



De Rekenkamercommissie Den Helder heeft de afgelopen jaren veel onderzoeken uitgevoerd. Met deze onderzoeken beoogt de Rekenkamercommissie bij te dragen aan de versterking van het lokale bestuur van de gemeente Den Helder. Daarvoor is het wel nodig dat de aanbevelingen die op basis van de onderzoeken zijn geformuleerd, daadwerkelijk doorwerken in beleid en in uitvoering. Om inzicht te verkrijgen of implementatie van de gedane aanbevelingen in Den Helder tot dusverre heeft plaatsgevonden, heeft de Rekenkamercommissie Den Helder een onderzoek laten uitvoeren naar de doorwerking van de aanbevelingen.

Het onderzoek is uitgevoerd door John Hagens en Nilüfer Vogels.

## Van aanbeveling tot beleidsaanpassing?

**Een onderzoek naar de doorwerking van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Den Helder. In opdracht van de Rekenkamercommissie Den Helder.**

8 november 2019

# 1. Inleiding

**Wat hebben de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie van de gemeente Den Helder gedaan met de aanbevelingen uit de onderzoeken van de Rekenkamercommissie? In hoeverre werken de aanbevelingen door in het gemeentelijke beleid en hebben ze bijgedragen aan de oplossing van de in de onderzoeken gesignaleerde problemen?**

In opdracht van en in samenwerking met de Rekenkamercommissie Den Helder, vanaf hier in dit document zoveel mogelijk afgekort als RKC, is hier onderzoek naar verricht.

In deze onderzoeksrapportage worden de vragen over de 'doorwerking' van de onderzoeken van de RKC beantwoord. Anders dan andere rekenkameronderzoeken richt dit onderzoek zich niet (in eerste instantie) op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid en wat daar mogelijk aan te verbeteren is.

Dit onderzoek kijkt naar hoe de producten van de RKC zijn ontvangen en behandeld door het gemeentebestuur: beginnend met hoe deze rekenkamerrapporten en de daarin gedane aanbevelingen in de bestuurlijke gremia zijn ontvangen. Vervolgens analyserend wat er met de aanbevelingen is gebeurd en tot welke maatregelen en of stappen ter verbetering van het gemeentelijk beleid dat heeft geleid. Om tenslotte te eindigen met een kritische reflectie op de kwaliteit van de gedane aanbevelingen zelf.

Na het doorlopen van deze stappen in het onderzoek worden door de onderzoekers tenslotte aan aantal aanbevelingen ter bevordering van toekomstige doorwerking gegeven.

Het onderzoek is uitgevoerd door John Hagens, vanuit zijn rol als onderzoeker, samen met Nilüfer Vogels van de Rainmengroup.

Tenslotte is door de onderzoekers ook gekeken wat de RKC zelf zou kunnen doen om de doorwerking van het rekenkameronderzoek in de toekomst (verder) te verbeteren.

De aanzet en opzet om tot dit onderzoek te komen is afkomstig uit de Rekenkamercommissie. In samenspraak met de beide onderzoekers is het te hanteren normenkader opgesteld en zijn de initiële conclusies en aanbevelingen kritisch besproken.



## 1.1. Doel van het doorwerkingsonderzoek

Dit doorwerkingsonderzoek laat zien in hoeverre de rapporten van de Rekenkamercommissie Den Helder rendement opleveren. Het onderzoek moet raadsleden inzicht verschaffen in de mate waarin aanbevelingen van de Rekenkamercommissie leiden (of hebben geleid) tot verandering in bestuurlijk handelen.

Onder doorwerking van rekenkameronderzoek moet worden verstaan de mate waarin de aanbevelingen aan de raad en het college zijn opgepakt en wat daarvan het effect is. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Tenslotte is bij dit doorwerkingsonderzoek tevens nagegaan of en hoe de rapportages en aanbevelingen van de commissie eventueel zelf ook nog aan kwaliteit zouden kunnen winnen.

Met de opdracht voor het uitvoeren van een onderzoek naar de doorwerking van de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten streeft de Rekenkamercommissie Den Helder de volgende doelstellingen na:

- Het bieden van inzicht in de wijze waarop door de gemeenteraad, het college en tenslotte de ambtelijke organisatie in Den Helder uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten.
- Het verkrijgen van inzicht in hoeverre de implementatie van de gedane aanbevelingen een duurzame (positieve) invloed heeft op het gemeentelijk beleid.
- Het creëren van een leermoment voor de Rekenkamercommissie voor wat betreft de formulering van de aanbevelingen.



## 1.2. Onderzoeksvragen

Het doorwerkingsonderzoek geeft antwoord op de hoofdvraag:

**Werken de aanbevelingen die de RKC in de geselecteerde onderzoeken heeft gedaan door in de gemeente en welk effect heeft het gehad op het beleid en de uitvoering van de gemeentelijke taken?**

Deze hoofdvragen leiden tot de volgende deelvragen:

1. Welke onderzoeksvragen stonden centraal in de geselecteerde onderzoeken van de RKC en welke aanbevelingen heeft de RKC daarin gedaan?
2. Welke doelen hebben die aanbevelingen?
3. Welke maatregelen hebben de raad en het college genomen om die aanbevelingen over te nemen?
4. Welke invulling heeft de ambtelijke organisatie gegeven aan die maatregelen?
5. Welke verschillen zijn waarneembaar vóór en na het nemen van die maatregelen?
6. Is de situatie na het nemen van die maatregelen overeenkomstig de gewenste doelen van die aanbevelingen?
7. Wat kan de RKC eventueel zelf doen om de doorwerking van haar aanbevelingen te verbeteren? Zo heeft dit doorwerkingsonderzoek naast informatie over hoe de doorwerking in de gemeentelijke organisatie nog verder zou kunnen worden verbeterd tevens waardevolle informatie opgeleverd met betrekking tot de werkwijze van de RKC zelf. Het resultaat daarvan is door de RKC ter harte genomen.

## 1.3. De onderzochte rekenkamerrapporten

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft in haar vergadering van 10 september 2018 besloten een doorwerkingsonderzoek te willen uitvoeren. Door middel van dit onderzoek wil de RKC inzicht verkrijgen of de door haar gegeven aanbevelingen ook daadwerkelijk opgevolgd worden. Tegelijkertijd geeft dit onderzoek de RKC de gelegenheid om te reflecteren op haar eigen werkwijze.

De RKC wil zich met dit doorwerkingsonderzoek niet op een bepaald onderzoek richten, maar betreft dit onderzoek op een vijftal onderzoeken aan de raad.

De rekenkamercommissie vindt dat onderzoeken, die zijn uitgevoerd in de jaren 2017 en 2018, te kort geleden hebben plaatsgevonden om nu reeds een doorwerkingsonderzoek naar uit te voeren. De kans is immers groot dat indien de bestuurlijke keuze is gemaakt de aanbevelingen in die betreffende onderzoeken op te volgen, dit nog geen (goed meetbare) resultaten heeft bewerkstelligd. De RKC richt zich daarom, in de keuze naar welke onderzoeken de doorwerking wordt onderzocht, op de periode 2012 tot en met 2016.

In deze periode zijn door de Rekenkamercommissie Den Helder een twaalfstal onderzoeken uitgevoerd. De RKC heeft besloten geen doorwerkingsonderzoek uit te voeren naar al deze 12 onderzoeken, omdat niet ieder onderzoek geschikt is en zich leent voor een doorwerkingsonderzoek. De RKC heeft besloten onderzoek te doen naar de doorwerking van de volgende vijf onderzoeken:

1. "Grip op re-integratie", waarin onderzoek is verricht naar het re-integratiebeleid in de gemeente over de periode 2008 tot en met 2011; Dit onderzoek is door de RKC aan de raad gepresenteerd op: 6 november 2012.
2. "Externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid", waarin onderzoek is verricht naar de externe inhuur en het toekomstgericht formatiebeleid van de gemeente; Dit onderzoek is door de RKC aan de raad gepresenteerd op: 18 maart 2014.



3. "Burgerparticipatie/Wijkgericht Werken", waarin onderzoek is verricht naar de burgerparticipatie en het wijkgericht werken binnen de gemeente; Dit onderzoek is door de RKC aan de raad gepresenteerd op: 18 maart 2014.

4. "In zee met de marine", waarin onderzoek is verricht naar de samenwerking tussen de gemeente en de Koninklijke Marine die in de gemeente aanwezig is; Dit onderzoek is door de RKC aan de raad gepresenteerd op: 18 november 2015.

5. "Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad", waarin onderzoek is verricht naar de informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad in 2015. Dit onderzoek is door de RKC aan de raad gepresenteerd op: 19 september 2016.



## 1.4. Onderzoeksverantwoording

Het daadwerkelijke onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode december 2018 tot en met juni 2019. De uiteindelijke oplevering van het onderzoeksresultaat heeft wat meer tijd gevegd dan de RKC zelf graag zou hebben gezien. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat de aanjager/trekker van dit doorwerkingsonderzoek vanuit de RKC, om persoonlijke redenen buiten de RKC liggend, helaas voortijdig de RKC heeft verlaten. Dit heeft de uiteindelijke doorlooptijd van het onderzoek met enkele maanden vertraagd. Het heeft immers enige tijd gevegd voordat de RKC weer op volle sterkte was.

Het eigenlijke onderzoek is als volgt opgebouwd:

1. Voorbereidend onderzoek.
2. Documentenstudie/Dossieronderzoek.
3. Interviews met ambtenaren, collegeleden.
4. Rapportage.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is, waar dat toepasselijk was, een normenkader aangehouden. Dit normenkader is gebaseerd op het stappenplan zoals dat wordt voorgesteld in de Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten van de

Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). Gebruik makend van het normenkader kan de kwaliteit van de doorwerking goed worden gemeten. Met betrekking tot dit normenkader is het goed om vooraf te wijzen op de relatieve “hardheid” van normen als het gaat om doorwerking van aanbevelingen in gemeentelijk beleid.

Een begrip als instrumentele doorwerking, waarbij het gaat om aanpassingen in het bestaande beleid of uitwerking in nieuwe beleidsplannen (met implementeerbare maatregelen), is nog redelijk hard en eenduidig toetsbaar.

In het geval van conceptuele en maatschappelijke doorwerking is dat echter veel minder het geval en om die reden spreken we daar van “zachte” normen: het zijn meer indicaties dan dat we het optreden van conceptuele en maatschappelijke doorwerking daadwerkelijk hebben kunnen toetsen. Voor zover er sprake is van deze vormen van “zachte” doorwerking hebben we dat vooral opgetekend uit de monden van de geïnterviewde personen.

Voorts is mede aan de hand van dossierstudie en terugkoppeling tijdens de interviews nagegaan hoe de doorwerking in positieve zin kan worden bevorderd door inspanningen van de rekenkamercommissie zelf..

## 1.5. Leeswijzer

Zoals gebruikelijk is bij rekenkameronderzoek bestaat ook dit rapport naar doorwerking van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Den Helder uit meerdere delen, in dit geval uit drie delen, te weten:

- A. Onderbouwing van het doorwerkingsonderzoek
- B. Conclusies en aanbevelingen
- C. Bijlagen

## 2. Nadere uitwerking deelvragen

### 1. Welke onderzoeken heeft de RKC in de geselecteerde onderzoeken uitgevoerd en welke aanbevelingen heeft de RKC daarin gedaan?

Op pagina zeven en acht van dit rapport staan de vijf onderzoeken opgesomd, welke op doorwerking zijn onderzocht. Er is door de onderzoekers per rapport een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de aanbevelingen die daarin zijn gedaan. Een normenkader is op deze deelvraag niet van toepassing. De aanbevelingen zoals de rekenkamercommissie die ten tijde van het uitbrengen van de vijf geselecteerde rapporten heeft gedaan, staan in bijlage 3.

### 2. Welk doelen hebben die aanbevelingen?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben de onderzoekers onderzocht met welk doel de aanbevelingen zijn gedaan. Het inzicht in deze doelen is van belang voor de beantwoording van de zesde deelvraag. De beantwoording van deze vraag vormt dan ook (mede) het normenkader voor de zesde deelvraag. Algemeen kan worden gesteld dat de aanbevelingen allen tot doel hebben om verbeteringen aan te brengen in het gemeentelijk beleid.

### 3. Welke maatregelen hebben de raad en het college genomen om die aanbevelingen over te nemen?

Om deze deelvraag te beantwoorden is documentenonderzoek uitgevoerd. Onder andere door het bestuderen van raadsbesluiten en zijn ook interviews afgenomen met verantwoordelijken binnen het college. Voorts is hiervoor gekeken naar voortgangsrapportages, besluiten (van B&W en raad), en jaarrekeningen.

4. Welke invulling heeft de ambtelijke organisatie gegeven aan die maatregelen?

De onderzoekers hebben voor de beantwoording van deze deelvraag inzichtelijk gemaakt wat de ambtelijke organisatie heeft gedaan, met de opdracht tot het gevolg geven aan de desbetreffende aanbevelingen. Hiervoor zijn diverse ambtenaren binnen de ambtelijke organisatie geïnterviewd.

5. Welke verschillen zijn waarneembaar voor en na het nemen van die maatregelen?

Aan de hand van de rapporten is per rapport vastgesteld wat de bestaande situatie ten tijde van de totstandkoming van het rapport was. Die situatie is als nulpunt voor dit onderzoek genomen. Vervolgens zou de huidige situatie moeten worden omschreven en zal een vergelijk moeten worden gemaakt met beide situaties.

6. Is de situatie na het nemen van die maatregelen overeenkomstig de gewenste doelen van die aanbevelingen?

Om deze deelvraag beantwoord te krijgen, zou aan de hand van de beantwoording van de tweede deelvraag een oordeel moeten worden gegeven of daadwerkelijk het gewenste doel is bereikt. Ook het antwoord op de vijfde deelvraag moet hierbij worden betrokken, omdat daarin de huidige situatie staat omschreven. Het gegeven normenkader van de onderzoeken waaruit de aanbeveling voortvloeien zullen leidend zijn voor de beantwoording van deze vraag, omdat die het gewenste doel omschrijven.

7. Wat kan de RKC doen om doorwerking te verbeteren?

Afhankelijk van de uitkomsten van de vorige deelvragen kan deze deelvraag worden beantwoord. Immers, indien bijvoorbeeld een patroon waarneembaar is waarom aanbevelingen niet of onvoldoende worden overgenomen, kan ook de vraag worden gesteld wat de RKC dan eventueel beter zou kunnen doen om, binnen de kaders die de RKC heeft, ervoor te zorgen dat aanbevelingen worden overgenomen. Omdat deze onderzoeksvraag gericht is op de RKC en niet primair is bedoeld voor de raad is ervoor gekozen om de uitkomsten met betrekking tot deze vraag op te nemen in een bijlage.

## 2.1 Normenkader

Ten behoeve van de uitvoering van dit onderzoek is een normenkader opgesteld. Het normenkader is gebaseerd op de doelstelling van het onderzoek en door de onderzoekers vastgesteld. Het normenkader zoals u dat op de pagina hieronder kunt vinden en de verschillende aspecten daarbinnen zijn een uitvloeisel en een vertaling van de eerste zes deelvragen en is op basis van de verkregen informatie uit de documentatie en de interviews die hebben plaatsgevonden tot stand gekomen.



## 2.2 Normenkader opvolging aanbevelingen

2.2. Opvolging van de aanbevelingen					
Norm	Beoordeling				
Rapportages	Grip op re-integratie	Externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid	Burgerparticipatie /Wijkgericht Werken	In zee met de marine	Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad
Argumentatie bestuurlijk wederhoor					
Overname aanbevelingen door gemeenteraad					
Actie door college en/of ambtelijke organisatie					
Communicatie over voortgang en/of implementatie					
Implementatie in beleid					
Duurzaam verschil na implementatie					

Hieronder treft u een overzicht aan van hoe de bovenstaande grafische weergave en score dient te worden geïnterpreteerd.

Uitstekend Cijfer: 9/10	Ruim voldoende Cijfer: 7/8	Redelijk/Matig Cijfer: 6/5	Onvoldoende Cijfer: 4/3	Slecht/Zeër slecht Cijfer: 2/1



Afschrift aan:  
De afdeling bestuursondersteuning

**verzendinggegevens**

datum : 08-11-2019  
kenmerk : AU19.09880  
bijlagen : 1

**onderwerp**

Onderzoek Rekenkamercommissie Den Helder naar de doorwerking van de aanbevelingen uit de rapporten van de Rekenkamercommissie

**behandeld door**

John Hagens  
Telefoon (0223) 67 8106  
e-mail: j.hagens@denhelder.nl

**uw gegevens**

brief van :  
kenmerk :

Geacht college,

Zoals u weet heeft de Rekenkamercommissie Den Helder het afgelopen jaar een onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van de aanbevelingen uit de rapporten van de rekenkamercommissie. Het onderzoeksrapport is inmiddels gereed voor bestuurlijk wederhoor.

Het rapport van bevindingen is tot stand gekomen op basis van dossier- en documentenstudie, en interviews. Het conceptrapport is ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Wij hebben hierop een reactie ontvangen van de gemeentesecretaris, de heer Reus. Deze reactie hebben wij na overleg verwerkt in het onderzoeksrapport.

De rekenkamercommissie stelt u hierbij in de gelegenheid uw bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport met conclusies en aanbevelingen, schriftelijk aan ons kenbaar te maken. Op grond van de 'Verordening op de Rekenkamercommissie Den Helder 2014' zien uw schriftelijke reactie graag **uiterlijk vrijdagmiddag 22 november** via onze secretaris tegemoet.

Direct na ontvangst en bestudering van uw reactie zal de rekenkamercommissie het onderzoeksrapport definitief vaststellen en aanbieden aan de raad. Hiermee wordt het rapport openbaar gemaakt.

Hoogachtend,  
de voorzitter van de Rekenkamercommissie Den Helder,

Marcel van den Heuvel

**verzendinggegevens**

datum : 19 november 2019  
kenmerk : AU19.10029  
bijlagen :

**behandeld door**

Bestuur en Organisatie  
Maarten Hanegraaf  
telefoon (0223) 67 8164

**uw gegevens**

brief van : 8 november 2019  
kenmerk : AU19.09880

**onderwerp**

Onderzoek Rekenkamercommissie Den Helder naar de doorwerking van de aanbevelingen uit de rapporten van de Rekenkamercommissie

Geachte heer Van den Heuvel,

Naar aanleiding van uw brief (AU19.09880) van 8 november maken wij hierbij onze bestuurlijke zienswijze kenbaar op het rapport 'Van aanbeveling tot beleidsaanpassing?; Een onderzoek naar de doorwerking van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Den Helder. In opdracht van de Rekenkamercommissie Den Helder.'

Alvorens te reageren op de conclusies en aanbevelingen maak ik u kenbaar dat wij het rapport met interesse hebben gelezen.

Met betrekking tot de in het rapport opgenomen conclusies en aanbevelingen reageren wij als volgt:

**4.1 Conclusies**

*Aan de hand van de bevindingen en het gehanteerde normenkader komen wij tot de volgende conclusies:*

*1. Er is in Den Helder over het algemeen sprake van aandachtige en zorgvuldige omgang met betrekking tot de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.*

*Er wordt in de meeste gevallen aandachtig omgegaan met - en gevolg gegeven aan - de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.*

*Aanbevelingen worden in veel gevallen omgezet in concrete (beleids-)maatregelen en vinden vaak verankering binnen verordeningen, raadsvoorstellen en (beleids-)documenten.*

*2. De bruikbaarheid van de aanbevelingen is hoog.*

*Met uitzondering van een aantal specifieke aanbevelingen blijkt de bruikbaarheid van de aanbevelingen uit de rapportages hoog. Dat blijkt uit zowel de analyse van de onderzoekers als uit gesprekken met het college van B&W en de ambtelijke organisatie.*

*De rapporten van de rekenkamercommissie hebben volgens het onafhankelijke oordeel van de onderzoekers in een groot aantal gevallen geleid tot een stimulans waardoor verbetering werd geïnitieerd. Er is dus sprake van een instrumentele doorwerking van de aanbevelingen.*

*3. De gemeenteraad heeft alle aanbevelingen in de onderzochte rekenkamercommissie-rapporten aangenomen en overgenomen. Echter informeert de gemeenteraad doorgaans vervolgens niet meer actief bij het college wat de status is van de opvolging van de gedane aanbevelingen. Voor een betere borging van de opvolging van de aanbevelingen zou, volgens ons onderzoek, het daarom beter zijn indien de gemeenteraad met een zekere regelmaat bij het college informeert naar de status van de verstrekte aanbevelingen.*

*Het college zelf rapporteert jaarlijks in elke jaarrekening over de voortgang van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.*

*4. Uit ons onderzoek, zie ook de vorige conclusie, blijkt dat het goed zou zijn indien de gemeenteraad de aanbevelingen zou voorzien van een opvolgstermijn. Het koppelen van een termijn aan een aanbeveling biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om haar controlerende en kaderstellende rol (nog) beter in te vullen.*

*Het is daarbij goed om te bezien of zo'n datum al dan niet zou kunnen samenvallen met een natuurlijk moment bijvoorbeeld in het kader van de P & C cyclus binnen de gemeente om opvolging te geven aan de aanbeveling.*

*5. Tenslotte kunnen de aanbevelingen zelf in waarde winnen door het specificeren wie primair verantwoordelijk is voor de opvolging van de aanbevelingen. Duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor de opvolging. Primair zijn dat in volgorde: de gemeenteraad en het college. Door in de aanbeveling duidelijk te benoemen welke portefeuillehouder vanuit het college verantwoordelijk is voor de opvolging van die aanbeveling wordt een directe verantwoordelijkheid ten aanzien van de opvolging gecreëerd. Met betrekking tot conclusie 4'*

Ten aanzien van conclusie 4 halen wij graag aan dat de gehanteerde werkwijze van een door het college voorgesteld plan van aanpak, inclusief termijn van opvolging, op basis van de aanbevelingen uit een rapport van uw rekenkamercommissie een effectief en transparant instrument is om opvolging afspraken met de gemeenteraad te concretiseren en formaliseren. Ten aanzien van conclusie 5 merken wij op dat in onze vorm van collegiaal bestuur elke opvolging een verantwoordelijkheid is van het college van burgemeester en wethouders.

*'Aan de hand van de bevindingen uit het onderzoek en de bijbehorende conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:*

*Aan de gemeenteraad (indirect: aan het college van B&W en de ambtelijke organisatie):*

*Aanbeveling 1. Verzoek als gemeenteraad het college van B&W om een structurele borging en inrichting van een terugkoppeling op de aanbevelingen. In de praktijk is door het college van B&W van Den Helder op veel rekenkamer-commissierapporten gereageerd middels een raadsinformatiebrief. Het op deze wijze reageren is echter niet structureel vastgelegd of geborgd.*

*Weliswaar wordt er door het college bovendien consequent in elke jaarrekening over de voortgang van de aanbevelingen gerapporteerd, maar het zou goed zijn te bezien of de terugkoppeling in lijn kan worden gebracht met de totale P & C cyclus binnen de gemeente. Hierdoor wordt het mogelijk om ook bijvoorbeeld bij de Kadernota kennis te nemen van de voortgang van de aanbevelingen.*

*Een redelijke termijn voor een terugkoppeling door het college lijkt ons in ieder geval uiterlijk zes maanden nadat een rekenkamerrapport is opgeleverd.*

*Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan middels een raadsinformatiebrief of een raadsmemo of bij een eventuele raadsbehandeling van het onderwerp gedurende dit half jaar.*

*Aanbevolen wordt om de verantwoordelijkheid van deze terugkoppeling te leggen bij de portefeuillevaardelijke vanuit het college van B&W, de hoofdverantwoordelijke ambtenaar voor de realisatie van de opvolging van aanbevelingen en/of de steller(s) van raadsvoorstellen die betrekking hebben op het onderzoeksonderwerp.*

*Aanbeveling 2. Verzoek als gemeenteraad het college van B&W de opvolging van de aanbevelingen te betrekken bij raadsvoorstellen en/of verordeningen aangaande het onderzoeksonderwerp. Hierin kan beknopt worden ingegaan op welke wijze is omgegaan met de bevindingen en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport, en op welke punten al dan niet is afgeweken. Om te borgen dat dit daadwerkelijk plaatsvindt zou bijvoorbeeld in de raadsvoorstellen onder het gedeelte 'Kader of Argumenten' kunnen worden opgenomen dat de steller, daartoe relevante en actuele onderzoeksrapporten (waaronder die van de rekenkamercommissie) moet benoemen die het raadsvoorstel en/of de verordening raken of daarop betrekking hebben. Op deze wijze vindt er een integratie plaats van de onderzoeksresultaten van de rekenkamercommissie en het uiteindelijke 'product' van de gemeente Den Helder. Daarmee borgt het college van B&W tevens dat er wordt aangegeven hoe is omgegaan met de aanbevelingen en krijgt de gemeenteraad inzicht in de wijze waarop dit tot uitdrukking komt in het beleid van de gemeente.'*

Ten aanzien van de aanbevelingen maken wij u kenbaar dat wij deze ter harte zullen nemen, wij vragen de organisatie de kwaliteitsborging van de opvolging van aanbevelingen en het rapporteren hierover te evalueren en indien nodig op het juiste niveau te brengen.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en Wethouders van Den Helder,

Jeroen Nobel  
burgemeester

Robert Reus  
secretaris



### 3. Kernbevindingen

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de kernbevindingen en de conclusies van het onderzoek. Dat wordt gedaan middels een algemeen oordeel en aan de hand van de vijf onderzochte rapporten. Per rapportage wordt daarbij een antwoord gegeven op de deelvragen. Voorts wordt aan de hand van het normenkader, dat een vertaling is van de deelvragen, een oordeel gevormd over de wijze waarop de opvolging van de aanbevelingen heeft plaatsgevonden. In het normenkader wordt helder weergegeven op welke wijze de aanbevelingen door de gemeenteraad, het college van B&W en door de ambtelijke organisatie zijn opgepakt.



#### 3.1 Analyses per onderzocht rapport

##### **'Grip op re-integratie'**

**Algemeen:** De rekenkamercommissie heeft het rapport met conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad aangeboden op 8 november 2012. In de vergadering van de Raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkeling van 7 januari 2013 is het rapport gepresenteerd, toegelicht en bediscussieerd. Tijdens de vergadering van de gemeenteraad op 28 januari 2013 heeft de gemeenteraad unaniem besloten om de conclusies te onderschrijven, de aanbevelingen over te nemen en het college op te dragen de aanbevelingen uit te voeren en de raad hierover te informeren.

##### **Aanbeveling 1. Wie besluit over het vraagstuk regie of uitvoering?**

Destijds gaf de gemeenteraad van Den Helder aan expliciet te hebben besloten een regiegemeente te willen zijn. Op het moment van het onderzoek had het college echter, zonder daarover voorafgaand overleg met de gemeenteraad te hebben gepleegd, ten aanzien van het re-integratiebeleid in Den Helder in 2011 besloten om af te stappen van het uitgangspunt ten aanzien van die regierol en zelf de uitvoering terug te nemen. Aangezien dit

haaks stond op de uitgangspunten van de regiegemeente, was de gerechtvaardigde vraag of het college een dergelijk besluit eigenlijk wel zonder instemming van de raad kon nemen. Aanbeveling vanuit de RKC was dan ook aan de gemeenteraad om hierover een standpunt in te nemen dit met het oog op mogelijke toekomstige vergelijkbare situaties op andere beleidsterreinen.

Deze aanbeveling is door de gemeenteraad ter harte genomen en heeft ook opvolging gekregen. Onder andere door het college van burgemeester en wethouders de opdracht te geven de regierol weer terug te nemen en de raad uiterlijk op 1 september 2013 daarover te informeren.

### **Aanbeveling 2. Herbevestigen uitgangspunten re-integratiebeleid, inclusief informatievoorziening**

Hoewel de uitvoering van het re-integratiebeleid destijds opnieuw ter hand genomen was door de gemeente zelf, was het wel de vraag of en vanaf wanneer dit tot verbeteringen in het zicht op de beleidsuitvoering zou leiden. Ten tijde van het onderzoek kon de gemeente immers geen adequate informatie aanleveren.

Vandaar de aanbeveling om de uitgangspunten van het re-integratiebeleid destijds opnieuw te bezien en te laten (her)bevestigen door de gemeenteraad. Het ging daarbij vooral om zaken als:

- Doelstellingen;
- Werkwijze (wie, wat, hoe en wanneer);
- Financiële kaders;
- Inhoud, wijze en frequentie van informeren vanuit het college naar de raad.

Hierbij zou volgens de rekenkamercommissie een koppeling moeten worden gemaakt met de veranderingen zoals die de komende periode op het terrein van de sociale zekerheid zouden plaatsvinden. Bijvoorbeeld door de invoering van de Wet Werken naar Vermogen die gemeenten voor grote keuzes zou stellen, en die gepaard zouden gaan met grote bezuinigingen en eventuele financiële risico's. De aanbeveling was vooral ook gericht aan de gemeenteraad om als raad de kaders te stellen waarbinnen deze veranderingen plaats kunnen vinden.

Ook deze aanbeveling heeft opvolging gekregen. Met name de doelstellingen en de werkwijze zijn als gevolg van de aanbeveling weer scherp geformuleerd. En verder is door zowel gemeenteraad als door college geanticipeerd op de Wet Werken naar Vermogen. Deze wet, die aanvankelijk op 1 januari 2013 in werking zou treden, en tot doel had om meer mensen (met een beperking) op de reguliere arbeidsmarkt te plaatsen en de omvang van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) te beperken is er echter nooit gekomen.

In plaats van de wet werken naar vermogen kwam toenmalig staatssecretaris Jette Klijnsma van Sociale Zaken namens het Kabinet met de Participatiewet. Deze wet, die de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) vervangt, werd per 1 januari 2015 van kracht.

Een ander onderdeel van de aanbeveling was om de informatievoorziening vanuit het college naar de raad te verbeteren, ook aan deze aanbeveling is opvolging gegeven doordat het college de raad op diverse momenten nog in 2013 heeft bijgepraat en geïnformeerd.

### **Aanbeveling 3. Informeren over feitelijke werking**

Op basis van de door hen als raad te stellen kaders werd de raad aanbevolen zich medio 2013 te laten informeren over de beleidsuitvoering op het gebied van het re-integratiebeleid en de stand van zaken van het zicht daarop op dat moment. Het betrof daarbij het informeren over de feitelijke werking van het beleid, getoetst aan de door de raad opgestelde kaders.

Ook hier heeft de aanbeveling opvolging gekregen doordat de gemeenteraad op meerdere momenten in 2013, 2014 en verder geïnformeerd is over de feitelijke werking van het re-integratiebeleid.

**Reflectie op basis van het normenkader:** Het is moeilijk om de doorwerking van rekenkamerrapporten die al wat jaren geleden zijn uitgebracht heel nauwkeurig vast te stellen. Dit omdat in veel gevallen niet meer zonder meer kan worden vastgesteld of beleidswijzigingen nu het directe gevolg zijn van de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer of het gevolg van gewijzigde omstandigheden en wetgeving.

Toch scoort het rapport 'Grip op re-integratie' dat reeds uit 2012 dateert op veel van de onderdelen in het normenkader goed en ruimschoots voldoende.

Kijkend naar de bestuurlijke reactie destijds, waarbij het college van B&W aangaf zich in ten minste een deel van de gedane conclusie en aanbevelingen niet te herkennen, is het ons als onderzoekers opgevallen dat waar het de actie van het college en de ambtelijke organisatie met betrekking tot de gedane aanbevelingen betreft deze juist op veel punten ronduit goed geweest is.

De communicatie over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en terugkoppeling aan zowel gemeenteraad als aan rekenkamercommissie was echter niet altijd even consequent en ook qua frequentie niet consistent. Om die reden beschouwen de onderzoekers dit onderdeel wel ruimschoots voldoende, maar het onderzoek laat ook zien dat er op dit terrein nog wel iets te winnen valt.

De implementatie van de aanbevelingen heeft grotendeels wel zijn beslag gekregen, maar voor een klein deel echter ook niet of slechts in beperkte mate. Dat verklaart ook dat het duurzame verschil na de implementatie ook geen score uitstekend, maar een ruim voldoende haalt.

In 2015 is in de gemeenteraad de Re-integratieverordening Participatiewet vastgesteld. In 2017 is deze verordening op punten hernieuwd vastgesteld.



## **Externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid**

**Algemeen:** De gemeente Den Helder hanteerde ten tijde van dit Rekenkameronderzoek de Kadernota Externe Inhuur uit 2007 als instrument om de externe inhuur in de gewenste banen te leiden.



De gemeente Den Helder volgde destijds in grote lijnen de regels en afspraken uit de Kadernota zoals die waren vastgelegd in zes uitgewerkte processtappen. De eerste drie processtappen rond de besluitvorming om over te gaan tot externe inhuur, de werving en selectie van de externe krachten en de opdrachtformulering werden nageleefd. Hierop werd (en wordt) strak gestuurd en de procedures zijn goed ingebed in de gemeentelijke organisatie. De hoofdlijn “Geen externe inhuur, tenzij ...” werd en wordt consequent gevolgd. Voor waar het de laatste drie processtappen uit de Kadernota betreft die de bouwstenen voor inhoudelijke en kwantitatieve evaluatie van de doelen omvatte waren er echter destijds (nog) geen SMART geformuleerde (kwantitatieve) doelstellingen vastgesteld. Zo waren er destijds geen direct beschikbare personeelsdossiers per ingehuurde kracht. Daardoor ontbrak het zicht op de doelmatigheid van de externe inhuur op zowel het individuele- als op het totale niveau.

Op 25 augustus 2014 heeft de Rekenkamercommissie de resultaten van haar onderzoek externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid gepresenteerd in de raadscommissie Bestuur en Middelen. Op 1 september 2014 heeft de gemeenteraad van Den Helder vervolgens unaniem besloten om de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over te nemen en tevens om het college opdracht te geven de aanbevelingen uit te voeren en de raad daarover een voorstel voor te leggen. Middels een raadsinformatiebrief van het college aan de gemeenteraad van 24 maart 2015 heeft het college gereageerd op de aanbevelingen.

#### **Aanbeveling 1. Behoud de bestaande beleidslijnen en procedures en faciliteer controle op de uitvoering**

De Rekenkamercommissie doelt hiermee op de laatste drie processtappen zoals vastgelegd in de Kadernota externe inhuur rond het monitoren en evalueren, registreren en verantwoorden. De aanbeveling van de Rekenkamer was dit te doen met dossiervorming en de dossiers van externe inhuur op eenzelfde wijze te digitaliseren als de dossiers van het vaste personeel. Het college schrijft dat dit inmiddels zo uitgevoerd wordt. Ook wij hebben in het kader van dit doorwerkingsonderzoek kunnen vaststellen dat er sprake is van een structureel verbeterde situatie.

De doelstellingen zijn inmiddels SMART geformuleerd en ook de personeelsdossiers van de externe inhuur worden inmiddels digitaal opgeslagen en bijgehouden.

#### **Aanbeveling 2. Actualiseer de kadernota naar aanleiding van de nieuwe procedure**

De procesbeschrijving externe inhuur is vastgesteld als aanvulling op de kadernota externe inhuur, met daarin opgenomen wie verantwoordelijk is voor de dossiervorming en wie verantwoordelijk is voor de controle. Dus ook deze aanbeveling heeft opvolging gekregen.

#### **Aanbeveling 3. Verbeter informatievoorziening aan de raad**

Opvolging van deze aanbeveling blijkt uit het feit dat in de planning en control-cyclus in de tussenrapportage telkens een korte toelichting wordt gegeven op trends en trendwijzigingen in de externe inhuur.

#### **Aanbeveling 4. Besteed structurele aandacht aan evaluaties en leereffecten**

De dossiers van de externe inhuur zijn inmiddels gedigitaliseerd op eenzelfde wijze als de dossiers van het vaste personeel. Deze dossiers zijn opgenomen in Youforce waardoor de resultaatafspraken ook digitaal vastgelegd worden in een en hetzelfde dossier.

Met externen worden bovendien tussentijdse evaluaties gehouden en de externe medewerkers maken een overdrachtsdocument wat gedeeld wordt binnen het team waarbinnen zij werkzaam zijn.



### **Aanbeveling 5. Zorg dat de strategische personeelsplanning voortvarend wordt opgepakt en doorgezet**

Doorwerking van deze aanbeveling was destijds dat in januari 2014 de formatieplanning voor 2016 is vastgesteld. En er zijn destijds in het 2° en 3° kwartaal van 2014 met alle medewerkers talentgesprekken gevoerd in het kader van de strategische personeelsplanning.

### **Aanbeveling 6. Vraag het college om een uit- en invoeringsplan met tijdplanning van de genoemde aanbevelingen**

Aangezien het college de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en de gemeenteraad serieus heeft genomen en ook invulling heeft gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen was het niet meer nodig om een in- en uitvoeringsplan te maken voor de gemeenteraad.

**Reflectie op basis van het normenkader:** Concluderend kan worden gesteld dat dit rapport van de rekenkamercommissie Den Helder uit Maart 2014 waar het de doorwerking betreft op vrijwel alle punten een uitstekende score laat zien.

Ondanks dat er dus hele concrete vervolgstappen zijn gezet, had de communicatie daarover richting de gemeenteraad nog wel iets strakker en beter geregisseerd kunnen worden, zo oordelen de onderzoekers, die aangeven dat, ondanks het feit dat er jaarlijks in de jaarrekening over de voortgang van de aanbevelingen is gerapporteerd, er in de communicatie toch nog wel een puntje voor verbetering ligt.

Als het gaat om het duurzame verschil na de implementatie van de aanbevelingen constateren wij dat, ondanks het feit dat de gemeente Den Helder duidelijke kaders hanteert met betrekking tot externe inhuur, de gemeente zich nog altijd geconfronteerd ziet met een aanzienlijk stuk externe inhuur. Het is de onderzoekers duidelijk geworden dat ondanks tal van goede beleidsvoornemens de gemeente Den Helder nog altijd een hoog percentage externe inhuur heeft als gevolg van tal van oorzaken, waaronder haar wat perifere ligging en haar reputatie. Naast de vaste formatie is er dan ook nog altijd een flexibele schil bestaande uit externe inhuur. In sommige gevallen, waarbij er sprake is van vaak lastig te vervullen specialistische vacatures, is dat percentage externe inhuur zelfs aanzienlijk.

## **Burgerparticipatie/Wijkgericht werken**

**Algemeen:** Op 2 juni 2014 heeft de Rekenkamercommissie de resultaten van haar onderzoek naar burgerparticipatie en wijkgericht werken in de gemeente Den Helder gepresenteerd in de

Raadscommissie Bestuur en Middelen. Op 1 september 2014 heeft de Raad in de gemeenteraadsvergadering besloten om de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie integraal over te nemen en het college opdracht te geven de aanbevelingen uit te voeren.

Ten tijde van het rekenkameronderzoek, zo was de vaststelling, was er binnen de gemeentelijke organisatie ruimte voor verbetering daar waar het het eigen lerend vermogen betrof. Als gevolg daarvan is de structurele evaluatie van participatietrajecten opgenomen in de werkprocessen.

Het college reageerde voorts in de bestuurlijke reactie op een van de conclusies dat het niet kiezen voor de vaststelling van een formeel beleidskader voor burgerparticipatie een bewuste politiek-bestuurlijke keuze geweest is, die in het geheel de ontwikkeling en toepassing van een redelijk gevarieerde participatiepraktijk niet in de weg heeft gestaan.

Zo schreef het college in haar reactie op het toen net verschenen rapport: "Wij zijn dan ook van oordeel dat de bestaande gemeentelijke uitvoeringspraktijk voorshands kan worden voortgezet, waarbij de continue aandacht voor burgerparticipatie niet alleen naar de samenleving in Den Helder wordt uitgedragen, maar ook in de organisatiecultuur en de

werkprocessen van de gemeentelijke organisatie steeds beter wordt verankerd.”

“Wij zijn van mening, dat de wijze waarop het 'learning by doing' in deze wordt toegepast de gewenste diepte verleent aan de gemeentelijke focus om burgers op een passende wijze bij de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te betrekken. Wij stellen daarbij vast dat de juistheid van eerdergenoemde politiek-bestuurlijke keuze feitelijk door het rapport wordt ondersteund.”

Een belangrijke conclusie van de onderzoekers destijds was dat: “De Gemeente Den Helder op open en transparante wijze communiceert, maar last heeft van een negatieve beeldvorming. Zo schreven de onderzoekers destijds: “Onder de inwoners van Den Helder zijn groepen met een kritische en soms zelfs cynische houding ten opzichte van de gemeente en de wijze waarop inwoners bij de besluitvorming worden betrokken. Onder participanten zit een groep die de gemeente beticht van ‘schijnparticipatie’. Dit cynisme vindt zijn oorsprong in een aantal incidenten in het verleden en kan ook bij ogenschijnlijke mineure gebeurtenissen plotseling weer naar boven komen.

Het college en de ambtelijke organisatie zijn zich terdege bewust van dit nadelige imago van de gemeente en zetten in op een open en transparante informatievoorziening. Participanten zijn mede daardoor doorgaans tevreden over de duidelijkheid van de informatie.

De participanten die minder tevreden zijn plaatsen met name een kanttekening bij de mate waarin input van participanten is terug te vinden in het besluit en de toelichting die daarbij wordt gegeven. Een deel van de participanten stoort zich aan het ontbreken van op schrift gestelde randvoorwaarden en spelregels van de participatie. Hierdoor ontstaat bij hen onduidelijkheid over bijvoorbeeld de rol van de wijkplatforms en de mate van invloed die zij bij specifieke participatietrajecten kunnen hebben.”

Uit de gesprekken die wij als onderzoekers met beleidsambtenaren hebben gevoerd, blijkt dat ook heden ten dage de destijds door de onderzoekers getrokken conclusie met betrekking tot de negatieve beeldvorming de gemeente nog altijd enigermate parten speelt, maar constateren wij tevens ook dat het beeld in positieve zin wel aan het kantelen is.

### **Aanbeveling 1: stel op uitgangspuntenniveau het participatiebeleid vast**

De Rekenkamercommissie doelde hiermee op de niet-vastgestelde conceptnota burgerparticipatie uit 2011 (eigenlijk 2012). Aangezien de toenmalige raadscommissie verdeeld en kritisch op deze nota reageerde, stelde het college voor om een ambtelijk interne opvolger daarvan uit

begin 2014 in aangepaste vorm vast te stellen. Deze nota ‘Midden in de samenleving’, met als onderkop Participatie in de gemeente Den Helder is uiteindelijk op 18 november 2014 verschenen. Door deze, overigens redelijk minimalistische nota, vast te stellen is in ieder geval voldaan aan de aanbeveling om op uitgangspuntenniveau het participatiebeleid vast te stellen. Het college van Den Helder schreef in de raadsinformatiebrief van 23 september 2014 dat zij los van



de nota ook overwoog om het format voor college- en raadsadviezen te wijzigen, met een wezenlijker plek voor ‘communicatie’ en ‘participatie’.

Vastgesteld kan worden dat het college het voornemen, om het format voor de adviezen aan te passen, heeft doorgezet hetgeen geleid heeft tot een aanpassing van het format voor de nu gebruikelijke college- en raadsadviezen.

### **Aanbeveling 2: stimuleer diversiteit en innovatie**

Voor waar het eerste deel van deze aanbeveling betreft is het de vraag of er sprake is van het stimuleren van de diversiteit. Dit ondanks het feit dat er in de Nota ‘Midden in de Samenleving’ op pagina drie wel over wordt gesproken. Onder het kopje ‘Diversiteit en innovatie’ staat namelijk het volgende: ‘We werken met vertrouwde en vernieuwende vormen van participatie. Concrete voorbeelden zijn stadsdebatten, burgerbegroting, e-participatie, Twitter, Facebook en andere sociale media. We ontwikkelen handleidingen en toolkits voor de hele organisatie. We werken aan de ontwikkeling van een sociaal intranet waarop ervaringen kunnen worden gedeeld.’ Het is ons als onderzoekers onvoldoende duidelijk dat hiermee ook de diversiteit wordt gestimuleerd. Indien je de diversiteit wilt stimuleren, dan moet dat wat ons betreft echt veel explicieter worden vastgelegd dan nu het geval is.

Voor waar het de innovatie betreft is daarin voorzien door het invoeren van stadsdebatten en e-participatie bij verschillende projecten, zoals bijvoorbeeld bij verkeersmaatregelen rondom de scholen in De Schooten heeft plaatsgevonden. Daarnaast gaf het college aan het voornemen te hebben om het gebruik van moderne communicatiemiddelen te verhogen.

### **Aanbeveling 3: optimaliseer gemeentelijke communicatie; leg belangrijkste spelregels vast en zorg voor goede terugkoppeling**

Het eerste deel van deze aanbeveling met betrekking tot de optimalisatie van de gemeentelijke communicatie is zo stellen de onderzoekers vast grotendeels, maar niet voor de volle honderd procent gerealiseerd.

Ten aanzien van het vastleggen van de belangrijkste spelregels zijn in de nieuwe nota ‘Midden in de samenleving’, de belangrijkste spelregels wel vastgelegd.

In de nota staat: De meeste situaties waarin gemeente en bewoners samen plannen en beleid maken, spelen zich niet af binnen de grootste in het oog springende plannen en processen, maar juist op straat-, wijk- en buurniveau. Deze dagelijkse interacties zijn moeilijk te borgen in processen en procedures.

Omdat het de intentie was en is om per project maatwerk te leveren maakt die maatwerkgedachte wel dat de spelregels slechts globaal zijn vast komen te staan.

Het college sprak in haar raadsinformatiebrief wel uit dat een belangrijke voorwaarde voor een vruchtbare participatie is dat zowel de participanten als de gemeente een flexibele en open houding tegenover elkaar zouden moeten aannemen. En in de nota ‘Midden in de samenleving’ staan als belangrijkste Helderse uitgangspunten:

1. De gemeente Den Helder staat midden in de samenleving. Participatie met bewoners en organisaties staat centraal in haar manier van werken en denken.
2. Bewoners en organisaties worden zoveel mogelijk in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij onze plannen en beleidsvorming.
3. We geloven in de kracht van de samenleving. De gemeente staat open voor formele en informele burgerinitiatieven. We stimuleren deze houding onder onze medewerkers. Daarnaast stimuleren wij bewoners zelf het voortouw te nemen bij maatschappelijke initiatieven.
4. Participatie wordt niet vastgelegd in een verordening. Dan wordt het te veel onderdeel van de juridische besluitvorming en daar willen we juist vandaan blijven.
5. Participatie van bewoners en organisaties kan de verantwoordelijkheid van de democratisch gekozen raadsleden en bestuurders versterken, bevestigen of verleggen, maar niet vervangen.

In de nota wordt aangegeven dat bij nieuwe projecten of beleidsvoorstellen bewoners en organisaties zoveel mogelijk en zo vroeg mogelijk bij de plannen en beleidsvorming worden betrokken. Het college geeft aan hiervoor het landelijke *Afwegingskader burgerparticipatie* van ProDemos te hanteren. Bij grotere participatietrajecten zal, zo staat in de nota, een projectgroep, die het participatietraject voorbereidt en uitvoert in het leven worden geroepen.

#### **Aanbeveling 4: bewaak rollen en zorg voor een eenduidig signaal tijdens participatietrajecten**

In de nieuwe nota is, in de ogen van de onderzoekers, aan de aanbeveling om de verschillende rollen goed te bewaken niet ten volle opvolging gegeven. In de nieuwe nota 'Midden in de samenleving' is feitelijk met betrekking tot die rollen niets concreet vastgelegd. Al schrijft men wel in de nota dat in het geval van gemeentelijke initiatieven de huidige gestandaardiseerde participatiewerkwijzen bij bestemmingsplannen, wijkbeheer, openbare ruimte, verkeer en veiligheid gehanteerd en desgewenst verbeterd zullen worden toegepast. Belangrijk in deze aanbeveling is de nadruk die de rekenkamercommissie legt op de terughoudende rol zoals de raad die tijdens participatieprocessen zou moeten spelen. De waarneming van ons als onderzoekers is dat het belang dat het bestuur, de raad en de ambtenaren een eenduidig geluid zouden moeten laten horen voldoende wordt onderkend. De ambtelijke organisatie, zo hebben wij kunnen vaststellen, ervaart in de praktijk voldoende en goede rugdekking door het gemeentebestuur. Wel is het van belang dat alle betrokkenen zich aan hun rol houden. In principe dienen raadsleden zich bijvoorbeeld tijdens het feitelijke participatietraject niet inhoudelijk te mengen. De raad dient zich alleen aan de voor- en achterkant van het traject uit te spreken over respectievelijk het plan en de uitvoering. De raad dient tijdig en voldoende geïnformeerd te worden om deze taken naar behoren uit te kunnen voeren.

#### **Aanbeveling 5: zorg voor duidelijke inkadering wijkgericht werken**

De rol van de wijkplatforms moest volgens de rekenkamer definitief worden vastgesteld.

Weliswaar was dat reeds deels gebeurd in het vastgestelde Programma Wijkgericht Werken 2012-2015 waarin het informele karakter van de platforms centraal stond. Toch liet het college in haar reactie weten in te zien dat wijkplatforms, zoals de rekenkamer dat ook aanbevolen had beter en zorgvuldiger konden worden betrokken bij participatietrajecten van uiteenlopende aard. Het college schreef in haar raadsinformatiebrief hierover dat dit wat haar betreft eveneens voor allerlei andere groeperingen zou kunnen gelden. Het wijkgericht werken omvat zo schreef het college: "Veel meer dan alleen onze verhouding met wijkplatforms."



#### **Aanbeveling 6: creëer een omgeving waarin "tips & tricks" voor de gehele organisatie beschikbaar zijn**

Ook een doorwerking van deze aanbeveling met betrekking tot de quick wins voor de organisatie heeft plaatsgevonden. Dat begon met de erkenning van het college dat hieraan gewerkt moest worden. Er is, als gevolg van deze aanbeveling, gewerkt aan een betere zichtbaarheid van contactpersonen in de organisatie, het uitwisselen van ervaringen met elkaar en het beschikbaar stellen van een lijst met hulpmiddelen voor de organisatie.

**Reflectie op basis van het normenkader:** Kijkend naar het normenkader kan in het geval van dit rapport worden vastgesteld dat de doorwerking op geen enkel vlak onvoldoende is



geweest. Op een aantal punten zoals: actie door het gemeentebestuur of de ambtelijke organisatie, communicatie over de voortgang en over de implementatie, de implementatie zelf en het duurzame verschil na implementatie, is er sprake van dat er weliswaar een ruime voldoende wordt gescoord, maar dat er toch ook ruimte is voor een enige lichte verbetering. Met name de communicatie zowel naar de participanten als naar de gemeenteraad is een van de zaken die wij als onderzoekers voor verbetering vatbaar achten.

Toch resteert een positief beeld. Zo is het de onderzoekers tijdens de interviews in positieve zin opgevallen dat de gemeente Den Helder in het belang van het draagvlak onder participanten in de diverse woonwijken rekening tracht te houden met de verschillen die er qua samenstelling bestaan in de verschillende wijken en buurten. Ook de bevologenheid van de gesproken ambtenaren om een succes te maken van de participatietrajecten is ons in positieve zin opgevallen.

## In Zee met de Marine

**Algemeen:** De Rekenkamercommissie Den Helder heeft de samenwerking tussen de gemeente en de in Den Helder heel nadrukkelijk aanwezige Koninklijke Marine onderzocht. De Koninklijke Marine zorgt voor veel werkgelegenheid, een groot deel van de werknemers



woont ook in Den Helder en maakt gebruik van allerlei voorzieningen.

Het onderzoek was daarbij gericht op de praktijk van de samenwerking, met specifieke aandacht voor nieuwe samenwerkingskansen.

Het rapport “In Zee met de Marine” dat op 14 december 2015 door de gemeenteraad van Den Helder is vastgesteld, scoort op de meeste punten redelijk. Al is dit rapport wel het rapport met de relatief ‘minst harde aanbevelingen’ die in beleid zouden kunnen worden vastgelegd en verankerd van de vijf op doorwerking onderzochte rekenkamercommissie-rapporten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het lastig is om ten aanzien van relatief ‘weinig concrete’ aanbevelingen zoals: “Wij geven de gemeenteraad in overweging om de huidige gefragmenteerde samenwerking verder te stroomlijnen en “door te ontwikkelen” naar een model waarin de gemeente en de Koninklijke Marine elkaar zien als strategisch partner bij het bevorderen van Den Helder als plek om te werken, te wonen en te leven.” exact de doorwerking te meten.

### Aanbeveling 1. Stem de samenwerking af op de bijzondere positie van de Koninklijke Marine

Uit de gesprekken die wij als onderzoekers hebben gevoerd blijkt dat er een goede verstandhouding bestaat tussen de gemeente en de Koninklijke Marine. Omdat de Koninklijke Marine voor waar het haar personele omvang en begroting betreft zeer afhankelijk is van de landelijke (Haagse) politiek en het regeringsbeleid, is het soms lastig om als gemeente langjarig en duurzame afspraken te maken met de Koninklijke Marine. Vanuit de gemeente Den Helder is men zich, zo is onze bevinding, absoluut voldoende bewust van mogelijkheden en de onmogelijkheden en de autonomie van de Koninklijke Marine.

Om ook naar de toekomst toe succesvol te zijn in de samenwerking is het van belang om bij toekomstige projecten als voorwaarde voor succes met deze bijzondere positie van de Koninklijke Marine rekening te (blijven) houden.

### Aanbeveling 2. Zorg voor goede persoonlijke verhoudingen

Het investeren in goede persoonlijke verhoudingen “van hoog tot laag”, heeft, zo hebben wij vastgesteld, de afgelopen jaren zijn vruchten afgeworpen. Dit investeren in elkaar blijkt een

belangrijke succesfactor te zijn. Het bestaande “TOP-overleg” is een platform voor de meer ruimtelijk-economische projecten. Goede persoonlijke verhoudingen zijn verder vooral ook van belang voor de meer structurele samenwerkingsprojecten, zoals de brandweezorg. Gezamenlijk opleiden en oefenen blijkt positief uit te werken op de onderlinge verhoudingen, omdat betrokkenen elkaar dan beter leren kennen en waarderen.

### **Aanbeveling 3. Structureel strategisch partnership met de Koninklijke Marine lijkt kansrijk**

De aanbeveling was om de huidige gefragmenteerde samenwerking verder te stroomlijnen en “door te ontwikkelen” naar een model waarin de gemeente en de Koninklijke Marine elkaar zien als strategisch partner bij het bevorderen van Den Helder als plek om te werken, te wonen en te leven.

Uit het interview en een latere schriftelijke reactie hebben wij opgemaakt dat er samen met de Koninklijke Marine wordt gewerkt aan het Helders perspectief, de strategische visie op de ontwikkeling van de regio Den Helder. Het betreft daarbij samenwerking en overleg over de economie, woningbouw, bereikbaarheid, scholen en onderwijs. De verwachting vanuit het college was ten tijde van het interview het college nog dit jaar met een strategische visie naar buiten zal komen. Wel stelt het college in een reactie dat het verloop van de discussie over de invulling van Harssens als voorbeeld de vraag rijzen of de gemeente Den Helder, met alle andere opgaven zoals wind op zee, de energietransitie, de renovatie van de aanlanding TESO, de levensduur van de Moormanbrug etc. nog de juiste governance voor al deze projecten in samenhang heeft. Reden waarom het college namens de gemeente met meerdere partijen, zoals Rijk, Provincie en Hoogheemraadschap, gesprekken aan wil knopen hoe de governance te regelen tussen Rijk, Provincie, Hoogheemraadschap en Gemeente.

Een Economic Board is er nog niet. Maar ook hier heeft het college aangegeven dat het wel het voornemen is om daar nog dit jaar het gesprek met de andere partijen over te openen.

### **Aanbeveling 4. Overweeg uitbreiding van de samenwerking in het sociale domein**

Deze aanbeveling vloeide voort uit het feit dat het accent van de samenwerking ten tijde van het onderzoek lag op voorzieningen en ruimtelijk-economische issues.

Ten aanzien van deze aanbeveling kan zonder meer vastgesteld worden dat door het gebruik van het woord overweeg hier sprake is van een relatief ‘zachte’ aanbeveling. De RKC gaf in haar advies destijds wel aan: “Wij geven u in overweging de samenwerking uit te breiden in het sociale domein. Als grote werkgever en kennisorganisatie kan de Koninklijke Marine mogelijk meer worden betrokken bij de organisatie en de uitvoering van belangrijke maatschappelijke opgaven van de gemeente op het terrein van bijvoorbeeld de Participatiewet, de aanpak van de jeugdwerkloosheid en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.”

De gemeenteraad heeft deze aanbeveling destijds omarmd, en er zijn ook warme en goede contacten op het gebied van het sociale domein en de belangrijke maatschappelijke opgaven. Concreet is te zeggen dat ook dit onderdeel zal gaan uitmaken van de nog te presenteren Strategische Visie.

Waardoor in ieder geval, waar het de doorwerking betreft, ook deze aanbeveling geen 100 procent score behaald.

### **Aanbeveling 5. Verken samen de ontwikkeling van de stad als vestigingsplaats voor bedrijven met een hoog risicoprofiel**

Ook de aanbeveling om een gezamenlijke verkenning te doen naar de potentie van Den Helder als vestigingsplaats voor bedrijven met een hoog risicoprofiel heeft nog geen opvolging gekregen. Over dit ‘Unique Selling Point’ is wel door de gemeente en de Koninklijke Marine gesproken, maar dit heeft niet geleid tot een concreet uitgewerkt plan.

### **Aanbeveling 6. Geef de gemeenteraad expliciete betrokkenheid bij samenwerkingsprojecten**

De casus met betrekking tot de brandweezorg was illustratief voor het feit dat de rol van de raad summier was indien er geen directe financiële consequenties uit de samenwerking voortvloeiden. Toch kan, ook wanneer er maar weinig of geen financiële consequenties zijn, de impact van de samenwerking beleidsinhoudelijk en organisatorisch van zodanig groot belang zijn dat deze een expliciete rol van de gemeenteraad rechtvaardigt.

Het advies was dan ook om de gemeenteraad voortaan meer bij belangrijke samenwerkingsverbanden te betrekken, ook indien die samenwerking geen (grote) financiële gevolgen heeft voor de gemeente. Deze aanbeveling is, zo is onze indruk, slechts ten dele opgevolgd. Het college heeft echter wel aangegeven de intentie te hebben om, de aanbeveling om de raad ook in gevallen van geen of een geringe financiële impact eerder en beter te betrekken, op te volgen en uit te voeren.

### **Aanbeveling 7. Deel de successen**

Uit het rapport bleek dat de samenwerking niet breed werd uitgedragen waardoor zelfs betrokkenen niet altijd van de successen op de hoogte bleken te zijn. Het college heeft aangegeven successen in de samenwerking met de Koninklijke Marine in de toekomst meer uit te zullen dragen.

**Reflectie op basis van het normenkader:** Ten aanzien van de doorwerking van dit rapport is een algemene indruk van ons als onderzoekers dat naast de geconstateerde feiten met betrekking tot de opvolging van de gedane aanbevelingen ook met name de communicatie over de voortgang en over de implementatie van de aanbevelingen niet optimaal was en dus voor verbetering vatbaar.

## **Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad**

**Algemeen:** Het rapport Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad is op 28 november 2016 door de gemeenteraad van Den Helder vastgesteld. Dit rapport scoort ruim voldoende tot uitstekend op alle punten.

### **Aanbeveling 1. Actualiseer de financiële verordening en de nota verbonden partijen**

Onder andere als gevolg van het opvolging geven aan de aanbevelingen van de RKC is er een nieuwe financiële verordening in de gemeente Den Helder vastgesteld op 20 maart 2017. Daarnaast is deze aanbeveling opgevolgd door het vaststellen door de gemeenteraad van het Beleidskader Verbonden Partijen op 4 juni 2018.

### **Aanbeveling 2. Voldoe aan de wettelijke eisen uit het BBV en de WGR in de paragraaf verbonden partijen**

Uit ons onderzoek is gebleken dat inmiddels per verbonden partij de BBV-voorschriften zijn overgenomen. Tevens is het beleidskader geactualiseerd (04-06-2018). Daarnaast is er conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) een register aangemaakt.

Dat register staat nu ook op de website van de gemeente.

In het nieuwe beleidskader zijn er 2 aparte hoofdstukken gemaakt vanwege het verschil tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen.

De rapportage is inmiddels twee maal met de raad besproken. Hierbij is niet alleen over de risico's, maar ook over inhoudelijke en financiële ontwikkelingen gesproken.

### **Aanbeveling 3. Leg duidelijk uit welk openbaar belang de verbonden partij dient**

Deze aanbeveling heeft ook opvolging gekregen onder andere door de vaststelling door de gemeenteraad van het Beleidskader Verbonden Partijen op 4 juni 2018. Daarnaast is het

openbaar belang ook opgenomen in de paragraaf verbonden partijen in zowel de begroting als de jaarrekening van de gemeente Den Helder.

#### **Aanbeveling 4. Verstrek de raadsinformatie en leg verantwoording af over het gevoerde bestuur**

Uit het onderzoek kwam destijds naar voren dat er weliswaar veel informatie aan de gemeenteraad werd verstrekt, veelal betrof dat echter informatie die niet voor de raad, maar voor het college was bedoeld. De gemeenteraad heeft vanuit met name zijn controlerende taak informatie nodig over het gevoerde bestuur. De raad moet via informatieverstrekking in staat worden gesteld om te kunnen volgen in hoeverre de gemeentelijke doelen worden gerealiseerd via de verbonden partijen en in hoeverre het college zich hiertoe effectief inspant.

Ook deze aanbeveling heeft opvolging gekregen door vaststelling van het hierboven bij 3 reeds beschreven Beleidskader Verbonden Partijen in 2018.

Het beleidskader Verbonden partijen gaat in op de vormen van samenwerking waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Het beleidskader geeft de raad inzicht in zijn rol en beïnvloedingsmogelijkheden bij verbonden partijen en de verhouding tussen de raad en het college hierbij.

Het huidige nieuwe beleidskader bevat hiertoe een overzicht van de wettelijke en niet-wettelijke mogelijkheden van informatievoorziening aan de raad. Tot slot staat in het beleidskader een afwegingskader dat helpt bij de vraag of de gemeente wel of niet moet toetreden tot een verbonden partij.

**Reflectie op basis van het normenkader:** Ten aanzien van de communicatie kan worden vastgesteld dat ook daar door de gemeente Den Helder een inhaalslag is gemaakt. Een van de conclusies van de rekenkamercommissie ten tijde van het verschijnen van het rapport was namelijk dat de gemeente Den Helder relatief laag presteerde in de benchmark ten opzichte van andere gemeenten waar het de informatieverstrekking over verbonden partijen en de gemeenschappelijke regelingen betrof. Zo bleek uit de benchmark dat de informatieverstrekking van de onderzochte gemeenten aan hun raden over dezelfde verbonden partijen verschillend van kwaliteit was.

De gemeente Den Helder verstreekte (destijds) op een aantal punten minder informatie dan de gemeente Texel en de gemeente Schagen over bijvoorbeeld de Gemeenschappelijke Regelingen. De gemeenten in de Noordkop konden dus van elkaar leren. Den Helder heeft zich dit aangetrokken en er werk van gemaakt.

Inmiddels is, onder andere mede dankzij de samenwerking die de vier Noordkopgemeenten zijn aangegaan, in de Regionale Raadscommissie Noordkop, de informatieverstrekking over de vier Gemeenschappelijke Regelingen in alle deelnemende gemeenten nu op hetzelfde niveau.





### 3.3 Opvolging van de aanbevelingen Algemeen oordeel (managementsamenvatting)

Het algemene oordeel van de onderzoekers is dat er door de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie, aandachtig en zorgvuldig wordt omgegaan met aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

De gedane aanbevelingen worden na oplevering van een rekenkamerrapport aandachtig bestudeerd en voor het merendeel van de aanbevelingen geldt dat er actie op wordt ondernomen. Veel van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie worden dan ook opgevolgd.

#### Onderschrijven of afwijken van aanbevelingen

Door het college van B&W worden de door de rekenkamercommissie verstrekte aanbevelingen over het algemeen onderschreven. Van de onderzochte rapporten is er bij hoge uitzondering, alleen in het geval van het rapport 'Grip op re-integratie?', sprake van dat het college de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie slechts ten dele onderschrijft en van bepaalde aanbevelingen wenst af te wijken. Het college maakt dit in haar bestuurlijke reactie ook duidelijk kenbaar..

#### Bijdrage en belang van de rekenkamercommissie

Sinds 2011 hebben de onderzoeken van de rekenkamercommissie – zowel in de ogen van het college van B&W als de ambtelijke organisatie - veelal een 'goede steun in de rug' betekend voor de voortgang op bepaalde onderwerpen. Er is derhalve sprake van implementatie en integratie van de onderzoeksresultaten van de rekenkamercommissie in het beleid van de gemeente Den Helder.

#### Bruikbaarheid van de aanbevelingen

Wanneer we kijken naar de aanbevelingen die door de rekenkamercommissie zijn geformuleerd, heerst er een algemeen beeld bij de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie dat de aanbevelingen bruikbaar en toepasbaar zijn. Daarnaast bieden de aanbevelingen volgens de onderzoekers voldoende aanknopingspunten voor de organisatie om bestaand beleid te verbeteren of om nieuw beleid te formuleren. Desalniettemin blijft er ook ruimte voor enige verbetering.





## 4. Conclusies en aanbevelingen m.b.t. de doorwerking van de onderzochte rapporten.

### 4.1 Conclusies

Aan de hand van de bevindingen en het gehanteerde normenkader komen wij tot de volgende conclusies:

**1.** Er is in Den Helder over het algemeen sprake van aandachtige en zorgvuldige omgang met betrekking tot de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

Er wordt in de meeste gevallen aandachtig omgegaan met - en gevolg gegeven aan - de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Aanbevelingen worden in veel gevallen omgezet in concrete (beleids-)maatregelen en vinden vaak verankering binnen verordeningen, raadsvoorstellen en (beleids-)documenten.

**2.** De bruikbaarheid van de aanbevelingen is hoog.

Met uitzondering van een aantal specifieke aanbevelingen blijkt de bruikbaarheid van de aanbevelingen uit de rapportages hoog. Dat blijkt uit zowel de analyse van de onderzoekers als uit gesprekken met het college van B&W en de ambtelijke organisatie.

De rapporten van de rekenkamercommissie hebben volgens het onafhankelijke oordeel van de onderzoekers in een groot aantal gevallen geleid tot een stimulans waardoor verbetering werd geïnitieerd. Er is dus sprake van een instrumentele doorwerking van de aanbevelingen.

**3.** De gemeenteraad heeft alle aanbevelingen in de onderzochte rekenkamercommissie-rapporten aangenomen en overgenomen. Echter informeert de gemeenteraad doorgaans vervolgens niet meer actief bij het college wat de status is van de opvolging van de gedane aanbevelingen. Voor een betere borging van de opvolging van de aanbevelingen zou, volgens ons onderzoek, het daarom beter zijn indien de gemeenteraad met een zekere regelmaat bij het college informeert naar de status van de verstrekte aanbevelingen. Het college zelf rapporteert jaarlijks in elke jaarrekening over de voortgang van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

**4.** Uit ons onderzoek, zie ook de vorige conclusie, blijkt dat het goed zou zijn indien de gemeenteraad de aanbevelingen zou voorzien van een opvolgingstermijn. Het koppelen van een termijn aan een aanbeveling biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om haar controlerende en kaderstellende rol (nog) beter in te vullen.

Het is daarbij goed om te bezien of zo'n datum al dan niet zou kunnen samenvallen met een natuurlijk moment bijvoorbeeld in het kader van de P & C cyclus binnen de gemeente om opvolging te geven aan de aanbeveling.

**5.** Tenslotte kunnen de aanbevelingen zelf in waarde winnen door het specificeren wie primair verantwoordelijk is voor de opvolging van de aanbevelingen. Duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor de opvolging. Primair zijn dat in volgorde: de gemeenteraad en het college. Door in de aanbeveling duidelijk te benoemen welke portefeuillehouder vanuit het college verantwoordelijk is voor de opvolging van die aanbeveling wordt een directe verantwoordelijkheid ten aanzien van de opvolging gecreëerd.



## 4.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de bevindingen uit het onderzoek en de bijbehorende conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

**Aan de gemeenteraad (indirect: aan het college van B&W en de ambtelijke organisatie):**

**Aanbeveling 1.** Verzoek als gemeenteraad het college van B&W om een structurele borging en inrichting van een terugkoppeling op de aanbevelingen. In de praktijk is door het college van B&W van Den Helder op veel rekenkamer-commissierapporten gereageerd middels een raadsinformatiebrief. Het op deze wijze reageren is echter niet structureel vastgelegd of geborgd.

Weliswaar wordt er door het college bovendien consequent in elke jaarrekening over de voortgang van de aanbevelingen gerapporteerd, maar het zou goed zijn te bezien of de terugkoppeling in lijn kan worden gebracht met de totale P & C cyclus binnen de gemeente. Hierdoor wordt het mogelijk om ook bijvoorbeeld bij de Kadernota kennis te nemen van de voortgang van de aanbevelingen.

Een redelijke termijn voor een terugkoppeling door het college lijkt ons in ieder geval uiterlijk zes maanden nadat een rekenkamerrapport is opgeleverd.

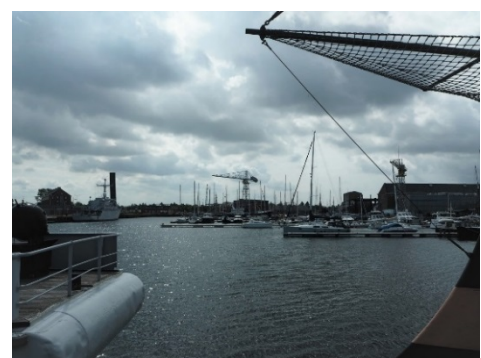
Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan middels een raadsinformatiebrief of een raadsmemo of bij een eventuele raadsbehandeling van het onderwerp gedurende dit half jaar.

Aanbevolen wordt om de verantwoordelijkheid van deze terugkoppeling te leggen bij de portefeuilleverantwoordelijke vanuit het college van B&W, de hoofdverantwoordelijke ambtenaar voor de realisatie van de opvolging van aanbevelingen en/of de steller(s) van raadsvoorstellen die betrekking hebben op het onderzoeksonderwerp.

**Aanbeveling 2.** Verzoek als gemeenteraad het college van B&W de opvolging van de aanbevelingen te betrekken bij raadsvoorstellen en/of verordeningen aangaande het onderzoeksonderwerp.

Hierin kan beknopt worden ingegaan op welke wijze is omgegaan met de bevindingen en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport, en op welke punten al dan niet is afgeweken. Om te borgen dat dit daadwerkelijk plaatsvindt zou bijvoorbeeld in de raadsvoorstellen onder het gedeelte 'Kader of Argumenten' kunnen worden opgenomen dat de steller, daartoe relevante en actuele onderzoeksrapporten (waaronder die van de rekenkamercommissie) moet benoemen die het raadsvoorstel en/of de verordening raken of daarop betrekking hebben.

Op deze wijze vindt er een integratie plaats van de onderzoeksresultaten van de rekenkamercommissie en het uiteindelijke 'product' van de gemeente Den Helder. Daarmee borgt het college van B&W tevens dat er wordt aangegeven hoe is omgegaan met de aanbevelingen en krijgt de gemeenteraad inzicht in de wijze waarop dit tot uitdrukking komt in het beleid van de gemeente.





## Bijlage 1



# RAPPORT REKENKAMERCOMMISSIE DEN HELDER

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen van de vijf op doorwerking onderzochte RKC rapporten

### 1. Rekenkamerrapport “Grip op re-integratie” (November 2012)

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft in 2012 een onderzoek laten verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid in de periode 2008 tot en met 2012 in de gemeente Den Helder.

#### CONCLUSIES:

1. In een deel van de onderzoeksperiode (2008-2011) was er een gebrek aan regie op en inzicht in het re-integratiebeleid.

De gemeente Den Helder heeft het re-integratiebeleid de afgelopen jaren op verschillende manieren uitgevoerd. Tot halverwege 2009 heeft de gemeente Den Helder de uitvoering van re-integratie zelf in de hand gehad in samenwerking met externe partijen. In 2008 heeft de gemeenteraad ervoor gekozen om de gehele uitvoering van re-integratie, van de indiening van een aanvraag tot re-integratie-activiteiten, op afstand te zetten en uit te besteden aan marktpartijen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de gemeente Den Helder regie moest voeren over een aantal externe ketenpartners. In de praktijk blijkt dat deze regie onvoldoende is gevoerd. De gemeente heeft de grip op de uitvoering verloren en verloor daarmee niet alleen het zicht op de bereikte resultaten, maar ook op de klanten die met re-integratie te maken kregen. Dit blijkt ook uit het feit dat de gemeente noch voorafgaand aan, noch gedurende het onderzoek, informatie over de resultaten van uitgezette trajecten kon aanleveren.

2. Het gebrek aan regie is onderkend en heeft vanaf 2011 geleid tot een kentering in het beleid, waarbij Den Helder op het gebied van re-integratie weer uitvoeringsgemeente werd.

De gemeente Den Helder heeft het voornoemde probleem onderkend en hiernaar gehandeld. Door de start van het re-integratieproces weer naar de gemeente toe te halen, wordt sinds 2011 getracht grip op de uitvoering te krijgen en daarmee meer zicht op het resultaat. Deze stap staat overigens haaks op het uitgangspunt Den Helder als regiegemeente; de uitgesproken wens van de raad om alle uitvoering buiten de deur te plaatsen. In de besluitvorming van de raad is deze beleidskentering ook niet expliciet te achterhalen. De stap lijkt desalniettemin wel een stap in de goede richting; de gemeente

krijgt immers weer vat op het klantenbestand en is voor de kennis over de mogelijkheden van klanten niet meer geheel afhankelijk van derden. Hierbij merken wij op dat de bedoelde kentering in het beleid de nodige eisen stelt aan de kennis en kunde van de ambtelijke organisatie. In dit onderzoek is niet onderzocht of hiermee (voldoende) rekening is gehouden.

### 3. Het re-integratiebeleid in Den Helder kent geen expliciete doelen en er is nauwelijks informatie over de resultaten.

Dat de gemeente eerder de regie is verloren, hoeft niet per definitie te beteken dat de uitvoering niet goed is geweest. De ontwikkeling van het klantenbestand en het inkomensdeel van de WWB kennen in Den Helder een vergelijkbare ontwikkeling met de landelijke ontwikkelingen en zijn op basis van een benchmark ook vergelijkbaar met andere gemeenten. Een probleem hierbij is dat, zoals eerder genoemd, de resultaten van Den Helder slechts beperkt inzichtelijk zijn. De gemeente heeft geen expliciete doelen met betrekking tot bestandsontwikkeling en -uitstroom geformuleerd. Wel zijn er inspanningsverplichtingen neergelegd bij de ketenpartners. Voor het onderzoek zijn alleen van de WNK bedrijven resultaten beschikbaar gekomen (overigens via de WNK bedrijven zelf). Hieruit blijkt dat zijde kwantitatieve streefcijfers, die zijn opgenomen in hun inspanningsverplichtingen, niet hebben behaald. Het gebrek aan kennis van de klanten en regie vanuit de gemeente en de daarmee samenhangende lacune in de informatievoorziening, maken dat eigenlijk niemand precies weet wat er gebeurt. Registraties worden niet goed bijgehouden en zijn niet volledig.

### 4. Informatievoorziening over re-integratiebeleid aan de raad laat te wensen over.

Ook de informatievoorziening naar de gemeenteraad laat te wensen over. De raad is begin 2012 al anderhalf jaar niet meer separaat geïnformeerd aan de hand van managementrapportage WIZ en de documenten van de P&C-cyclus. Op basis van een sessie met raadsleden kan worden geconcludeerd dat de raad zich deels buitenspel gezet voelt. De raad wordt niet voldoende geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van het beleid, noch de resultaten van het beleid. Gezien het voorgaande bevreedt dit niet. Het geeft echter wel alle aanleiding om hier spoedig nadere afspraken over te maken.

## AANBEVELINGEN:

### 1. Wie besluit over het vraagstuk regie of uitvoering?

De gemeenteraad van Den Helder heeft expliciet besloten een regiegemeente te willen zijn. Op het moment dat kan worden geconcludeerd dat dit op een bepaald beleidsterrein leidt tot grote onvolkomenheden in de beleidsuitvoering, zijn in essentie twee ingrepen mogelijk; het verder versterken van de regie, of het afstappen van het uitgangspunt van de regie en zelf de uitvoering terugnemen. Ten aanzien van het re-integratiebeleid is in Den Helder in 2011 gekozen voor het laatste. Deze keuze is eigenstandig door het college van B&W gemaakt, zonder de gemeenteraad hierin te betrekken. Gezien het feit dat dit haaks staat op de uitgangspunten van de regiegemeente, is het de vraag of het college een dergelijk besluit zonder instemming van de raad kan nemen. Wij bevelen de raad aan hierover een standpunt in te nemen voor mogelijke toekomstige gevallen op andere beleidsterreinen.

### 2. Herbevestigen uitgangspunten re-integratiebeleid, inclusief informatievoorziening.

Hoewel de uitvoering van het re-integratiebeleid opnieuw ter hand is genomen door de gemeente zelf, is het de vraag of en vanaf wanneer dit tot verbeteringen in het zicht op de beleidsuitvoering zal leiden. Er kan immers nog altijd geen adequate informatie worden aangeleverd.

Wij bevelen aan om de uitgangspunten van het re-integratiebeleid opnieuw te bezien en te laten

(her)bevestigen door de gemeenteraad. Het gaat dan om zaken als:

- doelstellingen;
- werkwijze (wie, wat, hoe en wanneer);

- financiële kaders;
- inhoud, wijze en frequentie van informeren vanuit het college naar de raad.

Hierbij zou volgens de rekenkamercommissie een koppeling moeten worden gemaakt met de veranderingen die de komende periode zullen plaatsvinden op het terrein van de sociale zekerheid. Door de invoering van de Wet Werken naar Vermogen komen gemeenten voor grote keuzes te staan, die gepaard gaan met grote bezuinigingen en eventuele financiële risico's.

Een goede informatievoorziening is zeker binnen de ambtelijke organisatie essentieel om de nieuwe wet te kunnen uitvoeren en te bepalen waar de focus moet komen te liggen. De raad zal de kaders moeten stellen waarbinnen deze veranderingen kunnen plaatsvinden.

### 3. Informeren over feitelijke werking.

Op basis van de voornoemde te stellen kaders bevelen wij de raad aan zich medio 2013 te laten informeren over de beleidsuitvoering op het gebied van het re-integratiebeleid en de stand van zaken van het zicht daarop op dat moment. Het betreft dan het informeren over de feitelijke werking van het beleid, getoetst aan de door de raad opgestelde kaders.

## 2. Rekenkamerrapport “Externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid van de gemeente” (Maart 2014)

De Rekenkamercommissie heeft in 2013 onderzoek laten verrichten naar de “Externe inhuur en het toekomstgericht formatiebeleid van de gemeente”. Op basis van het onderzoek naar Externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid komt de rekenkamercommissie Den Helder tot de volgende conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad van Den Helder.

### CONCLUSIES:

#### 1. Algemeen.

De gemeente Den Helder heeft het vigerende beleid ten aanzien van externe inhuur vastgelegd in de Kadernota Externe inhuur 2007. De kern van het beleid is “Geen externe inhuur, tenzij ...”.

Het vigerende beleid is up-to-date. Met de invoering van de nieuwe procedure vanaf medio 2012 sluit het beleid aan op het Principeakkoord CAO Gemeenten. De Kadernota Externe inhuur is echter (nog) niet aangepast op deze wijziging.

De gemeente volgt in grote lijnen de regels en afspraken uit de Kadernota (vastgelegd in zes uitgewerkte processtappen). Hierbij moeten de volgende kanttekeningen geplaatst worden:

De eerste drie processtappen rond de besluitvorming om over te gaan tot externe inhuur, de werving en selectie van de externe krachten en de opdrachtformulering worden nageleefd.

Hierop wordt strak gestuurd en de procedures zijn goed ingebed in de gemeentelijke organisatie. De hoofdlijn “Geen externe inhuur, tenzij ...” wordt consequent gevolgd.

De laatste drie processtappen rond het monitoren, evalueren, registreren en verantwoorden worden in de praktijk minder consequent uitgevoerd.

Hierin zijn verschillen tussen afdelingen.

De dossiervorming gebeurt niet zoals in de Kadernota is bedoeld, terwijl dit een essentieel onderdeel vormt van het beleid. Er zijn geen dossiers per ingehuurde kracht direct voorhanden.

Het doel om externe inhuur over de jaren 2010- 2012 terug te dringen is voor de gemeente Den Helder realiteit. Ten opzichte van 2009 zijn de kosten van externe inhuur in 2012 met ruim 28% gedaald.

#### 2. Doeltreffendheid.

De inhuur van externen wordt door de gemeente Den Helder ingezet om op verschillende niveaus in de organisatie een kwaliteitsimpuls te geven, kennis in te brengen, tijdelijke capaciteit te leveren en veranderingen door te voeren. Er wordt altijd de afweging gemaakt of



externe inhuur echt nodig is en of er geen alternatieven zijn. De motivatie voor externe inhuur

wordt altijd getoetst aan de in de Kadernota aangegeven redenen.

Omdat de gemeente geen streefwaarden heeft vastgesteld ten aanzien van de reductie van externe inhuur, kunnen we de doeltreffendheid van de inzet van deze inhuur niet in dit perspectief bezien. Ook het feit dat het niet mogelijk is om via structureel beschikbare personeelsdossiers van extern ingehuurde krachten inzicht te krijgen in de effecten en realisaties in individuele gevallen, maakt dat er geen uitspraak gedaan kan worden over de doeltreffendheid van de externe inhuur.

### 3. Doelmatigheid.

De inhuur van externen door de gemeente Den Helder verloopt volgens de eerste drie processtappen van de Kadernota. Door het volgen van deze eerste drie processtappen blijkt, dat:

De totale kosten van externe inhuur in de periode 2010-2012 zijn gedaald.

Overschrijdingen van de jaarlijkse begroting zijn teruggedrongen en de uitgaven in 2012 voor het eerst lager dan de begroting lagen. De kosten van externe inhuur steeds verder teruglopen ten opzichte van de totale salariskosten van de gemeente.

Afdelingsmanagers de regel 'externe inhuur is alleen mogelijk als het binnen de begroting blijft' hanteren. Alternatieven voor externe inhuur worden afgewogen en bij inhuur meerdere offertes worden aangevraagd en vergeleken. De laatste drie processtappen uit de Kadernota geven de bouwstenen voor inhoudelijke en kwantitatieve evaluatie van de doelen. Er zijn echter geen SMART geformuleerde (kwantitatieve) doelstellingen en er zijn geen direct beschikbare personeelsdossiers per ingehuurde kracht. Daardoor ontbreekt het zicht op de doelmatigheid van de externe inhuur op zowel het individuele- als op het totale niveau.

### 4. Transparantie.

De inhuur van externen gebeurt door de gemeente Den Helder niet zodanig transparant dat de

raad goed zicht heeft op het doelbereik van de Kadernota. De feitelijke onderbouwing hiervan is

als volgt: Er zijn geen personeelsdossiers per ingehuurde kracht bij de gemeente Den Helder aanwezig. Deze dossiers zouden alle informatie die de processtappen uit de Kadernota vereisen, moeten bevatten. De bedoelde dossiers zijn wel op aanvraag samen te stellen. Met het ontbreken van personeelsdossiers, ontbreekt de basis voor het helder rapporteren aan de raad over de inhuur van externen. De raad wordt (dan ook) niet of nauwelijks periodiek geïnformeerd over de uitvoering van de Kadernota Externe inhuur 2007 door de gemeente. De

toezegging van het College om dit wel te doen wordt niet of onvoldoende opgevolgd. Alleen in

in de rapportage naar aanleiding van de interim-controle over 2009 is door de accountant een bericht opgenomen over het gemeentelijk beleid. In de jaarrekening 2011 is een alinea opgenomen over het beleid ten aanzien van de inhuur van externen.

De jaarrekening 2012 bevat een grafiek die de teruglopende kosten van de inhuur van derden laat

zien vanaf 2009 tot en met 2012.

## Hoofdconclusie externe inhuur

De gemeente Den Helder heeft met de Kadernota Externe inhuur 2007 en de medio 2012 ingevoerde nieuwe procedure, kaders gezet om op een doeltreffende, doelmatige en transparante wijze externe krachten in te huren. Het beleid om de externe inhuur terug te dringen en de kosten ervan te beheersen is in de periode 2010-2012 gerealiseerd.

Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld, dat de beleidslijnen en de eerste drie processtappen uit de Kadernota Externe inhuur 2007 in de praktijk worden gevolgd. Uit de

personeelsdossiers zou moeten blijken dat de laatste drie processtappen ook worden nageleefd. Deze dossiers zijn echter niet standaard voorhanden. Hierdoor is er te weinig zicht op de uitvoering van afspraken en ontbreekt de basis voor evaluatie van de doelen van de Kadernota. Daardoor kan tevens de gewenste transparantie in de uitvoering van het beleid en verantwoording daarover aan de raad, onvoldoende inhoud krijgen.

#### 5. Toekomstgericht formatiebeleid.

De gemeente Den Helder heeft een plan van aanpak Strategische personeelsplanning ontwikkeld (juni 2011) en in uitvoering genomen. Dit moet leiden tot een visie op het personeelsbeleid voor de komende jaren. In het plan van aanpak (en de daaruit voortkomende visie) wordt rekening gehouden met de ambities van Den Helder en de toekomstige ontwikkelingen die op de gemeente af komen.

De gemeente heeft (nog) geen zicht op de benodigde vaste formatie en de aard en omvang van de flexibele schil. Het plan van aanpak Strategische Personeelsplanning voorziet hier overigens

wel in. De uitvoering is echter fors vertraagd ten opzichte van de oorspronkelijke planning; de gemeente verkeerde ten tijde van dit onderzoek nog in de inventarisatiefase en loopt ruim anderhalf jaar achter op schema. In het algemeen onderkent de gemeente dat externe inhuur altijd wel nodig zal zijn, maar over de aard en omvang tast men nog in het duister. Hiervoor moet eerst de vaste formatie zijn definitieve vorm gaan krijgen binnen de nieuwe context (denk aan de gemeentelijke taken op het sociale domein (decentralisaties)). De hoofdlijn van het beleid ten aanzien van externe inhuur blijft: "Geen externe inhuur, tenzij...".

#### **Hoofdconclusie toekomstgericht formatiebeleid**

De gemeente Den Helder ontwikkelt een strategische personeelsplanning. Dit plan moet de basis vormen voor het toekomstige personeelsbeleid. Hierin wordt rekening gehouden met de ontwikkelingen die op de gemeente af komen en op de geformuleerde ambities van de gemeente. De totstandkoming van de strategische personeelsplanning is echter ernstig vertraagd (ruim anderhalf jaar). Op dit moment heeft de gemeente geen zicht op de benodigde omvang van de vaste formatie en van de flexibele schil in de komende jaren.

#### **AANBEVELINGEN:**

##### 1. Behoud de bestaande beleidslijnen en procedures en faciliteer controle op de uitvoering.

De gemeente Den Helder heeft een instrument ontwikkeld (de Kadernota) om de externe inhuur in de gewenste banen te leiden. Een van de sterke punten is de borging van de beleidslijn "Geen externe inhuur, tenzij..." via de eerste processtappen met de rol, taken en bevoegdheden van de afdelingshoofden, formatiebeheergroep en de directie. De regels en afspraken zijn voor iedereen helder. De Kadernota is een belangrijk middel om het personeelsbestand in het perifeer gelegen Den Helder op niveau te houden, door middel van het aanreiken van spelregels om indien noodzakelijk externe krachten aan dit bestand te kunnen toevoegen.

Een belangrijke geconstateerde tekortkoming is dat er geen dossiers beschikbaar zijn van extern ingehuurde krachten; noch op papier, noch elektronisch. Deze dossiers vormen het sluitstuk van het stappenproces uit de Kadernota. Het naleven van afspraken uit de Kadernota is niet eenvoudig te controleren zonder goede, consequente dossiervorming. Hetzelfde geldt voor communicatie over de uitvoering richting de gemeenteraad. Wij bevelen in dit verband aan om direct te starten met de vorming van dossiers voor ingehuurde krachten. De dossiers moeten minimaal die documenten bevatten die in stap 6 van de Kadernota genoemd worden, te weten (Kadernota, p.6)

- advies en besluit tot externe inhuur;
- profiel;
- documentatie over werving- & selectieproces;
- opdracht en contract en evt. aanvullende opdrachten;

- verslagen voortgangsgesprekken;
- informatie over overdracht kennis aan organisatie;
- overdrachtdossier;
- evaluatie;
- verslag exit-gesprek.

Momenteel digitaliseert de gemeente Den Helder de dossiers van het vaste personeel. Het zou praktisch zijn om dit te laten volgen door eenzelfde slag met betrekking tot de bedoelde dossiers van externe inhuur.

## 2. Actualiseer de kadernota naar aanleiding van de nieuwe procedure.

Den Helder heeft al nieuwe procedures ingevoerd om tegemoet te komen aan intergemeentelijke afspraken zoals de verruimde definitie van externe inhuur, centralisatie van wettelijke verplichtingen, dossiervorming op één plek in de organisatie en de nieuwe begrotingsnummers.

Daarnaast bevelen wij aan om de verantwoordelijkheden bij de processtappen van de kadernota expliciet te benoemen, alsmede wie verantwoordelijk is voor de interne controle en wie voor overall controlling en verantwoording aan de raad.

Het is raadzaam om de Kadernota op deze onderdelen aan te passen.

## 3. Verbeter informatievoorziening aan de raad.

Transparantie betekent een goede informatievoorziening aan de raad. Op dit punt is ten aanzien van externe inhuur en formatiebeleid winst te behalen. De informatie over externe inhuur is in principe in de organisatie aanwezig. Wij bevelen aan een betere en frequentere ontsluiting van informatie mogelijk te maken vanuit consequent bijgehouden dossiers met betrekking tot externe inhuur. Als de (digitale) infrastructuur op orde is kan ook snel en volledig transparantie worden gegeven. De winst van een verbeterde informatievoorziening aan de raad zit niet alleen in de verantwoordingsverplichting aan de raad, maar ook in het bieden van inzicht in de voordelen van externe inhuur (o.a. vernieuwing, kennisopbouw, voortgang van ingezette processen). Deze lijken op dit moment op basis van dit onderzoek voor de raad onderbelicht te zijn.

## 4. Besteed structurele aandacht aan evaluaties en leereffecten.

Het rendement van de externe inhuur voor de gemeentelijke organisatie kan verhoogd worden door structureel meer aandacht te schenken aan tussentijdse evaluaties en meer momenten aan te grijpen om opgedane kennis en vaardigheden over te dragen aan het vaste personeel. De Kadernota Externe inhuur 2007 voorziet hier wel in, maar uit de praktijk blijkt dat dit niet door iedere afdeling consequent wordt gedaan (en vastgelegd). De leereffecten van externe inhuur kunnen een alternatief vormen voor trainingen en cursussen aan het personeel, en zo een grotere doeltreffendheid, doelmatigheid en meer bedrijfsmatig werken tot te stand brengen. Ons advies is om de afgesproken evaluaties structureel uit te voeren en daardoor méér te halen uit de externe inhuur.

## 5. Zorg dat de strategische personeelsplanning voortvarend wordt opgepakt en doorgezet.

Omdat de gemeente Den Helder grote veranderingen te wachten staan (uitbreiding takenpakket vanuit decentralisaties, bezuinigingen, het Nieuwe Werken) en de gemeente grote ambities heeft te realiseren (stadscentrum, haven, regiegemeente), is het belangrijk om vooruit te kijken en het personeelsbeleid toekomstbestendig te maken. De gemeente heeft met het Plan van aanpak Strategische personeelsplanning een eerste stap gezet. Een onderdeel van het plan is het vormen van een vaste personeelsformatie en een passende schil daaromheen. Het nut en de noodzaak van externe inhuur worden dan tijdig en voor iedereen zichtbaar. De uitvoering van het plan van aanpak heeft forse vertraging opgelopen. Wij bevelen de gemeente aan om dit strategische vraagstuk voortvarend op te pakken door de ingeslagen weg te bewandelen en het Plan van aanpak conform een nieuwe, realistische planning, snel uit te voeren.

6. Vraag het college om een uit- en invoeringsplan met tijdplanning van de genoemde aanbevelingen.

### **3. Rekenkamerrapport “Burgerparticipatie/Wijkgericht werken” (Maart 2014)**

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft in 2013 en deels in 2014 een onderzoek laten uitvoeren naar burgerparticipatie en wijkgericht werken in de gemeente Den Helder.

#### **CONCLUSIES:**

##### **1. Participatiebeleid bewust niet vastgelegd in beleidsnota.**

De uitgangspunten en vormgeving van het participatiebeleid van de gemeente Den Helder zijn beschreven in de conceptnota burgerparticipatie uit 2011. De nota beschrijft de uitgangspunten en meerwaarde van burgerparticipatie, maar biedt geen strikte regels of richtlijnen voor de wijze waarop burgerparticipatie dient te worden ingezet in de besluitvorming. Het stuk kenmerkt zich juist door de nadruk op maatwerk en richt zich op het bevorderen van een open, positieve houding van de ambtelijke organisatie. Hoewel intern op ambtelijk niveau wel als zodanig gebruikt, is de nota strikt genomen niet te beschouwen als het formele beleidskader. Het stuk is namelijk nooit vastgesteld door de gemeenteraad. Het college van B&W heeft hier bewust voor gekozen, omdat men destijds geen meerwaarde zag – en ook nog steeds niet ziet - in het formeel vaststellen van het beleid. Het vastleggen van (teveel) regels zou in de ogen van het college contraproductief kunnen werken, doordat de inhoud van het beleid discussie oproept. Hierdoor wordt mogelijk juist weerstand opgeroepen in plaats van draagvlak vergroot. Vanuit het perspectief van de burger kan daar tegenover worden gesteld, dat het niet vastleggen van de uitgangspunten en doelen van het beleid kan leiden tot de suggestie van willekeur.

##### **2. Participatiebeleid geborgd door interne checks in de lijn.**

Intern wordt de borging als adequaat beschouwd en biedt de borging voldoende grip op de uitvoering van het participatiebeleid. Hoewel er geen formeel beleidskader bestaat, weten ambtenaren over het algemeen goed hoe ze in besluitvormingstrajecten invulling dienen te geven aan de burgerparticipatie. Het ontbreken van een formeel beleidskader levert tot op heden geen problemen op. Er is sprake van een ambtelijke cultuur waarbinnen participatie als nuttig wordt beschouwd en ook wordt toegepast. Er is geen ambtelijke functie die overkoepelend zicht houdt op de (kwaliteit van) participatie. De borging van het beleid bestaat uit interne checks, waarbij participatieplannen – afhankelijk van de aard en omvang – ter beoordeling worden voorgelegd aan collega's, het lijnmanagement en/of de betreffende portefeuillehouder. Ook de raad kan met name bij grotere projecten invloed hebben op de inhoud en vormgeving van de participatie.

##### **3. Open beleidskader vertaalt zich niet in grote diversiteit in de uitvoering.**

Het ontbreken van strikte regels ten aanzien van de participatie biedt in principe ruimte aan maatwerk en diversiteit in de uitvoering. In de praktijk is van die diversiteit slechts in beperkte mate sprake. De vormgeving van participatietrajecten verschilt wel van geval tot geval, maar het algemene beeld is toch dat van een vrij uniforme uitvoeringspraktijk. Participatieplannen worden veelal gebaseerd op eerdere (succesvolle) ervaringen. Dat is op zichzelf positief maar kan ook gemakkelijk leiden tot routinevorming. De routinematige invulling blijkt onder meer uit het weinig gevarieerde participatie-instrumentarium dat wordt ingezet en het mondjesmaat gebruik van nieuwe, innovatieve participatiemethoden.

#### 4. Gemeente Den Helder communiceert op open en transparante wijze, maar heeft last van negatieve beeldvorming.

Onder de inwoners van Den Helder zijn groepen met een kritische en soms zelfs cynische houding ten opzichte van de gemeente en de wijze waarop inwoners bij de besluitvorming worden betrokken. Onder participanten zit een groep die de gemeente beticht van 'schijnparticipatie'. Dit cynisme vindt zijn oorsprong in een aantal incidenten in het verleden en kan ook bij ogenschijnlijke mineure gebeurtenissen plotseling weer naar boven komen. Het college en de ambtelijke organisatie zijn zich terdege bewust van dit nadelige imago van de gemeente en zetten in op een open en transparante informatievoorziening. Participanten zijn mede daardoor doorgaans tevreden over de duidelijkheid van de informatie. De participanten die minder tevreden zijn plaatsen met name een kanttekening bij de mate waarin input van participanten is terug te vinden in het besluit en de toelichting die daarbij wordt gegeven. Een deel van de participanten stoort zich aan het ontbreken van op schrift gestelde randvoorwaarden en spelregels van de participatie. Hierdoor ontstaat bij hen onduidelijkheid over bijvoorbeeld de rol van de wijkplatforms en de mate van invloed die zij bij specifieke participatietrajecten kunnen hebben.

#### 5. De rol van de gemeenteraad is zowel intern als extern niet altijd helder.

De rol van de gemeenteraad ten aanzien van burgerparticipatie is het stellen van kaders aan het participatiebeleid en het controleren van de wijze waarop het college dit uitvoert. Deze kader-stellende en controlerende rol betreft het participatiebeleid als geheel, maar ook op het niveau van specifieke (grotere) participatietrajecten wordt de raad betrokken bij het vaststellen van het participatieplan.

In de praktijk komt het echter voor dat gemeenteraadsleden ook tijdens participatietrajecten betrokken zijn en/of invloed uitoefenen. Wanneer dat is om vanuit een politiek belang invloed uit te oefenen is dat onwenselijk. Het komt echter ook voor dat raadsleden zich vanuit hun controlerende taak geroepen voelen hun mening te geven over tekortkomingen in de wijze waarop de participatie wordt uitgevoerd.

Hoewel deze inmenging te verdedigen is vanuit de controlerende rol van de gemeenteraad, is het uiteindelijke effect ervan op de burger negatief. Tussentijdse inmenging komt de zuiverheid en de geloofwaardigheid van de participatie niet ten goede en dient zoveel mogelijk te worden voorkomen.

#### 6. Er wordt in beperkte mate geleerd van participatie-ervaringen.

De gemeente Den Helder maakt niet optimaal gebruik van de mogelijkheden om te leren van de eigen ervaringen met participatietrajecten. Soms is er aandacht voor participatie in de werkplangesprekken en er worden regelmatig aan participatie gerelateerde cursussen georganiseerd. Desondanks is het lerend vermogen van de organisatie niet optimaal, omdat participatietrajecten niet structureel worden geëvalueerd. Als het al gebeurt, is dat ad hoc en dan vooral in de gevallen dat er problemen waren. Succesvolle projecten worden niet geëvalueerd en daarmee ook niet gedocumenteerd. De leerpunten uit de wel uitgevoerde evaluaties worden (dan ook) zelden gedeeld met potentieel geïnteresseerden die zelf niet bij het traject betrokken waren.

#### 7. Participatie richt zich vooral op creëren draagvlak en is daarin ook meestal succesvol.

De meeste participatietrajecten richten zich op het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak onder betrokken inwoners. Hoewel het werkelijke effect lastig is vast te stellen, zien zowel degenen die namens de gemeente bij de uitvoering betrokken zijn als de meeste extern betrokkenen dat participatie doorgaans tot meer draagvlak leidt.

Andere doelen zoals betere en/of snellere besluitvorming zijn zelden een expliciet doel van participatietrajecten. Wel zijn er naast het creëren van draagvlak ook trajecten die zich mede richten op inhoudelijke verrijking. Er zijn diverse voorbeelden waar participatie nieuwe inzichten, ideeën en oplossingen heeft opgeleverd die uiteindelijk in de plan- of besluitvorming zijn meegenomen. Overigens kan hierbij worden aangetekend dat het streven



naar inhoudelijke verrijking en het creëren van draagvlak soms ook strijdig kunnen zijn. Het plan met het meeste draagvlak is niet altijd de kwalitatief beste optie.

#### 8. Er is onduidelijkheid over inzet instrumenten wijkgericht werken bij interactieve beleidsvorming.

Het wijkgericht werken zit in een overgangsfase, waarbij de initiatiefrol steeds meer bij de burger komt te liggen. De gemeente kan het wijkgericht werken actiever uitdragen. Het doorvoeren van het beleid op politiek-bestuurlijk niveau aan de hand van wijkwethouders geeft de participanten onvoldoende het gevoel dat het beleid breed wordt gedragen. De rol van de wijkplatforms is voor veel betrokkenen, zowel binnen als buiten de gemeente, nog niet scherp.

### AANBEVELINGEN:

#### 1. Stel op uitgangspuntenniveau het participatiebeleid vast.

De participatiepraktijk komt in sterke mate overeen met de uitgangspunten en doelen zoals geformuleerd in de conceptnota van 2011. Het is dus in principe vrij eenvoudig deze nota alsnog vast te stellen. Met het alsnog vaststellen van de nota is de schijn weg te nemen dat de gemeente Den Helder naar eigen willekeur participatie kan toepassen of er voor kan kiezen burgers buiten spel te zetten als het zo uitkomt. Een vastgestelde participatienota kan een krachtig signaal zijn voor zowel medewerkers als participanten dat de gemeente participatie serieus neemt. Hiermee kan het ook een stimulans zijn voor de cultuurverandering die wordt beoogd, waarbij de nadruk ligt op een open houding van de ambtenaar en het benutten van de burgerkracht. Het vastgestelde beleid hoeft niet ten koste te gaan van de maatwerkaanpak, omdat de huidige conceptnota juist uitgaat van diversiteit en zeker geen keurslijf oplegt.

#### 2. Stimuleer diversiteit en innovatie.

Het gros van de participatietrajecten is min of meer een herhaling van succesvolle trajecten in het verleden. Dit is niet bevorderlijk voor het innovatieve element in participatie. Dit is onder meer zichtbaar in het relatief lage gebruik van E-participatie in de gemeente. Hoewel informatie beschikbaar is op internet, is er wellicht een extra stimulans nodig om vernieuwing door te voeren. Dat kan door middel van cursus of training, maar ook eenvoudigweg door het maken van een handreiking met vernieuwende en succesvolle participatie-instrumenten en methodieken. Hier kan bijvoorbeeld aan worden toegevoegd wanneer deze instrumenten van toepassing zouden kunnen zijn en wie er binnen de organisatie ervaring mee heeft. Hiermee kan de ambtelijke organisatie makkelijker een overzicht krijgen van de mogelijkheden, wat de diversiteit en maatwerkaanpak van de participatiepraktijk ten goede zal komen.

#### 3. Optimaliseer gemeentelijke communicatie; leg belangrijkste spelregels vast en zorg voor goede terugkoppeling.

Hoewel de gemeentelijke communicatie rond participatie in brede zin goed op orde is, is aan de voor- en achterkant van een traject winst te behalen. Aan de voorkant gaat het om het vastleggen van de spelregels van een traject. Waarover kan worden meegepraat en welke participatiegraad is vastgesteld is hierbij van belang. Bij grote projecten wordt er vaak gewerkt met een startnotitie. Dit schept duidelijkheid en kan ook in de loop van een traject worden gebruikt om op terug te vallen.

Wanneer de uitgangspunten van een participatie-traject niet op papier beschikbaar zijn, kan er – zeker bij trajecten met een langere looptijd – ruis ontstaan; participanten herkennen zich niet meer in de spelregels en denken dat de gemeente hen niet langer serieus neemt. Aan de achterkant kan er winst worden behaald bij de terugkoppeling, die minder goed wordt beoordeeld dan andere aspecten van de communicatie. Wanneer mogelijk loont het om de inbreng van de participant zo duidelijk mogelijk zichtbaar te maken tijdens de terugkoppeling. Ook is er behoefte aan tekst en uitleg bij suggesties die niet zijn overgenomen.

#### 4. Bewaak rollen en zorg voor een eenduidig signaal tijdens participatietrajecten.

Een potentieel gevaar voor participatietrajecten zijn de alternatieve routes die participanten kunnen doorlopen. Zeker bij vroegtijdige participatie is er ruimte voor ontevreden participanten om, buiten de kaders van het traject om, raad of bestuur te benaderen. Daarom is het van belang dat het bestuur, de raad en de ambtenaren een eenduidig geluid laten horen. Met andere woorden: de ambtelijke organisatie moet rugdekking ervaren. Een ambtenaar is minder happig op het al in een vroeg stadium betrekken van inwoners, als deze vervolgens buiten het traject om het bestuur of de politiek kunnen beïnvloeden. Daarnaast is het van belang dat alle betrokkenen zich aan hun rol houden. In principe dienen raadsleden zich tijdens het feitelijke participatietraject niet inhoudelijk te mengen. De raad dient zich alleen aan de voor- en achterkant van het traject uit te spreken over respectievelijk het plan en de uitvoering. De raad dient tijdig en voldoende geïnformeerd te worden om deze taken naar behoren uit te kunnen voeren.

#### 5. Zorg voor duidelijke inkadering wijkgericht werken.

De rol van de wijkplatforms moet definitief worden vastgesteld en deze moet binnen en buiten de gemeentelijke organisatie bekend zijn. Voor burgerinitiatieven ('bottom-up'-processen) lijkt de rol van oren en ogen van de wijk afdoende. De rol van wijkplatforms bij interactief beleid van de gemeente ('top-down'-processen) is volgens betrokkenen nog niet scherp. Deze moet worden bepaald aan de hand van de mate van professionaliteit. Hoewel de deskundigheid van de wijk-platforms op peil is, zijn ze (nog) onvoldoende representatief om wijkbewoners te vertegenwoordigen bij participatietrajecten. Vooralsnog is een rol voor het wijkplatform náást een participatietraject om de overige burgers te betrekken noodzakelijk. Het is aan te raden de wijkplatforms meer te betrekken en standaard te informeren over lokale besluitvormingsprocessen.

#### 6. Creëer een omgeving waarin "tips & tricks" voor de gehele organisatie beschikbaar zijn.

Evaluatie van participatietrajecten vindt in de gemeente Den Helder niet structureel plaats. Er zijn wel evaluatiemomenten, maar deze zijn ad hoc en vaak naar aanleiding van minder geslaagde trajecten. Succesvolle participatietrajecten worden vrijwel nooit geëvalueerd, terwijl ook deze zich bij uitstek lenen om kennis op te doen op basis waarvan 'tips & tricks' zijn te formuleren. Het is te overwegen en aan te bevelen vaker trajecten te evalueren, hoewel niet alle trajecten zich lenen voor officiële evaluatiemomenten. Informatie uit deze evaluatiemomenten zou op een centraal punt verzameld kunnen worden. De verwachting is dat input vanuit eigen praktijkervaring beter beklijft in de organisatie dan vaak 'abstracte' do's en don'ts en links naar handboeken op intranet.

#### 4. Rekenkamerrapport "In Zee met de Marine" (November 2015)

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft in 2015 onderzoek laten uitvoeren naar de samenwerking tussen de gemeente en de in Den Helder nadrukkelijk aanwezige Koninklijke Marine. De Koninklijke Marine zorgt voor veel werkgelegenheid, een groot deel van de werknemers woont ook in Den Helder en maakt gebruik van allerlei voorzieningen.

Het onderzoek was gericht op de bestaande praktijk van de samenwerking, met specifieke aandacht voor nieuwe samenwerkingskansen.

De door de rekenkamercommissie geformuleerde onderzoeksvraag luidde als volgt: "Op



*welke terreinen vindt samenwerking tussen de gemeente Den Helder en de Koninklijke Marine plaats, hoe is deze samenwerking vormgegeven, in hoeverre is de samenwerking doeltreffend en doelmatig en wat is volgens de partners de toekomstige samenwerkingspotentie?”*

Het onderzoek heeft geleid tot de navolgende conclusies en aanbevelingen.

### **CONCLUSIES:**

#### **1. Er wordt reeds op een breed terrein samengewerkt.**

In het eindrapport van het onderzoeksbureau is de huidige samenwerking instructief in beeld gebracht. Het onderzoek toont aan dat de gemeente en de Koninklijke Marine reeds op een breed terrein samenwerken. Deze samenwerking betreft zowel het ruimtelijk-economische als het sociale domein en verder wordt samengewerkt voor de realisatie en exploitatie van voorzieningen. De samenwerking is vooral pragmatisch van aard en wordt niet breed uitgedragen.

#### **2. Samenwerking richt zich vooral op concreet ervaren knelpunten.**

In het onderzoek zijn niet alle bestaande samenwerkingsrelaties diepgaand onderzocht en lag de focus op het uitwerken van twee concrete samenwerkingsrelaties: de brandweezorg en het zwembad Heersdiep. Op basis van deze cases en op basis van met partijen gevoerde gesprekken kan worden geconcludeerd dat de afweging om te gaan samenwerken vooral gebaseerd is op concreet ervaren knelpunten dan wel kansen. De aanleiding voor samenwerking is doorgaans dan ook zeer concreet. In de onderzochte cases was de belangrijkste motivatie het gezamenlijk beter kunnen benutten van infrastructuur.

#### **3. De rol van de gemeenteraad is vooral beperkt tot financiële aspecten.**

In de onderzochte samenwerkingscases is de betrokkenheid van de gemeenteraad verschillend. De door de gemeente gehanteerde lijn lijkt te zijn dat de gemeenteraad niet expliciet wordt betrokken indien er geen financiële verplichtingen worden aangegaan, zoals het geval is bij de casus brandweezorg. De gemeenteraad is dan ook niet op alle onderdelen op de hoogte.

De bij het onderzoek betrokken raadsleden geven in grote meerderheid aan een sterkere betrokkenheid van de gemeenteraad van belang te vinden.

#### **4. De vormgeving verschilt per project en de samenwerking is effectief.**

Van de twee in het onderzoek betrokken samenwerkingsprojecten kan worden geconcludeerd dat deze effectief zijn, in de zin dat de beoogde doelen worden bereikt. De vormgeving van de samenwerking verschilt per project. Bij de brandweezorg is gekozen voor een convenant, bij het zwembad Heersdiep voor contractuele afspraken. Gebleken is dat het mogelijk is de contacten effectief te stroomlijnen door het aanwijzen van een coördinerende contactpersoon bij de Koninklijke Marine of door daarvoor een projectgroep te benutten.

Door het bijzondere karakter van de Koninklijke Marine zal samenwerking in een gezamenlijke rechtspersoon niet snel aan de orde zijn. De Koninklijke Marine hecht groot belang aan de eigen autonomie en is erop gericht de eigen rol en verantwoordelijkheid duidelijk af te bakenen.

Bovendien is de Koninklijke Marine onderdeel van het Ministerie van Defensie en is bij ingrijpende besluiten terugkoppeling met het kerndepartement noodzakelijk.

### **AANBEVELINGEN:**

#### **1. Stem de samenwerking af op de bijzondere positie van de Koninklijke Marine.**

Bekendheid met de (on)mogelijkheden van de Koninklijke Marine is een belangrijke succesfactor. Er dient sprake te zijn van een goede organisatorische vormgeving, waarbij naar samenwerkingsvormen gezocht moet worden die voldoende stevigheid bieden voor de beoogde samenwerking, maar die de autonomie van de Koninklijke Marine niet aantasten.

Bij toekomstige projecten is een voorwaarde voor succes dat met deze bijzondere positie van de Koninklijke Marine rekening wordt gehouden.

## 2. Zorg voor goede persoonlijke verhoudingen.

Investeer in goede persoonlijke verhoudingen “van hoog tot laag”, dat blijkt een belangrijke succesfactor te zijn. Het bestaande “TOP-overleg” is een effectief platform voor de meer ruimtelijk-economische projecten. Goede persoonlijke verhoudingen zijn verder vooral ook van belang voor de meer structurele samenwerkingsprojecten, zoals de brandweezorg. Gezamenlijk opleiden en oefenen blijkt zeer positief uit te werken op de onderlinge verhoudingen, omdat betrokkenen elkaar dan echt leren kennen en waarderen.

## 3. Structureel strategisch partnership met de Koninklijke Marine lijkt kansrijk.

Wij geven de gemeenteraad in overweging om de huidige gefragmenteerde samenwerking verder te stroomlijnen en “door te ontwikkelen” naar een model waarin de gemeente en de Koninklijke Marine elkaar zien als strategisch partner bij het bevorderen van Den Helder als plek om te werken, te wonen en te leven. Een mogelijkheid daartoe is de oprichting van een “Economic Board”, waarin naast de beide partners ook het bedrijfsleven en het onderwijs kunnen participeren.

De contactpersonen van de Koninklijke Marine in het kader van ons onderzoek staan open voor een dergelijk initiatief, mits overleg en afstemming kunnen leiden tot concrete acties. De aantrekkelijkheid van de stad en de regio als woonlocatie voor medewerkers van de Koninklijke Marine vraagt om nieuwe impulsen, die wellicht in gezamenlijkheid kunnen worden aangepakt. Samen sterker.

## 4. Overweeg uitbreiding van de samenwerking in het sociale domein.

In de huidige samenwerking ligt het accent op voorzieningen en ruimtelijk-economische issues. Wij geven u in overweging de samenwerking uit te breiden in het sociale domein. Als grote werkgever en kennisorganisatie kan de Koninklijke Marine mogelijk meer worden betrokken bij de organisatie en de uitvoering van belangrijke maatschappelijke opgaven van de gemeente op het terrein van bijvoorbeeld de Participatiewet, de aanpak van de jeugdwerkloosheid en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

## 5. Verken samen de ontwikkeling van de stad als vestigingsplaats voor bedrijven met een hoog risicoprofiel.

In het ruimtelijk-economische domein heeft Den Helder potentie als vestigingsplaats voor bedrijven met een hoog risicoprofiel. Onze gesprekspartners in het kader van de uitgevoerde brandweercasus zien perspectief in het verder ontwikkelen van een “unique selling point” in het optimaal bedienen van deze categorie bedrijven. Wij geven u in overweging om de gemeente daarvoor samen met de Koninklijke Marine een concreet plan te laten uitwerken.

## 6. Geef de gemeenteraad expliciete betrokkenheid bij samenwerkingsprojecten.

De casus brandweezorg illustreert dat de rol van de raad summier is als er geen directe financiële consequenties uit de samenwerking voortvloeien. Toch kan ook in die gevallen de impact van de samenwerking beleidsinhoudelijk en organisatorisch van zodanig groot belang zijn, dat deze een expliciete rol van de gemeenteraad rechtvaardigt. Wij adviseren u het college te vragen om de gemeenteraad voortaan meer bij belangrijke samenwerkingsverbanden te betrekken, ook indien die samenwerking geen (grote) financiële gevolgen heeft voor de gemeente.

## 7. Deel de successen.

Uit het rapport blijkt dat de samenwerking niet breed wordt uitgedragen waardoor zelfs betrokkenen niet altijd van de successen op de hoogte zijn. Wij bevelen u aan de samenwerking met de Koninklijke Marine in de toekomst meer uit te dragen, zodat successen worden gedeeld en toekomstige projecten positief kunnen worden beïnvloed. Den Helder is (ook) marinestad!

## 5. Rekenkamerrapport “Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad” (September 2016)

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft in 2016 onderzoek laten uitvoeren naar de informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad in 2015 en begin 2016.

De door de rekenkamercommissie geformuleerde onderzoeksvraag luidde als volgt: “Welke informatie over verbonden partijen is voor de gemeenteraad beschikbaar en biedt deze informatie kwalitatief voldoende inzicht voor de gemeenteraad?”

Het onderzoek heeft geleid tot de navolgende conclusies en aanbevelingen.

### CONCLUSIES:

1. De gemeente Den Helder heeft 20 verbonden partijen die jaarlijks € 15 miljoen kosten en staat voor € 64 miljoen borg.

De gemeente Den Helder heeft zich met 20 externe partijen verbonden op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Jaarlijks draagt Den Helder ten minste €15 miljoen bij aan de exploitatie van deze 20 partijen en staat bovendien borg voor €64 miljoen aan leningen die door de verbonden partijen zijn opgenomen. De gemeenteraad wordt geacht hierop beleid- en financieel toezicht te houden.

2. De eigen voorschriften van de gemeente Den Helder tonen overlap met de wet en zijn niet op tijd bijgewerkt.

Uit het onderzoek blijkt dat de er een overlap is tussen de eisen aan de informatieverstrekking aan de raad over verbonden partijen in het BBV en de Financiële verordening Den Helder en de Nota verbonden partijen Den Helder.

Verder is gebleken dat de nota verbonden partijen van de gemeente Den Helder dateert van 2009 en had in 2013 bijgesteld moeten worden, uit de interviews is naar voren gekomen dat er wordt gewerkt aan een nieuwe nota verbonden partijen.

3. Het college geeft te weinig beleidsinformatie en onvoldoende financieel inzicht over verbonden partijen.

Het onderzoek toont aan dat de informatie in de paragraaf verbonden partijen onvoldoende voldoet aan het BBV-artikel 1 en 2. Ook is de verplichte algemene visie in de paragraaf verbonden partijen niet opgenomen en ook wordt onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de verbonden partijen bijdragen aan het gemeentelijk beleid. Vervolgens worden de wettelijke voorschriften over de informatie per verbonden partij onvoldoende uitgevoerd. Vooral toekomstige financiële informatie ontbreekt en ook de bijdrage van de verbonden partijen aan de programma's in de begroting ontbreekt.

De paragraaf verbonden partijen voldoet niet aan alle vereisten uit de nota verbonden partijen doordat vooral financiële informatie in de paragraaf verbonden partijen ontbreekt. Voor de verbonden partijen die een gemeenschappelijke regeling zijn, voldoet Den Helder niet aan de wet, omdat niet alle stukken op tijd zijn en doordat er geen duidelijke informatie over de gevolgen op het eigen beleid van de gemeente wordt gegeven. Bij de aanvullende informatie die de raad ontvangt, ontbreekt veelal duiding wat betreft doelrealisatie van eigen gemeentelijke doelstellingen.

4. De gemeente Den Helder presteert relatief laag in de benchmark.

Uit de benchmark blijkt dat de informatieverstrekking van de onderzochte gemeenten aan hun raden over dezelfde verbonden partijen verschillend is van kwaliteit. De gemeente Den Helder verstrekt op veel punten minder informatie dan de gemeente Texel en de gemeente



Schagen. De gemeenten in de Noordkop kunnen dus van elkaar leren. De samenwerking die is aangegaan in de raadscommissie Noordkop kan daartoe een belangrijke aanzet zijn.

### AANBEVELINGEN:

#### 1. Actualiseer de financiële verordening en de nota verbonden partijen.

In de huidige financiële verordening van de gemeente Den Helder worden wetsartikelen gekopieerd, deze kunnen worden verwijderd. De huidige nota verbonden partijen is van 2009 en daarmee voldoet de gemeente niet aan haar eigen financiële verordening waarin staat dat de nota elke vier jaar moet worden bijgewerkt. In de nota kunnen algemene en specifieke uitgangspunten ten aanzien van verbonden partijen worden opgenomen.

#### 2. Voldoe aan de wettelijke eisen uit het BBV en de WGR in de paragraaf verbonden partijen.

Zorg dat de informatievoorziening aan de raad in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarrekening voldoet aan de wettelijke voorschriften. Vooral informatie over het belang van de verbonden partij en toekomstige financiële informatie ontbreekt. Daarom kan op dit moment van de raad niet worden verwacht dat er een goede kaderstelling wordt gegeven, er is te weinig adequate financiële, prospectieve informatie.

Uit de vergelijking tussen de drie gemeenten blijkt dat een aantal verbonden partijen niet uniform op de lijst staan. Als het college onzeker is of een bepaalde samenwerkingsrelatie wel of geen verbonden partij is, kan deze vraag worden voorgelegd aan de commissie BBV. Een juiste

lijst is noodzakelijk om aan alle wettelijke verplichtingen te voldoen, zoals het horen van de raad bij het aangaan, wijzigen of beëindigen van deelname in een verbonden partij. Het verdient daarom aanbeveling vanaf de begroting 2017 deze informatie jaarlijks nauwgezet aan de raad te verstrekken.

Nota bene: de financiële informatie is nu nog bij veel verbonden partijen niet op tijd voor het opstellen van de begroting beschikbaar. In dat geval dient er een beschrijving met de financiële verwachtingen te worden gegeven en aan het college opdracht gegeven te worden dit alsnog aldus te regelen. Hiertoe kan worden opgetrokken met naburige gemeenten, zoals vanaf maart 2016 in de gezamenlijke raadscommissie Noordkop.

#### 3. Leg duidelijk uit welk openbaar belang de verbonden partij dient.

Uit de wettelijke voorschriften blijkt dat duidelijk dient te worden gemaakt waarom de gemeente zich met de betrokken partijen heeft verbonden, maar dan vooral vanuit het gezichtspunt van het eigen gemeentelijke beleid. Dat betekent dat in de paragraaf verbonden partijen glashelder moet worden gemaakt welk gemeentelijk beleid door de verbonden partij wordt uitgevoerd en welke doelen worden gerealiseerd. Het openbaar belang van de verbonden partij dient dus niet alleen bij voornemens tot verandering te worden toegelicht, maar ook bij going concern.

#### 4. Verstrek de raadsinformatie en leg verantwoording af over het gevoerde bestuur.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er veel informatie wordt verstrekt aan de gemeenteraad. Dit is echter over het algemeen informatie die niet voor de raad, maar voor het college is bedoeld. De gemeenteraad heeft vanuit met name zijn controlerende taak informatie nodig over het gevoerde bestuur. De raad moet via informatieverstrekking in staat worden gesteld om te kunnen volgen in hoeverre de gemeentelijke doelen worden gerealiseerd via de verbonden partijen en in hoeverre het college zich hiertoe effectief inspant.



## Bijlage 2

# Overzicht van de geïnterviewde personen

In het kader van het rapport 'Grip op Re-integratie' (2012) vanuit de ambtelijke organisatie gesproken met Marco Webeling programmamanager team bestuur en organisatie. En voor dit rapport als vertegenwoordiger van het college gesproken met wethouder Pieter Kos.

In het kader van het rapport 'Externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid' (2014) heeft voor waar het de ambtelijke organisatie betreft een interview plaatsgevonden met Jacqueline Orsel lid concerndirectie afdeling Personeel en Organisatie. En vanuit het college is er voor dit rapport gesproken met wethouder Michiel Wouters.

In het kader van het rapport 'Burgerparticipatie/Wijkgericht Werken' (maart 2014) hebben wij voor waar het vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie betreft gesproken met: Bert Wolters, medewerker beleid/specialist b van het team omgeving. En met Ben Looije, Programmamanager/Strategisch adviseur binnen het team Bestuur & Organisatie. Voor waar het de vertegenwoordiging van het college betreft hebben wij gesproken met: burgemeester Koen Schuiling en wethouder Tjitske Biersteker.

Voor het rapport 'In Zee met de Marine' (november 2015) hebben wij uitgebreid gesproken met burgemeester Koen Schuiling. Ook hebben wij via de mail schriftelijk antwoord gevraagd over de opvolging van een aantal gedane aanbevelingen.

In het kader van het rapport 'Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad (september 2016) hebben wij vanuit de ambtelijke organisatie gesproken met: Felicia Breukink, senior adviseur Economie en met Fred Ruiten Teamcoach Financiën Inkoop en Juridische zaken. Het gesprek met de vertegenwoordiger van het college voor dit rapport heeft plaatsgevonden met wethouder Kees Visser.



### Bijlage 3: De aanbevelingen onder de loupe

6.1 Normenkader m.b.t. de kwaliteit van de aanbevelingen					
Norm	Beoordeling				
Rapportages	Grip op re-integratie	Externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid	Burgerparticipatie Wijkgericht Werken	In zee met de marine	Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad
Toetsbaar					
Helder/ Ondubbelzinnig					
Realistisch					
Meerwaarde					
Volledig					
Logisch					
Specifiek					
Tijd					
Meetbaar					
Stimulansen					

Zie hieronder hoe de grafische weergave in het normenkader kwaliteit van de aanbevelingen cijfermatig kan worden beoordeeld en geïnterpreteerd.

<b>Uitstekend/Goed</b> Cijfer: 9/10	<b>Ruim voldoende</b> Cijfer: 7/8	<b>Redelijk/Matig</b> Cijfer: 6/5	<b>Onvoldoende</b> Cijfer: 4/3	<b>Slecht/Zeer slecht</b> Cijfer: 2/1

## 6.2 De aanbevelingen nader bekijken

### Rapport 'Grip op re-integratie'

De rekenkamercommissie heeft in haar aanbevelingen scherpe, doch, treffende aanbevelingen gedaan in dit onderzoek. De aanbevelingen voldoen aan de criteria toetsbaar, ondubbelzinnig, realistisch, meerwaarde, volledig, logisch en specifiek de score op deze onderdelen is dan ook goed.

De aanbevelingen zijn echter waar het de normen tijd, meetbaar en stimulansen wat de onderzoekers betreft niet strak genoeg geformuleerd. Hierdoor scoren de gedane aanbevelingen op deze norm- onderdelen lager, echter nog wel ruim voldoende .

### Rapport 'Externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid'

De gegeven aanbevelingen zijn opbouwend, doch kritisch. Duidelijk wordt beschreven wat er goed is, en hoe het beleid is verbeterd sinds de invoering van de nieuwe kadernota. Daarom beoordelen we de aanbevelingen als goed volgens de normen toetsbaar, ondubbelzinnig, realistisch, meerwaarde, volledig, logisch en specifiek.

De aanbevelingen missen echter duidelijke handreikingen hoe ze zouden kunnen worden ingevoerd. Daarnaast ontbreekt ook bijvoorbeeld met betrekking tot een terugkoppeling aan de raad een tijdslijm. Dit maakt de aanbevelingen niet minder waardevol, maar hierdoor scoren de aanbevelingen op de norm tijd en meetbaar iets minder maar echter nog wel ruim voldoende.

De toon en intentie van de aanbevelingen is positief van aard, en zet aan tot verbetering. Hierdoor beschouwen we deze ook als ruim voldoende.

### Rapport 'Burgerparticipatie/Wijkgericht Werken'

Ook hier geldt dat de rekenkamercommissie haar aanbevelingen helder en to the point heeft beschreven. Zowel in wat er volgens haar goed is, als wat beter kan. Hierdoor beoordelen wij wederom deze aanbevelingen volgens de norm toetsbaar, ondubbelzinnig, realistisch, meerwaarde, volledig, logisch en specifiek als uitstekend tot goed.

Maar ook nu zijn de aanbevelingen niet gedaan met concrete toevoegingen waardoor de aanbevelingen in tijd en op meetbaarheid geen uitstekend maar een ruime voldoende scoren. Wel beoordelen we, met name door de vele suggesties die worden gedaan alsmede door de opbouwende en positieve toon, de aanbevelingen als goed volgens de norm stimulansen.

### Rapport 'In zee met de marine'

Vanwege het feit dat de samenwerking met de marine, ten opzichte van de andere onderzoeken, beperkt wordt door de invloed die de gemeente Den Helder hier in concrete zin heeft, is dit ook terug te lezen in de gedane aanbevelingen.

De aanbevelingen beschouwen wij wel als volledig en als logisch, vandaar dat op deze onderdelen de aanbevelingen goed scoren.

Maar de governance heeft in het geval van dit rapport 1 op 1 invloed op de mate waarin de



aanbevelingen volgens het normenkader toetsbaar, ondubbelzinnig, realistisch, meerwaarde, specifiek, tijd en meetbaar zijn. Hierdoor beoordelen we de aanbevelingen variërend van ruim voldoende tot net aan een krappe voldoende. We beschouwen de toon, en de positieve wijze van benaderen als positief voor waar het de norm stimulansen betreft en geven hiervoor het rapportcijfer 7.



### **Rapport 'Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad'**

De gedane aanbevelingen beschouwen wij op de criteria toetsbaar, ondubbelzinnig, realistisch, meerwaarde, volledig, logisch en specifiek als goed. Wij baseren onze mening op het feit dat de rekenkamercommissie haar aanbevelingen duidelijk en transparant heeft geformuleerd waardoor er volgens ons geen ruis kan bestaan over wat er mee bedoeld wordt.

Op de criteria tijd, meetbaar en stimulansen had wellicht wat strakker geformuleerd kunnen worden voor waar het de eerste twee criteria betreft.

Zo hadden de gedane aanbevelingen beter voorzien kunnen worden van concrete suggesties met betrekking tot hoe de veranderingen die gewenst zijn, zouden kunnen worden opgevolgd. Met name qua duur en/of frequentie. Nu zijn ze niet tijdgebonden geformuleerd. Op de norm stimulansen hadden de aanbevelingen, indien voorzien van positief prikkelend tastbare voorbeelden ook beter kunnen scoren.

Toch beschouwen wij de aanbevelingen met betrekking tot de norm stimulansen nog wel als voldoende stimulerend en komen ook hier tot een rapportcijfer 7.



## Bijlage 4: Geraadpleegde documenten

### In het kader van de doorwerking van het Rekenkamercommissierapport 'Grip op Re-Integratie':

- Het Rapport van de Rekenkamercommissie Den Helder 'Grip op Re-Integratie'.
- Aanwijzingsbesluiten participatievoorzieningen Stichting Oranjerie De Groene Parel, Stichting ROC Kop Noord Holland, Stichting De Herstelling, WNK bedrijven en Stichting werkgroep vrijwillig landschapsbeheer, 2010 Den Helder
- Uitvoeringsovereenkomst participatievoorzieningen Stichting Oranjerie De groene parel 1 juli 2010 tot 1 juli 2011, 2011 gemeente Den Helder
- Uitvoeringsovereenkomst participatievoorzieningen Stichting Vakwerk 1 juli 2010 tot 1 juli 2011, 2011, Den Helder
- Uitvoeringsovereenkomst participatievoorzieningen Stichting werkgroep vrijwillige landschapsbeheer 1 juli 2010 tot 1 juli 2011, 2011, gemeente Den Helder
- Uitvoeringsovereenkomst participatievoorzieningen WNK bedrijven 1 juli 2010 tot 1 juli 2011, 2011 gemeente Den Helder
- Raadsinformatiebrief (RI12.0132) ontwikkelingen op het sociaal terrein met betrekking tot Re-Integratie uit september 2012.

### In het kader van de doorwerking van het Rekenkamercommissierapport over Externe Inhuur en Toekomstgericht formatiebeleid:

- Het Rapport van de Rekenkamercommissie Den Helder over Externe Inhuur en Toekomstgericht formatiebeleid.
- Raadsinformatiebrief (RI15.0033) Van 24 maart 2015 betreffende de uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over externe inhuur en toekomstgericht formatiebeleid.
- Intern controleplan behorende bij procedure Externe Inhuur personeel Gemeente Den Helder januari 2013
- Gemeente Den Helder, de Programmabegrotingen uit de jaren: 2015, 2016 en 2017. En de meerjarenramingen 2016-2018.
- Wijziging registratie Externe inhuur Gemeente Den Helder januari 2013

### In het kader van de doorwerking van het Rekenkamercommissierapport over Burgerparticipatie en Gebiedsgericht werken:

- Het Rapport van de Rekenkamercommissie Den Helder over Burgerparticipatie en Gebiedsgericht werken.
- Raadsinformatiebrief RI14.0108 (2014): Betreffende de uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over burgerparticipatie en wijkgericht werken.
- De Participatienota "Midden in de Samenleving" daterend van 18 november 2014
- De Nieuwsbrief Gebiedsgerichte aanpak van juli 2018
- Het schema Afwegingskader Burgerparticipatie van ProDemos
- De toelichting op het afwegingskader Burgerparticipatie van ProDemos

### In het kader van het Rekenkamercommissierapport 'In Zee met de Marine':

- Het Rapport van de Rekenkamercommissie Den Helder over de samenwerking met de Koninklijke Marine met de titel: 'In Zee met de Marine'
- Gemeente Den Helder, Structuurvisie Den Helder 2025 uit september 2012.
- Gemeente Den Helder, de Programmabegrotingen uit de jaren: 2015, 2016 en 2017. En de meerjarenramingen 2016-2018.
- Het College van B&W van Den Helder, beantwoording raadsvragen, gesteld door de fractie van de VVD betreffende de samenwerking tussen brandweer en Korps Marinebrandweer (RI12.0036) en de bijlage Notitie Samenwerking Den Helder KMB-VR NHN (RV12.0028) (2012) van 8 mei 2012.

- College van B&W van Den Helder, beantwoording raadvragen, gesteld door de fractie van de ChristenUnie, betreffende ontwikkelingen bij de brandweer (RV12.0033) (2012) daterend van 22 mei 2012.
- Taskforce Civiele Medegebruik Defensiehaven Den Helder, een rapportage uit maart 2012
- College van B&W van Den Helder, Raadsinformatiebrief (RI12.0036) van 13 maart 2012, betreffende Samenwerking brandweer Den Helder en Korps Marine brandweer.
- Artikel: 'Nieuwe kansen voor Den Helder' geschreven door Frits Verhagen in het VNG-magazine van 8 november 2013.

#### In het kader van de doorwerking van het Rekenkamercommissierapport over Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad:

- Het Rapport van de Rekenkamercommissie Den Helder met betrekking tot de Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad.
- Het Raadsbesluit van 4 juni 2018 met betrekking tot het Beleidskader Verbonden Partijen (RB18.0018).
- Het op 4 juni 2018 door de gemeenteraad vastgestelde Beleidskader Verbonden Partijen.
- De Bijlagen bij het op 4 juni 2018 vastgestelde Beleidskader Verbonden Partijen.
- Raadsinformatiebrief Verbonden Partijen van 17 september 2019 (RI19.0051)
- Rapportage Verbonden Partijen van 17 september 2019 met het kenmerk ID19.04324 behorende bij RI19.0051.

