenomen aanbevelingen door raad • verklaring en argumenten niet overnemen aanbeveling door raad • implementatie voorstel college bij overgenomen aanbevelingen
2. Zijn de overgenomen aanbevelingen door het college omgezet in uitvoerbare maatregelen?	• het college formuleert een helder opdracht voor de organisatie om met de aanbevelingen aan de slag te gaan • de overgenomen aanbevelingen zijn omgezet in procedures en /of beleidsplannen met activiteiten en termijnen • er is een volgsysteem om de voortgang van de uitvoering te volgen
3. Zijn de maatregelen geïmplementeerd conform de besluitvorming?	• de aanbevelingen zijn conform plan uitgevoerd of zijn (gedeeltelijk) gewijzigd uitgevoerd • de oorzaken en de verklaringen voor eventuele afwijkingen op de maatregelen zijn helder onderscheid in type aanbevelingen door de RKC die in meer of in minder mate succesvol zijn overgenomen en uitgevoerd
4. In welke mate vindt informatie en sturing over de uitvoering van de aanbevelingen plaats?	• de raad heeft zicht op de resultaten van de uitvoering van de aanbevelingen nadat ze gereed zijn • er is een procedure waarmee de griffier bewaakt of en hoe de aanbevelingen zijn geïmplementeerd
5. Wat is er gedaan met de aanbevelingen die aan de raad zelf zijn gericht?	• raad heeft aanbevelingen omgezet in concrete acties (eventueel via de griffier) • over de (voorgenomen) acties vindt terugkoppeling plaats in de raad.

Bijlage 2. Doorwerking per aanbeveling van de vijf onderzoeken

Hieronder is voor de vijf onderzoeken in kaart gebracht hoe de doorwerking van de aanbevelingen kan worden beoordeeld. Het oordeel is tot stand gekomen op basis van schriftelijke input van de ambtelijke organisatie, documentatie en interviews.

Kleur	**Betekenis**
Groen	Doorwerking heeft plaatsgevonden
Oranje	Doorwerking heeft gedeeltelijk plaatsgevonden of de beoogde verbeterslag is op een andere wijze tot stand gekomen
Rood	Doorwerking heeft niet plaatsgevonden
Blauw	De doorwerking is niet navolgbaar

Ten aanzien van de oranje kleur merken we het volgende op. De oranje kleur heeft twee betekenissen. Enerzijds kan het zijn dat de aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd en de beoogde verbeterslag nog niet volledig is gerealiseerd. Anderzijds kan het betekenen dat het college of de raad een andere invulling aan de aanbeveling heeft gegeven of een andere keuze heeft gemaakt om de verbeterslag te realiseren. Grondslag hiervoor kan zijn dat de aanbeveling ‘door de tijd is ingehaald’ en niet meer relevant is (maar de verbetering wel) of dat er een ander inzicht is geweest in hoe de verbetering tot stand moest komen. Oranje kan daarmee ook betekenen dat er wel is gewerkt aan de verbeterslag of dat deze zelfs is gerealiseerd, maar niet naar de letter van de aanbeveling van de rekenkamer.

Passend organiseren

R/C	Aanbeveling	Mate van doorwerking
R/C	Laat het college de nieuwe werkwijze géén passend organiseren meer noemen	Het begrip passend organiseren is vervangen door *samenspel*. In documenten zoals 'Visie op participatie' en 'Strategische Raadsagenda 2022-2026' wordt *samenspel* consequent gebruikt.
R/C	Laat het college doorgaan met ingezette koers naar vraag- en opgavegericht werken, maar maak de ambities hierin concreet en meetbaar en maak hierover afspraken met de raad hoe die hierin wordt meegenomen en pas de actieve informatievoorziening aan de raad hierop aan	De gemeente wil bij de dienstverlening en beleidsontwikkeling de wensen en vragen uit de samenleving meer centraal stellen. In de Visie op participatie zijn concrete ambities opgesteld over onder meer betrouwbaarheid, toegankelijkheid, betrokkenheid, samenwerking en maatwerk. De impactmeter[16] is een tool om de ambities te meten. Er wordt momenteel aan een handboek gewerkt door de ambtelijke organisatie in samenwerking met de raad. De raad stelt het handboek niet vast. Dit alles kan een start zijn voor vraag- en opgavegericht werken, maar zegt nog niet iets over de praktijk.
R	Voorafgaand aan belangrijke beleidsprocessen dient de gemeenteraad zijn rol, kaders en werkwijzen vast te leggen. In deze beleidsprocessen moet gericht 'geoefend' worden om de kaders en werkwijzen te kunnen toetsen en eventueel te kunnen bijstellen. Op die manier wordt geïnvesteerd in beter samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.	Voor grote/majeure projecten is een standaard werkwijze vastgesteld. Hierin komt onder meer de betrokkenheid van de raad in verschillende fasen naar voren. Uit verschillende interviews blijkt dat er in ieder geval in de beleving vaker startnotities worden opgesteld, waarbij de raad meer aan de voorkant van het proces betrokken is. Daarnaast wordt er vaker een keuzenota aan de raad voorgelegd, zodat de raad ook in het proces naar besluitvorming eerder aan zet is en richting geeft. Exacte aantallen voor de startnotities en keuzenota's zijn niet te geven.
R	Maak werk van de versterking van de rol van de gemeenteraad	De rekenkamercommissie stelde onder meer voor om een aantal dialoogsessies te houden tussen raadsleden, collegeleden en directieleden waar onduidelijkheden, misverstanden en ergernissen besproken kunnen worden. Daarnaast raadde de rekenkamercommissie

[16] Visie op participatie

		aan om te investeren in de kwaliteit van het debat en zijn werkwijze te verbeteren en te vernieuwen. In het invulformat en de interviews wordt de invoering van het BOB-model (beeldvorming, oordeelsvorming commissie, besluitvorming raad) genoemd als antwoord op deze aanbeveling. Tegelijkertijd waren er naast het rekenkamerrapport ook andere redenen om voor dit model te kiezen. Wel zijn de verordeningen geactualiseerd, waarbij allerlei aspecten m.b.t. de versterking van de rol van de raad besproken zijn en deels opnieuw georganiseerd en gedefinieerd.

Jeugdzorg

R/C	Aanbeveling	Mate van doorwerking
C	Ontwikkel concrete instrumenten en maatregelen om zicht te krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de jeugdzorg.	In het Programma van eisen bij de offerteaanvraag Jeugd-GGZ (oktober 2021) staat dat de volgende onderwerpen periodiek terug moeten komen in gesprek tussen aanbieder en gemeente: de uitnutting van het budgetplafond per gemeente (inclusief prognose); de termijnen m.b.t. intake en start behandeling; behandelduur; wachtlijsten/overbruggingszorg; behalen van doelen; verhouding tussen indirect en directe cliëntgebondentijd. De aanbieder dient maandelijks actief de actuele wachttijden en aantal wachtenden te delen met de gemeente en per kwartaal de eventuele klachten te rapporteren. Waar men eerder nog afhankelijk was van de bereidwilligheid van de zorgaanbieder om dit aan te leveren, is dit sinds januari 2022 contractueel vastgelegd. Dit zijn goede indicatoren. De effectiviteit van het instrument hangt vervolgens af van hoe het wordt besproken en welk vervolg daar aan wordt gegeven. Gegeven de relatief recente verplichting, is dit nog niet na te gaan.

C	Ontwikkel maatregelen om de kosten van de jeugdzorg te beheersen. Dat vraagt om aanpassingen in de organisatie van de jeugdzorg.	Op verzoek van de raad is, n.a.v. het rekenkameronderzoek, het deelplan 'Krachtig Noordoostpolder voor de Jeugd' vastgesteld in 2019. In dat plan zijn beheersmaatregelen voor de kosten uitgewerkt. Een voorbeeld: om ervoor te zorgen dat jeugdigen de juiste hulp krijgen en niet onnodig doorverwezen hoeft te worden, is er een verbinder nodig met het Sociaal team, de huisartsen en het onderwijs. Daarvoor is de praktijkondersteuner Jeugd GGZ (POH j-GGZ) aangewezen[17]. In 2021 is het overkoepelende beleidsplan door de raad vastgesteld. Ook is er een Uitvoeringsplan 'Grip op sociaal domein'. In dat uitvoeringsplan staan verschillende maatregelen die in 2021 al geleid hebben tot kostenbesparende resultaten. Voorbeelden van maatregelen zijn verbeteren diagnosestelling complexere casussen Jeugd en Claimgerichte beoordeling vervangen door analyse.
R	Eis als raad kwantitatief zicht op het doelbereik en de effecten van jeugdhulp voorzien van meerjarige trendinformatie en uiteraard verklaringen en duiding.	Sinds 2019 verschijnt twee keer per jaar een rapportage die inzicht geeft in doelbereik en de effecten van jeugdhulp, met verklaring en duiding. De eerste rapportage is van het eerste en tweede kwartaal en de tweede rapportage is van het gehele kalenderjaar.
R	Bespreek elk kwartaal de cijfers van de jeugdzorg en vraag het college om maatregelen die het doelbereik vergroten.	Zie ook de vorige aanbeveling: de rapportages verschijnen twee keer per jaar. Uit de interviews blijkt dat er twee keer over de rapportages is gesproken in de raad. Nu neemt de raad ze voor kennisname aan.
R	Herijk de doelstellingen en voorzie deze van bijpassende indicatoren die ook terugkomen in de nulmeting.	De rekenkamercommissie doelde hiermee op de doelen op het beleidsterrein Jeugd. De raad is rondom de decentralisaties betrokken geweest bij de kaderstelling voor het Jeugdbeleid. Volgens de rekenkamer waren er geen passende doelen en indicatoren. In het deelplan Jeugd (2019) is bij de beheersmaatregelen aangegeven wat het doel is in 2024 en aangegeven hoe dit gemonitord wordt. De doelstellingen zijn vaker SMART geformuleerd. Daarnaast is er meer ingezet op doelen en bijpassende indicatoren. In de halfjaarlijkse rapportages komt dit terug.

[17] Sociaal Domein deelplan Jeugd pag 20.

Quick scan integriteitsbeleid

R/C	Aanbeveling	Mate van doorwerking
R/C/A/P	A1: Ontwikkel als raad, college, ambtelijke organisatie en politieke partijen gezamenlijk integraal integriteitsbeleid vanuit een gedeelde visie en met integriteit als open en dynamisch begrip.	In juni en juli 2019 zijn er gesprekken geweest over integriteit met de raad, college, ambtenaren, griffier en commissiegriffiers. Er zijn in 2021 (standaard) gedragscodes opgesteld voor gemeenteraadsleden en commissieleden; voor burgemeester en wethouders; en voor werknemers. De codes zijn volgens de ambtelijke organisatie op elkaar afgestemd, waardoor er geen botsende punten zijn. Van een integraal integriteitsbeleid vanuit een gedeelde visie is geen sprake.
R/C/A/P	A1a: Stel een integriteitsinfrastructuur op die voorziet in de ontwikkeling van een cultuur voor integriteit, borging van samenwerking en koppeling tussen, (openbare) verantwoording door en (dilemma)dialoog met de betrokken groepen ten behoeve van een continue uitwerking van integriteit en een continue opbouw en onderhoud van een (eigen) 'moresprudentie'.	Tot nu toe zijn er alleen gesprekken geweest over integriteit met de raad, college, ambtenaren, griffier en commissiegriffiers, in juni/juli 2019, en heeft er een presentatie plaatsgevonden over integriteit en ondermijning voor politieke partijen in mei 2021.
A	A2: Zorg ervoor als ambtelijke organisatie dat het verplicht melden van financiële belangen en transacties in effecten een plaats krijgt in de integriteitsinfrastructuur. Wijs daarbij expliciet de functies aan waarvoor deze meldplicht geldt.	In de gedragscode voor alle ambtenaren staat dat men zelf eventuele financiële belangen moet melden als je zakelijk gezien een relatie met het betreffende bedrijf hebt. Men gaat dus af op het eigen initiatief en de eigen inschatting van de situatie. In het ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat deze situatie inmiddels gewijzigd zou zijn. Medewerkers worden nu bij indiensttreding en functiewijziging gevraagd om opgave van hun nevenfuncties.

		Deze wijziging neemt niet weg dat het initiatief bij tussentijdse wijzigingen bij medewekers ligt. Ook voorziet dit niet in meldplicht van financiële belangen die niet zichtbaar worden in nevenfuncties.
A	A3: Bepaal functies waarvoor een Verklaring Omtrent Gedrag een meerwaarde heeft.	Voor werknemers is dit opgenomen in het werving en selectiebeleid. De werkgever bepaalt het screeningsprofiel waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Iedereen die bij de gemeente komt werken, dient tegenwoordig een VOG aan te vragen. Dit geldt ook voor stagiaires.
A	A4: Ga na in hoeverre het openbaar maken van de nevenwerkzaamheden van de gemeentesecretaris en de algemeen directeur voldoende is en wellicht uitgebreid kan en moet worden naar openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van andere lagen binnen de ambtelijke organisatie.	In artikel 3 van de gedragscode voor medewerkers is opgenomen dat de nevenwerkzaamheden van de gemeentesecretaris/ algemeen directeur gemeld dienen te worden aan het college van B&W. Vervolgens worden deze nevenwerkzaamheden op de openbare website geplaatst. Er heeft na overleg geen uitbreiding plaatsgevonden door nevenfuncties van andere lagen binnen de organisatie bekend te maken. Het argument hiervoor luidt: het was lastig om de knip te maken. Omdat er geen verslag is van de vergadering is dit voor de onderzoekers niet te verifiëren.
C/R	A5: Maak als College en gemeenteraad samen afspraken over hoe om te gaan met signalen/meldingen van vermoedens van integriteitsschendingen, zorg voor een plaats hiervan in de integriteitsinfrastructuur en voeg deze afspraken toe aan de gedragscode. A5a: Ontwikkel gezamenlijk een onderzoeksprotocol voor situaties van signalen/ meldingen van vermoedens van integriteitsschendingen. A5b: Ontwikkel gezamenlijk een communicatieplan of crisisplan rondom een (vermoeden van een) incident.	In de 'gedragscode integriteit gemeenteraadsleden en commissieleden Noordoostpolder', opgesteld in 2021, staat dat op verzoek van de burgemeester de raad afspraken maakt over de processtappen die gevolgd worden in geval van een vermoeden van een integriteitschending door een politieke ambtsdrager van de gemeente. Een voorstel voor deze regeling wordt nog besproken in het driehoeksoverleg, maar is al wel voorbereid. Daarnaast is er een regeling melden vermoeden misstand waar ambtenaren gebruik van kunnen maken om melding te maken over het gedrag van andere ambtenaren of collegeleden. Deze regeling is in werking getreden op 1 januari 2020. Een communicatie of crisiplan rondom een (vermoeden van een) incident is er niet.

Grote projecten

R/C	Aanbeveling	Mate van doorwerking
R	Stel als raad een kader vast voor grote projecten (Kader Grote Projecten), waarin de rol van de gemeenteraad (kaderstelling en controle) is benoemd alsmede enkele inhoudelijke aspecten als keuzen worden voorgelegd.	Er is een leidraad (kader) informatievoorziening bij Majeure projecten opgesteld in 2020. Deze leidraad heeft onder andere het doel de doordenking en kaderstelling van de raad te verbeteren. De specifieke invulling van de rol van de raad wordt per project bepaald, de leidraad biedt een rolinvulling op hoofdlijnen.[18] In het rekenkamerrapport wordt een aantal aspecten toegelicht waar de raad minimaal inzicht in dient te hebben: een definitie, de rol van de gemeente, de omgang met de projectomgeving, de fasering, de informatievoorziening aan de raad, en evaluatie. Deze aspecten zijn ofwel in het kader zelf opgenomen, of er is vastgelegd dat dit in de startnotitie bij het project wordt bepaald.
R/C	Laat het college per groot project een voorstel doen aan de raad om het vaststellen hoe voor dat specifieke project invulling wordt gegeven aan het Kader Grote Projecten.	In de leidraad is vastgesteld dat er via een startnotitie van het college (kan op verzoek van de raad) een bespreking plaatsvindt van 'het grote project' in de raadscommissie. Raadsleden geven aan dat ze deze startnotities vaker hebben gezien deze periode. De onderzoekers hebben hier ook een paar voorbeelden van ontvangen.
R/C	Laat het college het Handboek Projectmatig Werken actualiseren en de raad informeren over de wijze waarop dit bijdraagt aan het werken binnen het Kader Grote Projecten.	Naar aanleiding van deze aanbeveling in het rekenkamerrapport is het Handboek projectmatig werken bijgewerkt op 7 januari 2020. De leidraad, waar het Handboek bij aansluit, is door een werkgroep van raadsleden en ambtenaren opgesteld. Op 6 april 2020 hebben de fractievoorzitters hiermee unaniem ingestemd.[19]
R	Maak als raad gebruik van de mogelijkheid om onafhankelijk van het college zelf informatie (expertise) in te winnen bij de besluitvorming over belangrijke inhoudelijke keuzes in één of meerdere grote projecten.	Hier is nog geen gebruik van gemaakt.

[18] Gemeente Noordoostpolder. (6 april 2020). *Leidraad (kader) informatievoorziening bij Majeure projecten.*
[19] Gemeente Noordoostpolder. (6 april 2020). *Leidraad (kader) informatievoorziening bij Majeure projecten.*

R/C	Laat het college een voorstel formuleren om het thema ‘participatie’ met de raad te verkennen en hier gezamenlijk inhoud aan te geven	Het begrip 'participatie' bleek in de gemeente Noordoostpolder verschillend opgevat te worden. Daarom adviseerde de RKC om als raad en college gezamenlijk dit abstracte begrip meer inhoud te geven. Ook met de naderende Omgevingswet in beeld. De raad heeft samen met het college een visie op participatie vastgesteld. Het college heeft hiervoor in oktober 2021 een voorstel gedaan aan de raad. Daarnaast heeft het college in maart een voorstel gedaan om de definitie, doelstellingen en uitgangspunten van participatie vast te leggen. In november 2021 is de visie op participatie als volgt geformuleerd: *De manier waarop we als gemeente, samen met onze omgeving, vormgeven aan het realiseren van (gezamenlijke) doelen en taken.* Verdere invulling op de kijk van de gemeente Noordoodspolder op participatie wordt in het document 'Visie op participatie' geboden.

Poldertoren

R/C	Aanbeveling	Mate van doorwerking
C	Draag de Poldertoren over aan beheer (gegeven toelichting: plaats de exploitatie van de Poldertoren bij het cluster Gebouwen)	Vastion was sinds 1-1-2009 officieel beheerder van de poldertoren.[20] Dit contract is verlengd in 2013. Inmiddels is dit gedaan. In het monitoringsdocument, versie oktober 2019, wordt gesteld dat de Poldertoren is ondergebracht bij het cluster ingenieursbureaus en dat er inmiddels ook een scenario voor de toekomst door de raad is gekozen. Er is bewust voor gekozen dit niet direct in 2012, na het verschijnen van het rekenkamerrapport, te doen, gezien er toen nog geen sprake van en stabiele exploitatie was.

[20] Vastion BV. (14 juni 2013). *Contract Poldertoren.*

C	Verbeter waar mogelijk de contractrelatie met de projectontwikkelaar	In het rekenkamerrapport is aanbevolen de contractvorming met Provast inzake de Poldertoren te evalueren. De lessen die hieruit worden getrokken dienen vastgelegd te worden in de contractrelatie met Provast voor het project Emmeloord Centrum. In het algemeen is het belangrijk, volgens de aanbeveling van het rapport, om vooraf eenduidige taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast te stellen voor de contractpartijen. Verbetering bleek niet mogelijk. De relatie met Provast is geëindigd in februari 2015.[21] Het realiseren van het multifunctionele winkelproject 'De Deel' bleek niet mogelijk. Hierna hebben beide partijen besloten de samenwerking met gesloten beurzen te beëindigen. In huidige projecten is te zien dat er wel aandacht is voor dit thema. Zo zijn er in de nieuwe overeenkomsten duidelijke exits opgenomen en de rolverdeling strakker is.
C	Leg technische voorwaarden concreet vast vóór commerciële invulling	In het rekenkamerrapport wordt aanbevolen om de inspanningen op de technische knelpunten van de Poldertoren vast te stellen op een acceptabel niveau voordat de commerciële haalbaarheid van de exploitatie wordt vastgelegd. In een raadsmemo over de Poldertoren uit februari 2018 is vastgesteld dat onderzoek naar een aantal technische punten nodig is om commerciële invulling aan de toren te geven. In het document *Symbool van eenheid (2018)* is de technische haalbaarheid vastgesteld als de toren al dan niet commercieel wordt ingezet. Hieruit blijkt dat er geen garantie kan gegeven op 100% waterdichtheid. Daarnaast waren er twee technische aspecten die verdere aandacht vroegen: / In kaart brengen van de aanwezige data-infrastructuur / Mogelijkheden onderzoeken om energie te besparen om zo de energiekosten te drukken
C	Zorg voor integrale advisering over risico's	In het rekenkamerrapport wordt geadviseerd om de beheersing van risico's zichtbaar te maken in de P&C cyclus zodat de directie de rapportage hierover naar het college kan waarborgen. Dit dient concreet te worden gemaakt in de raadsvoorstellen. Dit advies is overgenomen. In het rapport toekomstvarianten studie Poldertoren uit 2019 zijn de

[21] Gemeente Noordoostpolder. (24 april 2015). *Besluitvormende nota aan burgemeester en wethouders; beëindiging van de relatie met Emmeloord Centrum C.V. / Provastgoed Nederland B.V.*

		risico's drieledig in beeld gebracht: technisch, financieel en juridisch, politiek en maatschappelijk. In het raadsbesluit 'Poldertoren maart 2021' worden de risico's van het exploiteren van de Poldertoren omschreven zoals het verloop van huurders en hoge exploitatielasten. De risico's zijn volgens geïnterviewden momenteel beter in beeld dan in 2012.
C	Zorg voor verdergaande professionalisering van het projectmanagement	Het Handboek Projectmatig werken wordt gevolgd. Er worden duidelijke keuzes gemarkeerd, waardoor er 'go en no-go' momenten worden vastgelegd. Daardoor kan de raad meegenomen worden in beslissingen. De raad wordt daarnaast beter op de hoogte gehouden door onder meer voortgangsmemo's en kwartaalrapportages. **Van tevoren worden het startmoment en de mijlpalen bepaald, waardoor het ook van tevoren vaststaat wanneer de raad geïnformeerd wordt. Naast de raad, is ook het college beter op de hoogte doordat er twee wethouders in de stuurgroepen vertegenwoordigd zijn.**
C	Stuur op benodigde capaciteit en continuïteit	In 2018 is het document 'Symbool van eenheid; Verkenning van de toekomst van de Poldertoren' opgesteld. Dit had als doel te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de Poldertoren opnieuw een (publieks)functie te geven. Dit document is gericht op de mogelijke invulling van de Poldertoren, maar niet zo zeer op de organisatorische en personele mogelijkheden van de gemeente. Er is een projectleider voor de Poldertoren, die ook stuurt op capaciteit en continuiteit.
C	Stimuleer groei van projectcultuur	Het rekenkamerrapport adviseert om de verschillen in culturen tussen de gemeentelijke organisatie en die van de (externe) projectorganisatie te onderkennen. Hierbij wordt bewustzijn gevraagd van verhouding tussen de bestuurlijke ambitie en een cultuur waarin elementen zoals de gevoeligheid voor hiërarchie en loyaliteit sterk aanwezig zijn. Met de ontwikkelingen op het gebied van projectmatig werken binnen de gemeente is er een stap gezet in de ontwikkeling van de gevraagde cultuur. In de relatie tussen projectontwikkelaar en gemeente is ook een verzakelijking opgetreden.
C	Zorg voor heldere projectrelaties	De RKC adviseert het college om meer duidelijkheid te geven in de aansturing van het project in relatie tussen de verschillende partijen; college, directie, ambtelijke organisatie etc. De taken en verantwoordelijkheid dienen

		hiervoor beter vastgelegd te worden. Ook moet op de naleving worden toegezien. De rollen van verschillende partijen zijn vastgelegd in het Handboek Projectmatig werken. Hier staan de rolbeschrijvingen in voor de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectleider, projectmedewerker en lijnmanager. Uit de interviews blijkt dat er ook binnen de organisatie meer duidelijkheid is over de momenten waarop raad, college en leidinggevenden aan zet zijn.
C	Zorg voor volledige en actuele informatie	De gemeenteraad wordt met enige regelmaat geinformeerd over de stand van zaken. Zo heeft de raad op 17 maart 2021 een memo ontvangen van het college met daarin de uitwerking van variant 2 van de Poldertoren.[22]
R	Stel financiële kaders tijdig vast	De raad is geadviseerd financiële kaders vast te stellen voor het doorexploiteren van de Poldertoren en goed door te vragen bij begrippen zoals 'een toekomstbestendige exploitatie' om dit soort begrippen toetsbaar te maken. In het document '16e begrotingswijziging 2021' zijn de financiële consequenties voortvloeiend uit het raadsvoorstel inzake Poldertoren 2021 vastgesteld. In het handboek projectmatig werken is vastgesteld dat de baten en lasten van grootschalige meerjarige projecten apart worden opgenomen in de financiële administratie.
R	Bepaal de wijze van informatieverstrekking	Er dienden concrete afspraken gemaakt te worden over de resultaten, planning, mijlpalen en de wijze waarop de raad daarover geïnformeerd wil worden. In de leidraad (kader) informatievoorziening bij Majeure projecten is vastgesteld welke informatie nodig is in elke fase van het project.
R	Stel de ontwikkelingsstrategie vast vóór verwerving	De RKC heeft geadviseerd om bij complexe ruimtelijke opgaven van te voren een ontwikkelingsstrategie vast te stellen die past binnen het gemeentelijk (vastgoed)beleid. Hierbij dienen de beschikbare instrumenten te worden verkent en er moet worden gekeken waar de marktpartijen van toegevoegde waarde zijn.

[22] Bijlage 1: uitwerking Poldertoren variant 2 Mix.

		In het rapport toekomstvarianten studie Poldertoren en Symbool van eenheid (verkenning van de toekomst van de Poldertoren) zijn de verschillende invullingsmogelijkheden van de Poldertoren onderzocht. Dit is allemaal in voorbereiding gedaan op het werven van nieuwe partijen die de toren willen beheren. Er is uiteindelijk gekozen om variant 2 verder uit te werken, ofwel variant mix.[23]

[23] Bijlage 1: uitwerking Poldertoren variant 2 Mix. (17 maart 2021).

Bijlage 3. Raadsbehandeling rapporten - uitgewerkt

Tijdens de behandeling in de commissie- of raadsvergadering kan de gemeenteraad sturen op de wijze waarop het college aan de slag gaat met aanbevelingen. In deze paragraaf zetten we per onderzoek uiteen wat de resultaten van de raadsbehandelingen zijn.

Passend organiseren

In het raadsvoorstel met daarin de conclusies en aanbevelingen, wordt aangeraden om het rapport ter kennis aan te nemen, de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen.[24] De gehele raad heeft voor het raadsvoorstel gestemd.

Tijdens de raadsvergadering over het rekenkamerrapport op 25 mei 2020, zijn zes moties opgesteld, waarvan er vijf zijn ingetrokken. Er is tevens een amendement opgesteld, dat later is ingetrokken. Samenvattend gaan de ingetrokken moties over: uitdiepen wat 'passend organiseren' als begrip en werkwijze betekent voor de raad in combinatie met participatie; evalueren[25]; het vastleggen van participatievorm en bestuursstijl in de startnotitie[26]; monitoring burgerpeiling van waarstaatjegemeente.nl[27]; het vastleggen van de vier W-vragen in de startnotitie en leidraad[28]; het toepassen van jaarlijks tenminste éénmaal een nieuwe democratische werkvorm (bijvoorbeeld een hoorzitting met deskundigen).[29] In het ingetrokken amendement van VVD en Politieke Unie staat geschreven dat ze kennis nemen van het rapport met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen, maar de conclusies niet onderschrijven. De gedane aanbevelingen besluiten ze om wel over te nemen. Het niet onderschrijven van de conclusies komt voort uit hun mening dat de onderbouwing voor een aantal conclusies niet is opgenomen, met name de conclusie met betrekking tot de derde deelvraag.[30]

Jeugdzorg

In het raadsvoorstel staan de conclusies en aanbevelingen opgeschreven. Hierin wordt voorgesteld om kennis te nemen van bevindingen, conclusies een aanbevelingen; de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen.[31] Het raadsvoorstel is aangenomen.

Op 26 maart 2019 heeft het college een memo aan de Raad gestuurd over openheid en transparantie in het onderzoek: 'Het college betreurt het feit dat de indruk is ontstaan dat het college geen gegevens heeft verstrekt aan de raad, de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau B&A. […] Het college neemt de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport over en wil samen met de raad de informatiepositie

[24] Raadsvoorstel
[25] Motie CDA
[26] Motie ChristenUnie SGP
[27] Motie ChristenUnie SGP 1
[28] Motie ChristenUnie SGP 2
[29] Motie ChristenUnie SGP 3
[30] Amendement VVD en Politieke Unie
[31] Raadsvoorstel

optimaliseren. Het college is voortdurend bezig met het aanjagen van de transformatie.'[32] De rekenkamercommissie heeft hierop gereageerd en aangegeven dat de rekenkamercommissie niet terug hoeft te komen op de conclusies en aanbevelingen zoals ze in het rapport staan. 'De RKC stelt vervolgens vast dat het sturen van de aanvullende informatie door het college evenmin heeft geleid tot een ander standpunt, immers het college geeft in het memo aan dat zij de aanbevelingen van de RKC zal overnemen.'[33]

In de raadsvergadering van 1 april 2019 zijn er twee amendementen ingediend, een originele en een aangepast amendement, die beiden ingetrokken zijn. Het amendement van PvdA-NOP, GroenLinks, D66, SP en ONS stelde voor om in de commissievergadering de nulmeting te presenteren en de raad daar gelegenheid te geven tot het formuleren van doelstellingen en kaders voor het nieuwe beleid. Daarnaast zijn er een viertal moties ingediend, waarvan 2 ingetrokken; 1 aangehouden en 1 aangenomen. In de eerste ingetrokken motie vragen de VVD, ChristenUnie-SGP, CDA en Politieke Unie, 'het college de aanbevelingen uit het rapport vóór de zomer van 2019 in een themabijeenkomst samen met de raad vorm te geven en uit te werken' en het beleidsplan Jeugdzorg te actualiseren, waarbij er aandacht is voor de vier pijlers -gebruik en kosten, tevredenheid, doeltreffendheid, en de mate waarin de gewenste transformatie richting preventie wordt gerealiseerd -.[34] In de andere ingetrokken motie roept ONS het college op om de 'VIA Punten toegang te heroverwegen en in plaats van 4 VIA punten te komen tot 1 zorgloket met ruime openingstijden en een uniforme manier van werken en deze nieuwe structuur voor 1 januari 2020 te effectueren.'[35] De aangehouden motie heeft betrekking tot het overhevelen van positief resultaat 2018 naar de Koepelreserve Sociaal Domein en dit op te nemen in de jaarstukken 2018. Dit verzoek aan het college gaat in op het onderdeel van het rekenkamerrapport waarin wordt aangegeven dat de financiën rondom inzet Jeugdzorg zorgelijk zijn.[36] Tot slot, is een motie unaniem aangenomen, waarin een college wordt opgedragen om de 'aanbevelingen van het RKC-Rapport over te nemen en de Raad tijdens de commissievergadering van uiterlijk 7 oktober as. een geactualiseerd beleidsplan Jeugdzorg te presenteren waarin de normen en kaders, door de raad aangereikt in mei, zijn betrokken.'[37] Een deelplan Jeugd is gepresenteerd in september. Dit sluit aan bij het rekenkameronderzoek: ' De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de doelen in het oude deelplan Jeugd onvoldoende concreet waren. Tijdens de totstandkoming van het vorige deelplan Jeugd was er veel minder informatie en kennis beschikbaar om deze doelen SMART te maken. In dit deelplan zijn de doelen inclusief monitoring dan ook geconcretiseerd.'[38] Dit is zonder hoofdelijke stemming aangenomen.[39]

Quick scan integriteitsbeleid

In het raadsvoorstel zijn zowel de conclusies en aanbevelingen uiteengezet. Er wordt voorgesteld om kennis te nemen van het rapport met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen; de conclusies van

[32] Memo aan raad
[33] Brief Rekenkamercommissie
[34] Motie VVD, ChristenUnie-SGP, CDA en Politieke Unie
[35] Motie ONS
[36] Motie SP
[37] Motie PvdA-NOP, GroenLinks, CDA, D66, ChristenUnie-SGP, SP, ONS, Politieke Unie en VVD
[38] Raadsvoorstel College
[39] Besluitenlijst

het rapport te onderschrijven en de gedane aanbevelingen over te nemen.[40] Dit voorstel is overgenomen zonder hoofdelijke stemming.[41] Er zijn geen moties en amendementen ingediend.

Grote projecten

In het raadsvoorstel staan de conclusies en aanbevelingen uitgeschreven. Er wordt voorgesteld om het Rekenkamerrapport ter kennis aan te nemen, de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen.[42] Na het raadsvoorstel zijn er twee moties ingediend, waarvan er één ingetrokken is en een verworpen is. In de ingetrokken motie spreekt ONS uit dat 'voor de zomer 2018 een 'Protocol Kaders grote projecten Noordoostpolder' vastgesteld dient te worden, voorbereid door een werkgroep uit de raad. En verzoekt het college bij omvangrijke dossiers als een 'groot project', nadrukkelijker een beleidsreferentie te beschrijven t.o.v. eerder door de raad zijn vastgestelde kaders'.[43] In de andere motie, van SP en ONS, staat onder meer geschreven dat zij van mening zijn dat 'de eerdere conclusies van de RKC over grote projecten nauwelijks hebben geleid tot verbetering van de kaderstelling'; daarom een structurele oplossing ter verbetering van de kaderstelling nodig is; deze structurele oplossing door de RKC wordt aangereikt in de vorm van een Kader Grote Projecten. Zij spreekt uit: 'zelf een Kader Grote Projecten op te willen stellen conform aanbeveling A1a en bijbehorende toelichting in het RKC rapport 'Grip op grote projecten?', en deze uiterlijk in oktober 2018 ter vaststelling voor te willen leggen aan de raad.'[44] Het raadsvoorstel zelf is met een kleine meerderheid aangenomen.[45]

Poldertoren

Het raadsvoorstel met daarin de aanbevelingen voor het college en de raad, stelt voor om het rapport ter kennis aan te nemen; de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen en het college te verzoeken om tegelijkertijd met het voorstel betreffende eventuele doorexploitatie te rapporteren hoe de aanbevelingen die aan het college zijn gericht, worden uitgevoerd. Dit voorstel is zonder stemming met algemene stemmen aangenomen.[46]

In diezelfde vergadering is er een amendement ingediend door ONS en VVD. In dit amendement gaan zij onder meer in op ontbrekende informatie: ze nemen in overweging dat niet iedereen bereid was om informatie te verstrekken tijdens interviews. De voorzitter van de rekenkamercommissie, dhr. Hagelstein, heeft bij Omroep Flevoland verklaard niet de nuance te kunnen aanbrengen in de conclusies vanwege de ontbrekende informatie. Zij zijn van mening dat het onwenselijk is dat ambtenaren niet wensen mee te werken aan een onderzoeksrapport van de raad. Om die reden stellen zij voor om een raadsenquête te houden als aanvulling op het onderzoek van de rekenkamercommissie. Het amendement is verworpen met ongeveer twee derde van de stemmen.[47]

---

[40] Raadsvoorstel
[41] Besluitenlijst
[42] Raadsvoorstel
[43] Motie ONS
[44] Motie SP en ONS
[45] *Besluitenlijst 19 februar 2019*
[46] Besluitenlijst 13 december
[47] Amendement ONS en VVD

Zoals ook in het rapport is vermeld, zou het college een raadsvoorstel voorleggen aan de raad in 2013. Hierin stelt het college onder meer voor om de exploitatie Poldertoren in 2013 stop te zetten. Daarin wordt gesteld dat 'geen geld meer steken in de Poldertoren – zoals in de pers de afgelopen periode betoogd werd – niet mogelijk is. […] Daarnaast is er bij niets doen tot het einde van de looptijd van het contract geen sprake van een beheersbare situatie, daarom kan het gebouw tot die tijd niet overgedragen worden aan de afdeling beheer. Dit staat haaks op de aanbeveling uit het rekenkamer onderzoek. Niets doen acht het college gezien de risico's, onzekere baten, noodzakelijke investeringen en vele begeleidingsuren een onwerkbare optie.' Dit voorstel zou resulteren in het overdragen aan de afdeling beheer, conform de aanbeveling uit het rekenkameronderzoek.[48]

In de vergadering van 30 mei 2013 is een amendement aangenomen, waarin de voorgestelde optie van het college wordt ondersteund en voorlopig alleen datgene te investeren wat nodig is om verval van de toren tegen te gaan. Het voorstel is met een verschil van één stem aangenomen.[49]

[48] Raadsvoorstel
[49] Amendement CDA en PvdA

Bijlage 4. Bronnen

Documenten

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

Interviews

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

	Datum
Passend organiseren	3-5-2022
Jeugdzorg	9-5-2022
Quick san Integriteit	3-5-2022
Grote projecten	9-5-2022
Poldertoren	20-4-2022
Algemeen (gemeentesecretaris)	3-5-2022
Algemeen (fractievertegenwoordigers)	16-5-2022
Algemeen (college B&W)	16-5-2022