

Aan de Gemeenteraad van Ouder-Amstel
Vondelstraat 1
1191 BD Ouderkerk aan de Amstel

datum: 21 september 2017

betreft: *Een Terugblik: Quick scan Doorwerking rekenkameronderzoek 2011-2015*

Beste leden van de gemeenteraad,

In deze rekenkamerbrief presenteren wij u de bevindingen van ons quick scan onderzoek Doorwerking. Specifiek gaat het hierbij om de uitvoering van raadsbesluiten naar aanleiding van rekenkameronderzoek. In deze rekenkamerbrief leest u over de opzet van het onderzoek (de verantwoording, centrale vraag, deelvragen en uitvoering), en presenteren wij u ook de conclusies en aanbevelingen. In bijlage 1 treft u de reactie aan van het college op de conclusies en aanbevelingen. In bijlage 2 staan onze bevindingen (Nota van Bevindingen).

Onderzoeksverantwoording

De Rekenkamer Ouder-Amstel heeft in de periode 2011-2016 in totaal tien onderzoeken uitgevoerd naar het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente Ouder-Amstel. Een goed moment om terug te kijken naar deze periode, met de vraag in hoeverre het college de aanbevelingen, die de raad overnam naar aanleiding van rekenkamerrapporten, volledig heeft uitgevoerd. Van tijd tot tijd terugkijken naar de uitvoering van raadsbesluiten met een zogenaamd doorwerkingsonderzoek biedt de raad inzicht in de stand van zaken van de onderzochte beleidsterreinen. Dit stelt de raad in staat om het gesprek te voeren met het college over de realisatie van gemaakte afspraken en eventueel te komen tot hernieuwde afspraken, passend bij actuele ontwikkelingen.

De auditcommissie heeft zich ten doel gesteld om in 2017 de huidige vorm en invulling van de rekenkamer te evalueren. Ook dat is een aanleiding voor de rekenkamer om in 2017 een doorwerkingsonderzoek uit te voeren. Met het onderzoek beoogt de rekenkamer de gemeenteraad en ook het college aandachtspunten mee te geven voor de toekomst en daarmee een bijdrage te leveren aan goed openbaar bestuur in Ouder-Amstel.

Centrale vraag en deelvragen

Met dit onderzoek biedt de rekenkamer inzicht in de mate waarin het college van B&W de raadsbesluiten die de gemeenteraad nam naar aanleiding van de rekenkameronderzoeken in de periode 2011-2015, heeft uitgevoerd.¹

De centrale vraag in het doorwerkingsonderzoek luidt:

In hoeverre heeft het college van B&W de besluiten uitgevoerd die de gemeenteraad nam naar aanleiding van rekenkameronderzoeken in de periode 2011-2015?

De centrale vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. In hoeverre, op welke wijze en met welk resultaat zijn de besluiten uitgevoerd? En wat zijn de ervaren effecten hiervan?
2. Welke overgenomen aanbevelingen zijn niet geïmplementeerd en welke redenen zijn hiervoor aan te wijzen?
3. In welke mate vindt er informatie-uitwisseling en sturing plaats met betrekking tot de uitvoering van de raadsbesluiten?

Onderzoeksuitvoering

Voor het doorwerkingsonderzoek heeft de rekenkamer drie onderwerpen geselecteerd, nadat de fracties hun voorkeur hebben uitgesproken.

1. Kwaliteit raadsvoorstellen
2. Handhaving Drank- en Horecawet
3. Quick scan Integriteitsbeleid

Het onderzoek is aangevangen met een startgesprek met de gemeentesecretaris op 20 maart 2017. Daarna zijn eind maart lijsten aan de ambtelijke organisatie verstuurd met de door de raad overgenomen aanbevelingen van de drie onderzoeken met de vraag om beargumenteerd aan te geven of en hoe de raadsbesluiten zijn uitgevoerd. Na deze inventarisatie van de doorwerking van de drie onderzoeken heeft in april-mei een verdiepende analyse plaatsgevonden aan de hand van interviews met de betrokken beleidsambtenaren en een interview met de gemeentesecretaris. Tot slot zijn de onderzoekers in juni 2017 in gesprek gegaan met een afvaardiging van de gemeenteraad over de overgenomen aanbevelingen, de mate waarin deze zijn uitgevoerd en het proces waarmee de implementatie van overgenomen aanbevelingen geborgd wordt. Zoals gebruikelijk heeft er ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaatsgevonden. De reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen is integraal opgenomen in Bijlage 1.

¹ Het onderzoek uit 2016 laten we in dit onderzoek buiten beschouwing vanwege de relatief korte uitvoeringstijd van de raadsbesluiten door het college.

Conclusies

Aanbevelingen (raadsbesluiten) deels uitgevoerd; integriteit minste doorwerking.

Meer dan de helft (65 %) van de aanbevelingen (raadsbesluiten) is geheel of gedeeltelijk uitgevoerd. De rekenkamer constateert dat 4 van de 14 aanbevelingen niet zijn uitgevoerd door de raad en /of het college. Dit zijn hoofdzakelijk aanbevelingen die voortkwamen uit de quickscan naar het Integriteitsbeleid. In het onderzoek in 2014 beveelde de rekenkamer aan om werk te maken van registratie van nevenfuncties, verantwoording over het gevoerde beleid, het vastleggen van werkwijzen, het opstellen van een procedure voor integriteitsmeldingen en investeren in scholing en bewustwording. De rekenkamer proeft uit de gevoerde interviews dat het college de 'blauwe' aanbevelingen voor verbetering van het integriteitsbeleid (gericht op procedures, werkwijzen etc) minder passend acht bij de schaal en werkwijze van de gemeente Ouder-Amstel dan de aanbevelingen die gericht zijn op de wat 'zachtere' kant zoals scholing en het belang van blijvende aandacht.

Uitvoering aanbevelingen goed geborgd, geen vaste werkwijze monitoring en terugkoppeling

Raadsbesluiten die naar aanleiding van rekenkamerrapporten zijn genomen worden net als alle andere raadsbesluiten via het college door de gemeentesecretaris uitgezet in de organisatie. Een betere borging voor de uitvoering van aanbevelingen (raadsbesluiten) bestaat haast niet. We constateren ook dat het college geen vaste werkwijze hanteert om de uitvoering van aanbevelingen te monitoren en dat de raad en het college geen afspraken hebben gemaakt over de terugkoppeling naar de raad. In de praktijk maakt het college een inschatting van een passende wijze van terugkoppelen. Deze manier van werken sluit niet aan bij de behoefte van raadsleden. Voor raadsleden is vaak niet helder of, wanneer, op welke wijze en met welk resultaat het college de aanbevelingen uitvoert. Doordat een heldere terugkoppeling ontbreekt wordt het lastig voor de raad om het college aan te spreken op de wijze van uitvoering. Overigens constateren we ook dat de raad zelf weinig stuur op de terugkoppeling vanuit het college. De raad had zich bijvoorbeeld, los van het doorwerkingsonderzoek dat de rekenkamer nu uitvoert, kunnen laten informeren door het college over de stand van zaken en resultaten op het gebied van integriteitsbeleid en op basis daarvan (nogmaals) het debat kunnen voeren en hernieuwde afspraken kunnen maken met het college.

Aanbevelingen

Raad: Maak hernieuwde afspraken met het college over de raadsbesluiten (aanbevelingen) die niet of gedeeltelijk zijn uitgevoerd.

De raad kan de uitkomsten van dit doorwerkingsonderzoek aangrijpen om hernieuwde afspraken te maken over de uitvoering van de eerdere raadsbesluiten die hij nam in het kader van de onderzoeken van de rekenkamer. Het betreft zowel afspraken tussen de raad en het college als afspraken binnen de raad. De verantwoordelijkheid van een deel van de aanbevelingen ligt immers bij de raad zelf. Wat dat laatste betreft doen we de suggestie om in het kader van het aantreden van een nieuwe raad (gemeenteraadsverkiezingen maart 2018) als raad het gesprek te voeren over de gewenste vorm van raadsvoorstellen. Dit kan bijvoorbeeld in de agendacommissie met ondersteuning van de griffie. We bevelen de raad aan om zich ook uit te spreken over de wijze waarop het integriteitsbeleid binnen de raad en de fracties structureel versterkt kan worden. Ook hierin kan de griffie een faciliterende rol spelen. We doen de raad daarbij de suggestie om in dat proces samen met het college op te trekken, zodat er een gedeeld integriteitsbeleid ontstaat voor raad, college en ambtelijke organisatie. Het maken van afspraken over verantwoording, het registreren van nevenfuncties, het vastleggen van werkwijzen, het opstellen van procedures voor integriteitsmeldingen en scholing kunnen daar in mee genomen worden.

Raad: Maak afspraken met het college over zicht op uitvoering van raadsbesluiten en de resultaten hiervan

Er zijn verschillende vormen waarin de monitoring en controle op de uitvoering van deze besluiten kan plaatsvinden. Zo kan de raad standaard een plan van aanpak met concrete stappen ten aanzien van de implementatie van het college vragen (bijvoorbeeld zes weken na een raadsbesluit). Dit geeft inzicht in de wijze waarop het college uitvoering zal geven aan het raadsbesluit. Ook kan de raad besluiten dat hij voortaan een paragraaf in het jaarverslag opgenomen wil zien worden ("opvolging rekenkameronderzoek"), waarin een korte rapportage van de implementatie van raadsbesluiten en resultaten hiervan wordt opgenomen. Zo zijn er nog verschillende andere vormen die de controle van de raad op de uitvoering van de aanbevelingen versterkt, maar ook – nog belangrijker – het inzicht in de resultaten van de verbeteringen vergroot.

Tot slot

Ik maak, als directeur van de Rekenkamer Ouder-Amstel, graag van deze gelegenheid gebruik om aanvullend op de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit de Quick-Scan Doorwerking een aantal beschouwingen aan u mee te geven.

Eén van de aanleidingen van dit onderzoek is de door u voorgenomen berading op de invulling van het instrument rekenkamer. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek en ook het gesprek dat ik in het kader van dit onderzoek voerde met een afvaardiging van de raad heb ik de indruk dat de rekenkamer als instrument effectiever kan zijn in de gemeente Ouder-Amstel. Nog méér een instrument voor de raad. In dat kader zie ik de suggestie die gesprekspartners in dit onderzoek adresseerden aan de rekenkamer als een vruchtbare manier om als rekenkamer hier een bijdrage aan te leveren: meer experimenteren met de vorm en setting (bijvoorbeeld op een informatieavond in plaats van in de commissie) van de presentatie van rekenkamerrapporten, zodat er meer ruimte is om van gedachten te wisselen over het onderzoek en de uitkomsten. Ook wens ik u toe dat u zich meer eigenaar voelt van de raadsbesluiten die u neemt op basis van rekenkameronderzoek. Afspraken met het college over het verbeteren van zicht op de uitvoering van raadsbesluiten en de resultaten daarvan kan daar aan bijdragen.

Graag ga ik verder met u in gesprek over de wijze waarop de rekenkamer voor u een effectiever instrument kan zijn.

Met vriendelijke groet,



Maaïke van Elteren
Directeur Rekenkamer

Bijlage 1

Bestuurlijke reactie



Behandeld door
dhr. L.J. Heijlman
Telefoon
(020) 496 21 30
E-mail
heijlman@ouder-amstel.nl
Uw brief

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Verzonden

de rekenkamer

Betreft
Bestuurlijk wederhoor

Ouderkerk aan de Amstel
11 september 2017

Geachte rekenkamer,

Graag danken wij u voor de geboden mogelijkheid onze visie op uw aanbevelingen te geven. Allereerst willen wij u danken voor uw rapport, waarin u de doorwerking van een aantal rekenkameronderzoeken hebt onderzocht. U benadrukt hierin de opvolging van aanbevelingen, en het monitoren van die opvolging.

Ons college gaat graag proactief aan de slag met mogelijkheden tot verbetering. Dat betekent dat al tijdens een rekenkameronderzoek wij soms ontdekken dat zaken beter kunnen. Vanzelfsprekend wachten wij dan niet op het onderzoek, of de behandeling in de raad, maar pakken dat proactief op. Dit betekent ook dat voor ons niet zozeer de besluitvorming over een onderzoek leidend is, maar het gesprek dat wij hebben met uw onderzoekers dan wel raadsleden.

Deze informele wijze van handelen past bij Ouder-Amstel en zorgt dat een kleine gemeente goed beleid kan uitvoeren.

Vanzelfsprekend willen wij inzicht geven in onze activiteiten. We kunnen onze energie echter maar eenmaal inzetten. Hierbij dienen dus prioriteiten gesteld te worden. Dit is een continu proces, waarbij wij de raad vanzelfsprekend regelmatig betrekken. Indien de raad behoefte heeft aan andere prioriteiten vernemen wij dit natuurlijk graag en handelen wij hier ook naar.

Voor wat betreft het format raadsbesluit. Dit is tot stand gekomen na intensief overleg met een werkgroep van de gemeenteraad. Wij stellen ons voor om ongeveer een jaar na installatie van de nieuwe raad te bezien of e.e.a. nog verbetering behoeft.

Wij hopen met het bovenstaande voldoende reactie te hebben gegeven op uw aanbevelingen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Ouder-Amstel,
De secretaris, de burgemeester,


L.J. Heijlman

b.a. 
M.T.J. Blankers-Kasbergen

Bijlage 2

Nota van Bevindingen

1.1 Inleiding

De rekenkamer deed onderzoek naar de doorwerking van de aanbevelingen van zijn onderzoeken naar de kwaliteit van raadsvoorstellen (2011), implementatie Handhaving Drank- en Horecawet (2013) en Quick scan integriteitsbeleid (2014). We beoordeelden daarbij de mate waarin en de wijze waarop het college de raadsbesluiten heeft uitgevoerd en tot welke resultaten dit heeft geleid. Daar waar raadsbesluiten niet of gedeeltelijk zijn uitgevoerd, hebben we de redenen in beeld gebracht. De uitkomsten van dit deel van de analyse leest u in paragraaf 1.2. In paragraaf 1.3 gaan we in op de wijze waarop de raad en het college sturen op de uitvoering van de betreffende raadsbesluiten (proces en werkwijze). Daarnaast lichten we toe op welke wijze de monitoring van raadsbesluiten is georganiseerd. In de laatste inhoudelijke paragraaf geven we suggesties van gesprekspartners voor het verhogen van de effectiviteit van de rekenkamer weer (paragraaf 1.4). De Nota van Bevindingen sluit af met een bronnenlijst (1.5).

1.2 Uitvoering en doorwerking raadsbesluiten

In deze paragraaf gaan we in op de uitvoering en doorwerking van de drie onderzoeken.

1.2.1. Implementatie Kwaliteit raadsvoorstellen (2011)

In 2011 deed de rekenkamer onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen.

We constateren dat de raadsbesluiten (aanbevelingen) gedeeltelijk zijn uitgevoerd door de raad en het college. Verklaringen die de rekenkamer daarvoor ziet zijn tijdsdruk aan de kant van de raadsleden en het ontbreken van voldoende zicht bij de raad op de opvolging van aanbevelingen. Bij dit onderwerp was een groot deel van de aanbevelingen gericht aan de raad zelf.

In algemene zin wordt de kwaliteit van de raadsvoorstellen (zowel het format als de mate waarin raadsvoorstellen 'rijp' zijn voor besluitvorming) als voldoende ervaren door de raad. Raadsvoorstellen stellen de raad over het algemeen voldoende in staat om te komen tot besluitvorming. Wel zien raadsleden mogelijkheden voor verbetering op de volgende punten:

- Raadsleden zouden graag zien dat bij politiek gevoelige kwesties het college in de voorstellen meer aandacht besteedt aan alternatieven, conform de toenmalige aanbeveling. De gesprekspartners zien een rol voor het college weggelegd in het inschatten en beoordelen van de politieke gevoeligheid van een onderwerp of gevraagd besluit.

- Een sterke(re) samenvatting kan de raadsvoorstellen ten goede komen.

In onderstaande tabel is per aanbeveling weergegeven of en hoe de aanbeveling is uitgevoerd. We hebben daarbij de volgende kleurenclassificatie gebruikt:

Groen: doorwerking heeft plaatsgevonden
Oranje: doorwerking heeft gedeeltelijk plaatsgevonden
Rood: doorwerking heeft niet plaatsgevonden

Aanbeveling rekenkamer	Doorwerking
(1) Zorg voor meer ruimte in de planning zodat de agendacommissie – als afgevaardigde van de raad en ondersteund door de griffier – zelf haar eigen gedegen toets op kwaliteit kan uitvoeren. Verruim de standaard doorlooptijd met ± één extra week aan de ‘raadskant’.	Deze aanbeveling is deels opgevolgd. De standaard doorlooptijd is verruimd met een week aan raadskant: de raad heeft een week meer tijd tussen ontvangst van de stukken en behandeling in de commissie. Anderzijds heeft de agendacommissie niet meer tijd dan voorheen: zij krijgt nog steeds ongeveer een week van tevoren de stukken.
(2) Zorg dat de agendacommissie het juiste instrumentarium heeft om deze rol goed te kunnen uitvoeren. Het normenkader dat de rekenkamer in dit onderzoek heeft gehanteerd kan als basis dienen voor een nog te ontwikkelen criteria- of toetsingslijst.	Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Het normenkader is enige tijd gebruikt als checklist door de agendacommissie, maar wordt sinds 2012 niet meer gebruikt door de agendacommissie. Uit de interviews komt naar voren dat het toetsingskader uit het vizier is geraakt vanwege de pragmatische insteek van de agendacommissie, waarbij een schriftelijke checklist niet altijd werkbaar is. In de invulinstructie voor de ambtenaren is het normenkader van het onderzoek wel opgenomen. Deze invulinstructie wordt nog steeds gehanteerd.

<p>(3) Pas het huidige format aan, zodat het voldoet aan de wensen van de raad. Ga hierover als raad met elkaar in gesprek, op basis van een door de agendacommissie opgesteld nieuw (concept)format. Zorg dat de kopjes in het nieuwe format direct geformuleerd zijn en geen ruimte openlaten voor interpretatie. Voorbeeld: 'plan van aanpak' in plaats van 'wat doen we ervoor'. Een eenduidige omschrijving van wat er door de steller per kopje ingevuld moet worden mag niet ontbreken en werk eventueel met voorbeelden. Zorg dat in het format expliciet aandacht wordt geschonken aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> / alternatieve beleidskeuzes / onderbouwing van de beslispunten / het tijdspad / de verdere procedure van besluitvorming / het betrekken van belanghebbenden 	<p>Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Binnen een raadswerkgroep, waarin gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie zijn vertegenwoordigd, is een nieuw format voor het raadsvoorstel tot stand gekomen. Dit nieuwe format is ook in gebruik genomen. Het huidige format is overigens een aanpassing van het na het onderzoek gecreëerde format. In het nieuwe format zijn niet alle aandachtspunten van de aanbevelingen meegenomen. Zo is het aandachtspunt t.a.v. kopjes niet terug te zien in het huidige raadsvoorstel en benoemt het raadsvoorstel niet altijd alternatieven (keuzemogelijkheden en de bijbehorende consequenties).</p>
<p>(4) Borg door middel van een training onder de stellers van raadsvoorstellen dat deze het nieuwe format op adequate wijze invullen. Waak er in de nieuwe werkwijze wel voor dat de raadsvoorstellen in Ouder-Amstel niet te gedetailleerd worden (en dus fundamenteel blijven verschillen van de collegevoorstellen), en niet langer dan 2-3 A4 worden – de ideale omvang voor een raadsvoorstel. Werk eventueel met bijlagen.</p>	<p>Deze aanbeveling is opgevolgd. Na presentatie van het onderzoeksrapport heeft een training aan de organisatie plaatsgevonden waarin de bevindingen uit het rekenkameronderzoek zijn betrokken. Uit de interviews komt naar voren dat een training niet beklijft zonder het onderhouden van de kennis en kunde door voldoende praktijkervaring. In Ouder-Amstel, waar zo'n 50 raadsvoorstellen per jaar worden geschreven, krijgen slechts enkele stellers het schrijven voldoende in de vingers doordat ze meerdere voorstellen per jaar schrijven. Medewerkers die slechts één of enkele keren per jaar een raadsvoorstel schrijven, hebben meer baat bij een gedetailleerde invulinstructie. Deze is beschikbaar voor deze medewerkers en is gebaseerd op het normenkader van het onderzoek. Tot slot kwam naar voren dat de personen/functionies tussen de steller en de raad, zoals de griffier en de gemeentesecretaris, een controlerende rol op de kwaliteit van de raadsvoorstellen vervullen.</p>

1.2.2. Implementatie Handhaving Drank- en Horecawet (2013)

In 2013 deed de rekenkamer onderzoek naar handhaving van de Drank- en Horecawet (DHW).

We constateren dat het college de aanbevelingen uit het onderzoek Handhaving Drank- en Horecawet grotendeels heeft uitgevoerd. Uit de gesprekken komt naar voren dat de aanbevelingen (het raadsbesluit) kwamen op het moment dat de gemeente het op de DHW gebaseerde beleid aan het creëren was, en daarbij konden de aanbevelingen worden meegenomen.

Gesprekspartners maakten de kanttekening dat de aanbeveling om de paracommerciële verordening aan te laten sluiten bij de 'lokale probleemschets' niet helemaal passend is bij Ouder-Amstel, omdat er geen sprake is van (grote) problemen op dit vlak. Het college heeft de aanbeveling overigens wel geïmplementeerd.

De aanbevelingen die zijn gericht aan de raad (stel aan de voorkant prioriteiten, toon betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid en bevaag het college actief naar de uitvoering van het beleid) zijn gedeeltelijk uitgevoerd. In het gesprek dat wij voerden met een afvaardiging van de raad werden de volgende verklaringen genoemd:

- / Raadsleden ervaren schaarste in tijd waardoor zij een meer reactieve dan actieve houding innamen op dit dossier;
- / Prioritering van handhaving wordt gezien als verantwoordelijkheid van het college en niet van de raad;
- / Het onderzoek kwam te vroeg, want nog voor de daadwerkelijke implementatie van de nieuwe wetgeving.

Raadsleden zien ruimte voor verbeteringen op het gebied van informatievoorziening over prioritering van handhavingsinzet. Handhaving komt weliswaar jaarlijks voorbij in de jaarrekening en in het kader van veiligheid-statistieken, maar het 'verhaal erachter', welke keuzes er gemaakt zijn en waarom, ontbreekt daarin. De volgende suggesties werden genoemd:

- / Het college zou de raad kunnen informeren op basis van welke prioriteiten voor handhaving het de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) aanstuurt.²
- / Daarnaast zou het college de raad een paar keer per jaar kunnen informeren over meldingen, zodat een koppeling gemaakt kan worden met prioritering handhavingsinzet.

² Vanuit de ambtelijke organisatie is er op gewezen dat het college jaarlijks een handhavingsverslag stuurt, met daarin cijfers over het afgelopen jaar, een evaluatie en conclusies hoe het plan aan te passen. Daarnaast krijgt de raad vierjaarlijks een handhavingsbeleid aangeboden.

In de volgende tabel is per aanbeveling weergegeven of en hoe de aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling rekenkamercommissie	Doorwerking
<p>(1) Het college is voornemens een integraal handhavingsprogramma op te stellen voor 2014. De rekenkamer beveelt aan dat de raad daarbij scherp let op de volgende punten:</p> <ul style="list-style-type: none"> / welke prioritering de gemeente hanteert voor de handhaving van de Drank- en Horecawet (DHW) en op basis van welke argumenten; / daaruit voortvloeiend: wat de frequentie van het toezicht in het kader van de DHW zal zijn; / wat de te volgen werkwijze van de gemeente is (bijvoorbeeld handhaving op basis van prioritering of categorisering); / het college tevens de mogelijkheid beziet om (in specifieke gebieden) in te zetten op 'goedkopere vormen van handhaving', bijvoorbeeld middels een alcoholconvenant en de inzet van handhavingscommunicatie. 	<p>Deze aanbeveling is deels opgevolgd. In 2014 is een horecabeleidsplan opgesteld waarin zowel de landelijke als de lokale prioriteiten/doelstellingen zijn opgenomen. Verder is het activiteitenprogramma alcoholbeleid opgesteld, dat zich richt op handhaving. In dit programma is niet alleen de "goedkopere vorm van handhaving", zoals inzet op communicatie, maar ook klassieke handhaving opgenomen. Ten tijde van het onderzoek vond in DUO+-verband een actualisatie plaats van het integraal handhavingsprogramma (handhavingsbeleid omgevingsregelgeving) dat nog niet was aangepast aan de nieuwe prioriteiten op basis van de DHW.³ In het beleid komen de in de aanbeveling genoemde aandachtspunten derhalve naar voren.</p> <p>Anderzijds is de aanbeveling niet uitgevoerd voor zover deze is gericht aan de raad, om actief toe te zien op de (prioritering ten aanzien van) de handhaving. De raad ziet het aanbrengen van prioritering in de handhaving als een uitvoeringstaak en daarmee niet als verantwoordelijkheid van de raad.</p>

³ DUO+ is de uitvoeringsorganisatie van Ouder-Amstel, Diemen en Uithoorn

<p>(2) De rekenkamer beveelt aan dat de raad, in tegenstelling tot het horecahandhavingsbeleid, bij het opstellen van het integraal alcoholbeleid aan de voorkant uitspraken doet over de gemeentelijke prioriteiten. De rekenkamer beveelt bovendien aan dat in het integraal alcoholbeleid een directe koppeling wordt gelegd met het horecahandhavingsbeleid. Zodoende wordt inzichtelijk op welke wijze de handhaving bijdraagt aan het bereiken van de geprioriteerde voornemens uit het integraal alcoholbeleid. Gezien de beperkte omvang van het budget voor handhaving in de gemeente, is het tevens van belang dat het college laat zien welke handhaving op welk vlak (bijvoorbeeld APV, Bouwen en Wonen) prioriteit heeft en om welke reden.</p>	<p>Deze aanbeveling is in zoverre opgevolgd, dat in het integraal alcoholbeleid prioriteiten zijn gesteld en deze door de raad zijn geaccordeerd. Hiermee zijn aan de voorkant prioriteiten gesteld. Ook is in het integraal alcoholbeleid een koppeling gelegd met handhavingsbeleid.⁴ De handhaving is vastgelegd in het activiteitenprogramma en het integrale handhavingsbeleid. Het integraal handhavingsbeleid, dat gaat over keuzes in prioritering, wordt momenteel herzien en zal een onderdeel alcoholbeleid bevatten.</p> <p>Echter, net als voor wat betreft aanbeveling 1 heeft de raad hierbij niet de rol gespeeld die de aanbeveling voorstelt. Niet de raad maar het college heeft de prioriteiten bepaald.</p>
<p>(3) De rekenkamer beveelt aan dat het college met de regiogemeenten op korte termijn tot duidelijke uitspraken komt over de aard en mate van regionale samenwerking op het gebied van de DHW. Er bestaan landelijk al verschillende vormen van samenwerking (zoals het vormen van een regionale BOA-pool en het instellen van een centrumgemeente). Bepalend is echter de vraag of regionale samenwerking op voldoende draagvlak kan rekenen. Op dit moment is die duidelijkheid er onvoldoende. Wanneer gemeenten de wens tot samenwerking willen omzetten in concreet beleid, dan dient de komende periode er één te zijn van doorpakken, wat de rekenkamer betreft.</p>	<p>Deze aanbeveling is opgevolgd. Per 1 januari 2016 is door de gemeenten Uithoorn, Ouder-Amstel en Diemen een gemeenschappelijke regeling aangegaan waarin diverse uitvoeringstaken zijn ondergebracht. Deze nieuwe organisatie draagt de naam Duo+. De taken Vergunningen, Toezicht en Handhaving (waaronder ook de BOA taken) zijn onderdeel van het takenpakket van Duo+. Duo+ kent een BOA-pool die onder meer toeziet op de naleving van de Drank- en Horecawet.</p> <p>Momenteel bekijkt de gemeente Ouder-Amstel of buiten Duo+-verband een samenwerking wordt aangegaan, met Diemen en Amstelveen (Aalsmeer). Dit zal dan ook implicaties hebben voor het horecabeleid en de uitvoering.</p>

⁴ Integraal alcoholbeleid (2014), pagina 10

<p>(4) De rekenkamer beveelt de raad aan om de vast te stellen paracommerciële verordening aan te laten sluiten bij de plaatselijke situatie en de lokale probleemschets. Specifiek gaat het bijvoorbeeld om de bevoegdheid om een koppeling te leggen tussen toegangsleeftijd en sluitingstijd voor specifieke horecagelegenheden en het al dan niet beperken van 'happy hours'. Momenteel zijn twee van de verordende bevoegdheden opgenomen in de concept paracommerciële verordening (namelijk sluitingstijden en het verbieden van stuntacties). Dat betekent dat deze bevoegdheden alleen van toepassing zijn op de paracommercie en niet op bijvoorbeeld de detailhandel of commercie in het algemeen. Het advies van de rekenkamer is om de reikwijdte van deze bevoegdheden duidelijk vast te stellen.</p>	<p>Deze aanbeveling is opgevolgd. Eind september 2013 is de Paracommercie verordening Ouder-Amstel 2013 vastgesteld. Daarin is aansluiting gezocht bij de lokale situatie door onder meer een bepaling ten aanzien van 'happy hours'.</p>
<p>(5) De rekenkamer beveelt het college aan om met meer regelmaat de raad te informeren over de uitvoering van het beleid. De raad blijft zo aangehaakt bij de uitvoering van het beleid. De raad dient op zijn beurt niet alleen betrokkenheid te tonen bij de totstandkoming van beleid, maar kan ook de portefeuillehouder actief bevragen naar de uitvoering van de drank- en horecahandhaving. Op die manier houdt u als raad zicht op de voortgang en de mogelijke risico's.</p>	<p>Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Elk jaar wordt een jaarverslag uitvoering opgesteld en een jaarverslag handhaving, waar de DHW onderdeel van uitmaakt. Dit verslag wordt door het college geaccordeerd en ter kennisname gestuurd naar de gemeenteraad. Via de programmabegroting wordt de raad geïnformeerd over wat er het komende jaar gebeurt op het vlak van de DHW.</p> <p>Anderzijds geeft de afvaardiging van de raad aan geen inzicht te hebben in de stand van zaken m.b.t. de handhaving en de prioriteiten die voor de BOA's zijn gesteld, en ook voelt de raad zich weinig betrokken bij de totstandkoming van het beleid. De raad voelt zich daarmee niet aangehaakt bij de uitvoering van het beleid zoals de aanbeveling voor ogen heeft.</p>

1.2.3 Implementatie Quick scan integriteitsbeleid (2014)

In 2014 deed de rekenkamer een Quick scan naar het integriteitsbeleid.

We constateren dat de raadsbesluiten (aanbevelingen) uit dit onderzoek nauwelijks zijn geïmplementeerd door de raad en het college. Dat, terwijl de aanbevelingen (nu) wel degelijk in de raad resoneren. Gesprekspartners noemen als een verklaring voor het niet of nauwelijks implementeren van de aanbevelingen die waren gericht aan het college, dat het onderzoek onhandig getimed was, namelijk net na aanvang van een nieuwe raadsperiode en na het introductieprogramma van de nieuwe raadsleden waarin juist aandacht aan integriteit wordt besteed. Daarnaast wordt door het ontbreken van incidenten op

integriteitsvlak en het gevoel dat integriteit goed geborgd is, weinig urgentie gevoeld om het thema op te pakken op de manier zoals de rekenkamer heeft aanbevolen (registreren, verantwoorden, vastleggen van werkwijzen). Op het gebied van bewustwording en training heeft het college wel inzet gepleegd. Gesprekspartners geven aan dat hiervoor blijvende aandacht nodig is.

Voor zover de aanbevelingen zich impliciet of expliciet tot de raad richten, is er geen duidelijke verklaring waarom niet tot uitvoering is overgegaan. Voor wat betreft het aanspreken van het college op het afleggen van verantwoording over integriteit is door gesprekspartners geopperd dat wellicht de fracties het niet eens waren op dit punt. De rekenkamer denkt dat ook bij de raadsbesluiten op basis van dit onderzoek meespeelt, dat de raad weinig zicht heeft op de implementatie van het college daarvan.

De raad heeft de volgende suggesties/aandachtspunten op het vlak van integriteitsbeleid:

- Hoewel de betekenis van het nevenregister voor (gekozen) raadleden anders is dan voor (niet gekozen) wethouders, zou het goed zou zijn om in het nevenregister ook voor raadsleden te zien wat een nevenfunctie inhoudt, bijvoorbeeld van wat voor soort vereniging(en) het raadslid bestuurslid is.
- Het zou goed zijn als in de raad meer ruimte komt om elkaar op integriteitskwesities aan te spreken. De burgemeester kan worden aangewezen als vertrouwenspersoon om cases te bespreken.
- Bij de start van een nieuwe raad moet de raad zichzelf de vraag stellen: welke raad willen we zijn? Dat kan in het kader van het opstellen van een gedragscode.
- Het is wenselijk dat het college verantwoording aflegt over integriteit binnen het college en de organisatie. Dit zou meegenomen kunnen worden in de jaarrekening. Wanneer grote projecten spelen is er ook tussentijds behoefte aan verantwoording vanuit het college.

In de onderstaande tabel is per aanbeveling weergegeven of en hoe de aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling rekenkamercommissie	Doorwerking
<p>(1) Maak werk van verantwoording. De rekenkamer beveelt aan om over het gevoerde integriteitsbeleid verantwoording af te leggen zoals in de gedragscodes wordt voorgeschreven en dit te agenderen in college en raad. Niet eens zozeer omdat dit is vastgelegd in de gedragscode, maar veel meer omdat de gemeente hiermee beschikt over een middel om het onderwerp met regelmaat op de agenda te houden. Op deze wijze drukt de gemeente ook uit dat zij waarde hecht aan het belang van integer bestuur en ontstaat de mogelijkheid om met regelmaat de gemaakte afspraken tegen het licht te houden en de vraag te stellen 'doen we de goede dingen en doen we de goede dingen goed?'</p>	<p>Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Naar aanleiding van het onderzoek is de wijze van verantwoording niet gewijzigd. In interviews is vanuit college/organisatie als reden gegeven, dat de gemeente het niet zinvol vindt om berichten te wijden aan de situatie dat er niets op het vlak van integriteit is voorgevallen; men weet niet goed wat het verslag dan zou moeten behelzen. De raad herinnert zich niet waarom hij niet actief met de aanbeveling verder is gegaan door afspraken met het college te maken over het afleggen van verantwoording door het college. De raad vindt het wenselijk om dat alsnog te doen.</p>
<p>(2) Breid register nevenfuncties raad en college uit. De rekenkamer beveelt raad en college aan het overzicht van nevenfuncties van raad en college uit te breiden met een kopje 'aard van de functie' (in plaats van alleen de naamgeving zoals het format stelt). Dit biedt (zeker ook voor buitenstaanders) meer zicht op mogelijke risico's die kunnen ontstaan door het combineren van genoemde taken met het lidmaatschap van de raad of het college. Voor het college wordt geadviseerd ook inzage te bieden in de tijdbelasting die is gemoeid met een nevenfunctie.</p>	<p>Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Het college heeft op deze aanbeveling geen zienswijze geformuleerd met als reden dat de raad over dit onderwerp gaat en de raad geen besluit zou hebben genomen tot aanpassing van het bestaande register. In interviews is vanuit het college/de organisatie aangegeven dat het bestaande register als duidelijk en voldoende informatief wordt ervaren en dat de concrete tips, zoals het opnemen van de bijbehorende tijdbelasting, niet als werkbaar en/of nuttig worden ervaren. Uit het gesprek met de raad kwam naar voren, dat de raad uitbreiding t.a.v. aard van de functie zinvol vindt.</p>
<p>(3) Leg bestaande gebruiken vast. De rekenkamer beveelt het college aan regels en praktijk zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het bespreken van uitnodigingen in collegeverband en de rol van de vertrouwenspersoon. Dit geldt eveneens voor het gesprek dat de burgemeester rond de verkiezingen voerde met de kandidaat-wethouders. Het vastleggen van deze werkwijze biedt als voordeel dat hierover later geen discussie ontstaat of dat het wel of niet voeren van bijvoorbeeld het gesprek met de kandidaat-wethouders afhangt van het belang dat hieraan wordt toegekend door de dan zittende burgemeester.</p>	<p>Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Uit de interviews met college/organisatie komt naar voren dat vastlegging van gebruiken uitblijft omdat de gemeente nog zoekende is en nog geen praktijk heeft gecreëerd waarvan zij weet dat zij die langere tijd zou wil handhaven.</p> <p>Overigens is wel aangegeven dat de aanbeveling wordt uitgevoerd voor zover het gaat om het laten aansluiten van regels en praktijk voor bijvoorbeeld het bespreken van uitnodigingen in collegeverband en de rol van de vertrouwenspersoon. Aan de kern van de aanbeveling, echter: het vastleggen van gebruiken, wordt geen uitvoering gegeven.</p>

<p>(4) Werk procedure voor integriteitsmeldingen uit. Indien een bestuurder klachten heeft over de integriteit van een collega bestuurder kan hij/zij deze bespreken met de burgemeester of de plaatsvervangend voorzitter van de raad. Onduidelijk is op welke manier een vervolg moeten worden gegeven aan een klacht als blijkt dat de klachten gegrond zijn of het vermoeden hiervan sterk aanwezig is. Uit de gedragscode volgt dat de burgemeester een procedure vaststelt ter behandeling van de klachten. Het verdient aanbeveling deze verder uit te werken voordat een dergelijke situatie zich voordoet. Een dergelijke procedure dient zich in ieder geval uit te spreken over hoor en wederhoor.</p>	<p>Deze aanbeveling is niet opgevolgd. In Ouder-Amstel sluit men aan bij de bestaande klachtenprocedure t.a.v. ambtenaren. Daarbij is in interviews vanuit college/organisatie benadrukt, dat het opwerpen van een drempel voor het doen van integriteitsmeldingen zoveel mogelijk vermeden moet worden: het signaal moet zijn dat iedere vorm van melding welkom is. Ouder-Amstel wil, met andere woorden, het onderwerp niet bureaucratiseren. Dat zou ook niet passen binnen een kleine(re) organisatie als Ouder-Amstel.</p>
<p>(5) Investeer in scholing en toerusting. Voor de ambtelijke organisatie beveelt de rekenkamer aan om scholing en toerusting actiever op te pakken. Het belang van investeren in bewustzijn rondom integriteit en het spreken van eenzelfde taal wordt door betrokkenen ingezien. De investering is echter beperkt, aangezien de gedragscode en een shortlist bij binnenkomst worden uitgereikt en integriteit alleen als vast onderdeel in het functioneringsgesprek terugkomt als er iets speelt. De rekenkamer zou graag zien dat er rondom bewustwording meer wordt georganiseerd in de vorm van intervisie of bijeenkomsten waarin dilemma's worden besproken.</p>	<p>Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Enerzijds wordt in het beleidsoverleg regelmatig aandacht besteed aan integriteit, bijvoorbeeld bij de bijeenkomst die wordt georganiseerd rond het afleggen van de ambtseed door nieuwe medewerkers. Ook staat een (dilemma)training integriteit op de rol. Verder wordt in het kader van de Duo+, arbeidsvoorwaardenbeleid ontwikkeld met daarin structurele aandacht voor integriteit. Anderzijds staat niet vast dat er (significant) meer aandacht is voor scholing en toerusting dan vóór de Quick scan integriteitsbeleid.</p>

1.3 Werkwijze, proces en monitoring uitvoering raadsbesluiten

Voor de uitvoering van raadsbesluiten die zijn genomen naar aanleiding van rekenkamerrapporten is geen specifieke formele procedure vastgesteld. De reguliere werkwijze voor het uitvoeren van raadsbesluiten wordt gehanteerd. Dat betekent dat de raadsbesluiten door het college via de gemeentesecretaris worden uitgezet in de organisatie. Rekenkameronderzoek en bijbehorende raadsbesluiten worden daarmee onderdeel van reguliere processen van beleidsvoorbereiding- en uitvoering.

De mate waarin aanbevelingen (raadsbesluiten) zijn uitgevoerd wordt niet systematisch gemonitord door het college en de ambtelijke organisatie en ook niet door de raad en de griffie. Er is ook geen formele afspraak tussen de raad en het college over terugkoppeling van het college naar de raad over de uitvoering van de aanbevelingen (raadsbesluiten). In de praktijk maakt het college een inschatting van een passende wijze van terugkoppelen. Daarbij hangt de terugkoppeling naar de raad over de uitvoering af van (de urgentie van) het onderwerp en de vorm waarin het raadsbesluit uitmondt. Bijvoorbeeld: als een raadsbesluit betrekking heeft op een op te stellen nota dan komt dit terug bij de raad en wordt de nota ter besluitvorming voorgelegd. Daarbij wordt niet expliciet gerefereerd aan het rekenkameronderzoek. Andere manieren waarop het college in de praktijk terugkoppeling geeft aan de raad zijn via een nieuwsbrief of de lange-termijn-agenda van de raad.

We constateren dat de huidige werkwijze niet aansluit bij de behoefte van de raad. In het gesprek dat wij voerden met een afvaardiging van de raad werd de behoefte geuit om op een meer systematische wijze inzicht te verkrijgen in de uitvoering van aanbevelingen (raadsbesluiten). Voor de raad is vaak niet helder wat het college met de raadsbesluiten heeft gedaan. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van de raadsbesluiten ten aanzien van de handhaving drank- en horecawet. Zo hebben gesprekspartners geen beeld van de huidige stand van zaken op het gebied van (prioritering van) handhaving.

Daarnaast constateren we dat de raad zelf weinig stuurt op de uitvoering van raadsbesluiten en de terugkoppeling daarover vanuit het college. De afvaardiging van de raad gaf aan dat de raad de neiging heeft een afwachtende houding in te nemen richting het college. De raad neemt bijvoorbeeld niet in het raadsbesluit op dat het college na verloop van tijd moet aangeven wat er op het vlak van uitvoering is gebeurd. Raadsleden zien zelf ook meer kansen om als raad te sturen op de verantwoording die afgelegd wordt over de uitvoering van deze raadsbesluiten. Zij noemden de volgende suggesties voor een concrete werkwijze hiervoor:

- De griffie kan een raadsbesluit of toezegging van het college daarover agenderen en te zijner tijd onder de aandacht brengen van de raad. Vervolgens kan de raad het college aanspreken op informatie over wat er met het raadsbesluit is gedaan.
- De rekenkamer kan een voorzet doen voor evaluatiemomenten, monitoringmomenten in haar rapporten en aanbevelingen.

De rekenkamer heeft nog een eigen observatie in dezen. Het gebrek aan zicht op uitvoering van de raadsbesluiten lijkt samen te hangen met de rolname van de raad in Ouder-Amstel bij raadsbesluiten naar aanleiding van rekenkameronderzoek. De rekenkamer vraagt zich voorzichtig af in hoeverre de raad zich eigenaar voelt van de raadsbesluiten die worden genomen op basis van rekenkameronderzoeken.

1.4 Suggesties effectiviteit rekenkamer

De doorwerking van raadsbesluiten (aanbevelingen) hangt ook samen met de effectiviteit van de rekenkamer. Dit onderzoek is geen uitgebreide evaluatie van de effectiviteit van de rekenkamer. In de gesprekken die wij voerden hebben we gesprekspartners desondanks wel gevraagd naar hun opvattingen en suggesties. We vinden het belangrijk om deze te delen:

- Evaluatie van het werk van de rekenkamer en de mate waarin raad en college uitvoering hebben gegeven aan de bijbehorende raadsbesluiten, vergroot de impact van de rekenkamer. De sessie met een afvaardiging van de raad in het kader van het doorwerkingsonderzoek werd als zeer nuttig ervaren.
- Meer experimenteren met presentatievormen bij het presenteren van rekenkameronderzoeken, bijvoorbeeld door deze interactiever te maken en daardoor in gesprek te raken met de raad.
- Afhankelijk van het onderwerp kan gekozen worden voor behandeling van een rekenkamerrapport in de commissie en niet in de voltallige raad, of voor agendering op een informatieavond waarbij er meer ruimte is om over een onderwerp van gedachten te wisselen.

1.5. Bronnen

Documenten

- / Raadsbesluit rapport kwaliteit raadsvoorstellen 7-7-2011
- / Raadsbesluit Drank- en horecawet 20-6-2013
- / Concept besluitenlijst gemeenteraad Ouder-Amstel 25 september 2014
- / Integraal alcoholbeleid 2014-2017
- / Raadsbesluit integraal alcoholbeleid 13-2-2014
- / Activiteitenprogramma 2014 integraal alcoholbeleid
- / Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel
- / Paracommercie verordening Ouder-Amstel 2013
- / Handhavingsjaarverslag 2015
- / Format raadsvoorstel

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
De heer Z. Hussain	Adviseur vergunningen DUO+ Onderzoek Drank-en Horecawet	24-4-2017
De heer L. Heijlman	Gemeentesecretaris En tevens gesprekspartner onderzoeken integriteitsbeleid en kwaliteit raadsvoorstellen.	26-4-2017 en 30-5-2017
De heer G.J. Baerents	Fractievoorzitter van de PvdA	13-6-2017 ⁵
De heer J.E. Bos	Fractievoorzitter van D66	
Mevrouw W.M.M. van den Brink	Raadslid voor D66	
Mevrouw J. Čače	Raadslid voor Groen Links	
De heer P. Roos	Raadslid voor het CDA	

⁵ De fracties die niet aanwezig konden zijn bij het groepsgesprek met raadsleden zijn in staat gesteld per mail een aanvulling te geven op de uitkomsten van het gesprek van 13 juni 2017.