



Rapport:

Sturing, beheersing, verantwoording en toezicht  
op de IGSD in de periode 2010 - 2015

Rekenkamercommissie Meppel, Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld

Juli 2017

## Inhoudsopgave

1. Aanleiding.....	4
1. Onderzoeksopzet.....	5
1.1 Doelstelling.....	5
1.2 Hoofdvraag.....	5
1.3 Deelvragen.....	5
1.4 Onderzoeksperiode.....	5
1.5 Normenkader.....	5
1.6 Leeswijzer.....	6
2. Tijdlijn.....	7
3. Rol van de gemeenteraad.....	8
3.1 Kaders.....	8
3.2 Afspraken over informatievoorziening.....	8
3.3 Controle.....	8
3.4 Sturing.....	9
4. Rol van het college.....	10
4.1 Informeren over de kaders.....	10
4.2 Uitvoeringsafspraken met de IGSD.....	10
4.3 Afspraken over de informatievoorziening.....	11
4.4 Controle.....	11
4.5 Sturing.....	12
5. Rol van de gemeentelijke organisatie.....	13
5.1 Faciliterende rol.....	13
5.2 Uitvoeringsafspraken.....	13
5.3 Informatievoorziening.....	14
6. Rol van de IGSD.....	15
Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: “Hoe heeft de IGSD haar rol ingevuld in dit proces?”.....	15
6.1 Uitvoerbare opdracht.....	15
6.2 Afspraken over verantwoording.....	15
6.3 Binnen de kaders blijven.....	15
6.4 Informeren.....	16
7. Beschouwing.....	17
Raad.....	17
College.....	17
Gemeentelijke organisatie.....	17
IGSD.....	17

Kern .....	18
8. Conclusies.....	19
Raad.....	19
College.....	19
De gemeentelijke organisatie.....	20
IGSD .....	21
9. Aanbevelingen .....	22
Bestuurlijk wederhoor.....	23
Nawoord Rekenkamercommissie.....	27
Bijlage 1. Bronnenlijst .....	28
Bijlage 2. Respondenten .....	29

## 1. Aanleiding

Eind 2015 is een inventarisatie gedaan naar mogelijke onderzoeksonderwerpen voor het onderzoeksplan 2016 van de rekenkamercommissie. In die periode werd in de gemeente Steenwijkerland een motie in grote meerderheid aangenomen om onderzoek te doen naar de IGSD/NWG.

Bovenstaande motie was voor fracties van de gemeente Westerveld mede aanleiding om dit onderwerp ook te noemen bij de inventarisatie van onderwerpen voor 2016. Daarbij dient aangetekend te worden dat de gemeente Westerveld niet participeert in de Noordwest Groep (het SW-bedrijf van de gemeente Steenwijkerland), maar enkel in de Intergemeentelijke Sociale Dienst (IGSD).

De rekenkamercommissie spitst het onderzoek toe op de gemeentelijke sturing, beheersing, verantwoording en het gevoerde toezicht over de afgelopen zes jaar (periode 2010 tot en met 2015) om de achterliggende oorzaken van de problemen objectief te kunnen vaststellen. Daarbij zijn de rollen van de verschillende actoren geplaatst in het perspectief van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

De rekenkamercommissie heeft het Bureau voor Noordelijke Gemeenten opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren.

# 1. Onderzoeksopzet

## 1.1 Doelstelling

Vaststellen of en zo ja in welke mate de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van/op de IGSD als adequaat kunnen worden beschouwd en aangeven hoe hier mogelijk verbeteringen in zijn aan te brengen.

## 1.2 Hoofdvraag

In hoeverre was vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD adequaat?

## 1.3 Deelvragen

1. Op welke manier is vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD ingericht?
2. Welke rol heeft de raad vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD?
3. Welke rol heeft het college vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD?
4. Hoe heeft de IGSD haar rol ingevuld in dit proces?
5. Op welke manier kan de raad zijn sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD beter uitvoeren?

## 1.4 Onderzoekperiode

Het onderzoek beslaat de periode van 2010 - 2015.

## 1.5 Normenkader

Als normenkader gebruiken we het thema 'opdrachtgever-opdrachtnemer'. Dat thema behandelt de verschillende rollen die de verschillende actoren in dit onderzoek vervullen binnen de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD. Deze rolverdeling komt op meerdere niveaus in de samenwerking rond de IGSD terug en is van belang om goed te kunnen sturen en te kunnen controleren. Een aantal actoren in dit onderzoek is afwisselend opdrachtgever en opdrachtnemer.

### **Normenkader: opdrachtgever en opdrachtnemer**

Een terugkerend thema in de praktijk van de IGSD is opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Op verschillende niveaus is er sprake van een rol als opdrachtgever en/of opdrachtnemer. Denk aan de gemeenteraad als opdrachtgever van het college, het college als opdrachtnemer van de raad en als opdrachtgever van de IGSD, het college als opdrachtgever van de gemeentelijke organisatie en de IGSD als opdrachtnemer van de colleges van (in dit geval) twee gemeenten. Normen die van toepassing kunnen zijn op de genoemde actoren zijn:

De raad, als opdrachtgever van het college:

- Stelt duidelijke en uitvoerbare kaders
- Maakt afspraken met het college over de wijze waarop en waarover hij geïnformeerd wenst te worden
- Controleert het college actief op de uitvoering van de kaders
- Stuurt bij waar nodig

Het college, als opdrachtnemer van de raad en als opdrachtgever van de IGSD:

- Informeert de raad over de voortgang van de uitvoering van de kaders
- Vertaalt de door de raad gestelde kaders naar uitvoeringsafspraken met de IGSD
- Maakt afspraken met de IGSD over de informatievoorziening
- Controleert de IGSD op de voortgang op de gemaakte afspraken
- Stuurt bij waar nodig

De gemeentelijke organisatie:

- Informeert het college over de uitvoering van de door de raad vastgestelde kaders en andere relevante zaken bij de IGSD, zodat het college zijn rol als opdrachtgever en opdrachtnemer goed kan vervullen
- Ziet erop toe dat de uitvoeringsafspraken tussen het college en de IGSD kunnen worden nagekomen
- Voorziet de raad en het college van de benodigde informatie om de uitvoeringskaders- en afspraken met de IGSD te realiseren

De IGSD, als opdrachtnemer van het college:

- Draagt zorg voor een uitvoerbare opdracht
- Maakt afspraken met het college over de verantwoording
- Zorgt voor uitvoering van de opdracht binnen de afgesproken kaders;
- Informeert het college actief

## 1.6 Leeswijzer

In de hoofdstukken 4 t/m 7 worden de deelvragen uit paragraaf 2.3 uitgewerkt. Ieder hoofdstuk begint met een korte inleiding met daarin de deelvraag die in dat hoofdstuk wordt uitgewerkt. Vervolgens worden in elke paragraaf de normen uitgewerkt die bij de betreffende deelvraag gehanteerd worden. Elke norm staat vetgedrukt onder de titel van de betreffende paragraaf.

## 2. Tijdlijn

Onderstaande tijdlijn geeft op hoofdlijnen een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in de onderzoeksperiode.

Jaar	Maand	Gebeurtenis
<b>2006</b>		Oprichting IGSD
<b>2010</b>	juni	Onderzoek naar apparaatskosten wordt uitgezet.
	december	Brief met bezuinigingstaakstelling.
<b>2011</b>	maart	Bezuinigingstaakstelling opgelegd door colleges van B&W.
	februari	Rapport apparaatskosten van Deloitte komt uit.
	april	Begroting 2012 wordt aangehouden, meer bezuinigingen nodig.
	april	Extra vergadering AB over Deloitte rapport over apparaatskosten
	juni	Begroting 2012-2015. De directeur noemt de voorliggende begroting niet realistisch. DB geeft directeur opdracht begroting toch sluitend te maken.
	september	Notitie van IGSD om tot bezuinigingen te komen
	november	Onderzoek naar samenwerking IGSD en NWG gestart
<b>2012</b>	januari	Radar rapport Businesscases Uitvoering Wet werken naar Vermogen Gemeente Steenwijkerland
		Afspraak om MARAP ter informatie naar colleges te sturen.
	februari	Extra vergadering over brief van Steenwijkerland over fusie van de 2 organisaties.
	april	Gemeenteraad Steenwijkerland stemt in met verregaande samenwerking NWG en IGSD
		Briefwisseling tussen OR- stuurgroep / raad
<b>2013</b>	juni	OR heeft profielschets nieuwe directeur en nieuwe uitvoeringsorganisatie opgesteld
	juni	Directeur op non-actief gesteld
	juni	Briefwisseling met Steenwijkerland over ontslag directeur. Westerveld geeft aan de consequenties van dit ontslag niet te willen dragen.
	november	Nieuwe directeur begint
<b>2014</b>	april	Directeur geeft toelichting op zijn opdracht
	juni	Nieuw AB aangesteld
	september	De managers MO van beide gemeenten zullen vanaf nu de vergaderingen DB en AB bijwonen.
	december	Reacties van beide OR'en op reorganisatievoorstellen: IGSD negatief, NWG positief.
<b>2015</b>	februari	Gesprek MT, DB IGSD en commissaris van Raad van Commissarissen van NWG over werkrelatie tussen directeur en het MT
	april	Afgesproken wordt om functioneringsgesprek te houden met de directeur
		Directeur geeft opdracht terug
	juni	Nieuwe directeur aangesteld
	augustus	Plan van Aanpak 'Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden' van directeur IGSD
	oktober	Presentatie aan de raad over plan van aanpak Westerveld.

### 3. Rol van de gemeenteraad

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: “Welke rol heeft de raad vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD?”

#### 3.1 Kaders

**Norm: De raad stelt duidelijke en uitvoerbare kaders**

##### Bevinding

De raad heeft duidelijke kaders gesteld voor het college en IGSD. Voorbeelden van deze kaders zijn het document “Visie- en beleidsnota Participatie en herijking sociale zekerheid” uit 2010, het “Beleidsplan Participatiewet” uit 2014 en het plan van aanpak uit 2015 met de titel “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden”.

In 2010 heeft de raad het visiedocument “Visie- en beleidsnota Participatie en herijking sociale zekerheid” aangenomen, waarin de kaders voor de uitvoering van Wet Werk en Bijstand en de Wet Sociale Werkvoorziening zijn vastgelegd.

Eind 2014 heeft de raad het “Beleidsplan Participatiewet” vastgesteld, waarin de kaders voor de uitvoering van de Participatiewet zijn benoemd die de uitgangspunten voor de transformatie binnen het Sociaal Domein volgen. Die uitgangspunten zijn: meer doen met minder geld, een omslag in denken en doen en samenhangend beleid voeren.

Op 17 november 2015 heeft de raad ingestemd met het Plan van Aanpak ‘Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden’ van de IGSD en is voor de uitvoering hiervan voor 2016 een bedrag van totaal ruim € 360.000 beschikbaar gesteld. Met dit plan van aanpak heeft de raad de kaders vastgesteld voor de uitvoering bij de IGSD in 2016.

#### 3.2 Afspraken over informatievoorziening

**Norm: De raad maakt afspraken met het college over de wijze waarop en waarover hij geïnformeerd wenst te worden**

##### Bevinding

De raad heeft afspraken gemaakt met het college over de wijze en thema’s waarop hij door het college geïnformeerd wil worden. Een voorbeeld hiervan zijn de door het college met de IGSD gemaakte sturingsafspraken die onder andere terugkomen in de jaarrekening. Deze aanvullende sturingsafspraken zijn bekrachtigd door de raad en dienen ook als informatiebron van het college aan de raad.

Desalniettemin geeft de raad in de interviews aan dat hij de informatievoorzieningen vanuit het college als niet optimaal beschouwde. Dit gold met name voor de huidige collegeperiode. Hierbij komt het verschil in het feitelijk verstrekken van informatie aan de raad tussen het college in de periode 2010-2014 en het college in de periode 2014-2018 naar voren. De informatievoorziening door het vorige college werd door de raad als proactiever ervaren dan die van het huidige college. De raad geeft in de interviews aan dat er geen duidelijke afspraken waren gemaakt over de manier waarop en de thema’s waarover het college de raad informeerde. De raad is er niet in geslaagd om deze informatievoorziening vanuit het college te verbeteren.

#### 3.3 Controle

**Norm: De raad controleert het college actief op de uitvoering van de kaders.**



## **Bevinding**

Tijdens de onderzoeksperiode heeft de raad het college niet actief gecontroleerd. De raad controleerde het college op de geijkte momenten (momenten waarop het college het nodig vond om de raad te informeren). De raad liet zich voornamelijk leiden door het college en heeft niet zelf de regie op dit dossier gepakt. Voorbeelden hiervan zijn de “volgende” rol die de raad vervulde bij het vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen, het gevoel bij de raad op dit dossier niet aan het stuur te zitten en het gevoel dat de raad er niet in is geslaagd de gewenste informatievoorziening vanuit het college tot stand te brengen.

De raad volgde tijdens de onderzoeksperiode het college. De begrotingen, jaarrekeningen, begrotingswijzigingen en Voorjaarsnota's die door het college werden aangeboden, werden door de raad vastgesteld. Door de governance-structuur van de Gemeenschappelijke Regeling was de raad niet vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur. Uit de interviews blijkt dat de raad het daardoor moeilijk vond om het college actief te controleren.

Zoals beschreven in paragraaf 4.2 is de raad er niet in geslaagd om een betere informatievoorziening vanuit het college tot stand te brengen. Hierdoor was het moeilijker voor de raad om het college actief te controleren.

Uit de interviews kwam naar voren dat de raad niet het gevoel had in control te zijn. Als oorzaak wordt genoemd dat de materie veelal als te complex werd gezien waardoor het moeilijk was om actief te controleren en de raad voor zijn gevoel niet veel anders kon dan het college en de IGSD te volgen in het beleid.

Een goed voorbeeld van een moment waarop de raad het college wel actief controleerde, zijn de vragen die de raad in op 19 mei 2015 aan het college stelde over het vertrek van de directeur van de IGSD. Hierbij vroeg de raad het college actief om aanvullende informatie omtrent de uitvoering van de vastgestelde kaders.

## **3.4 Sturing**

### **Norm: De raad stuurt bij waar nodig**

## **Bevinding**

De raad heeft tijdens de onderzoeksperiode het college of de IGSD niet actief bijgestuurd. De raad volgde het college in zijn adviezen en sturingsingrepen. Hij stuurde wel via begrotingen, begrotingswijzigingen, jaarrekeningen etc. maar stuurde niet bij. Voorbeelden hiervan zijn de zienswijzen over de begrotingen 2011, 2012 en 2015, het proces rond de ontslagen directeuren van de IGSD en de vaststelling van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015.

De raad volgde het college in 2010, 2011 en 2014 wat betreft de zienswijzen over de begrotingen van de IGSD. Deze zienswijzen betroffen de aan de IGSD opgelegde taakstellingen die wat betreft het college van de gemeente Westerveld niet realistisch en uitvoerbaar waren.

De raad volgde het college in het standpunt omtrent het ontslag en de frictiekosten van de directeuren van de IGSD. Hij stemde in met het collegestandpunt in deze processen.

De raad volgde in 2015 het college bij het vaststellen van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” van de directeur van de IGSD. Hoewel uit de interviews en de verslagen van de raadsvergaderingen blijkt dat er zowel politiek als ambtelijk twijfels waren over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het plan van aanpak, nam de raad het plan toch aan en stelde hij hiervoor extra middelen beschikbaar.

## 4. Rol van het college

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de deelvraag: “Welke rol heeft het college vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD”.

### 4.1 Infomeren over de kaders

**Norm: Het college informeert de raad over de voortgang op de uitvoering van de kaders**

#### **Bevinding:**

Het college informeerde de raad over de voortgang op de uitvoering van de kaders en informeerde de raad wanneer de uitvoering van de kaders in de visie van het college in het gedrang leek te komen. Voorbeelden hiervan zijn voorgestelde zienswijzen omtrent taakstellingen aan de IGSD, informatie over het ontslag van de directeurs in 2013 en 2015 en het advies omtrent de samenvoeging van de IGSD met de NWG.

Het college heeft de raad in 2010, 2011 en 2014 via collegevoorstellen voorgesteld om zienswijzen aan te nemen over de uitvoerbaarheid van de aan de IGSD opgelegde taakstellingen. Het college vroeg de raad in een voorstel van 1 juli 2014 om in een zienswijze aan te geven dat hij de taakstelling die door het Dagelijks Bestuur in de begroting van de IGSD was opgenomen als niet realistisch beschouwde. De raad heeft deze zienswijzen gevolgd.

Het college heeft de raad op 12 juni 2013 en op 19 mei 2015 mondeling geïnformeerd over het ontslag van de directeurs van de IGSD en de gevolgen hiervan voor de gemeente Westerveld en voor de IGSD. Tijdens de rondvraag van de raadsvergadering van 19 mei 2015 heeft het college de raad meegedeeld dat het ontslag van de directeur geen financiële gevolgen voor Westerveld had.

Het college heeft de raad in 2012 geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van een samenvoeging van de IGSD met de NWG voor de gemeente Westerveld. Dit blijkt uit de gehouden interviews.

### 4.2 Uitvoeringsafspraken met de IGSD

**Norm: Het college vertaalt de kaders van de raad naar uitvoeringsafspraken met de IGSD**

#### **Bevinding**

Tijdens de onderzoeksperiode heeft het college de kaders van de raad vertaald naar aanvullende uitvoeringsafspraken met de IGSD. Een voorbeeld hiervan zijn de aanvullende sturings- en controleafspraken die het college met de IGSD heeft gemaakt en het besluit van het college in 2011 dat er binnen het Algemeen Bestuur van de IGSD een plan van aanpak moest worden vastgesteld voor het realiseren van de bezuinigingen die voor het jaar 2012 door de raad waren vastgesteld.

Het college heeft in 2010 aanvullende sturings- en controleafspraken met de IGSD gemaakt over een aantal indicatoren zoals het halen van een startkwalificatie, laaggeletterdheid, inburgering en het aantal mensen met een wsw-indicatie. Deze indicatoren kwamen terug in de programmabegrotingen en jaarrekeningen in de onderzoeksperiode en vormden de input op basis waarvan het college de kaders van de raad kon controleren. De afspraken hebben daarom ook betrekking op de norm in paragraaf 3.4.

In oktober 2011 heeft het college besloten om het Algemeen Bestuur van de IGSD mee te delen dat voor de realisatie van de stelpost bezuinigingen vóór 1 januari 2012 een plan van aanpak in het AB moest worden vastgesteld. Hiermee gaf het college uitvoering aan een kader, dat door de raad was vastgesteld.

### 4.3 Afspraken over de informatievoorziening.

**Norm: Het college maakt afspraken met de IGSD over de informatievoorziening**

#### **Bevinding:**

Het college heeft afspraken gemaakt met de IGSD over de informatievoorziening. Voorbeelden hiervan zijn de in de vorige paragraaf genoemde sturings- en controleafspraken, die ook gevolgen hadden voor de informatievoorziening, het verbeteren van de communicatie met de directeur van de IGSD in 2015 en de afspraken over rapportages bij het vaststellen van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015.

Het college heeft in 2010 aanvullende sturings- en controleafspraken met de IGSD gemaakt over een aantal indicatoren zoals het halen van een startkwalificatie, laaggeletterdheid, inburgering en het aantal mensen met een wsw-indicatie. Deze indicatoren kwamen terug in de programmabegrotingen en jaarrekeningen in de onderzoeksperiode en leidden ook tot een betere informatievoorziening tussen het college en de IGSD. Daarnaast besloot het Dagelijks Bestuur op 26 januari 2012 dat de managementrapportages van de IGSD ook ter informatie aan het college gestuurd zouden worden.

In 2015 werd in de vergadering van het Dagelijks Bestuur een functioneringsgesprek met de directeur besproken waarin werd vastgesteld dat de communicatie tussen de colleges en de directeur diende te verbeteren en werd 1 x per 6 weken een gezamenlijk portefeuillehoudersoverleg belegd. Daarbij waren de 2 wethouders uit Steenwijkerland en 1 wethouder uit Westerveld aanwezig, alsmede de directeur van de IGSD.

Bij de vaststelling van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” op 17 november 2015 maakte het college afspraken over de manier waarop hij over de voortgang van dit plan geïnformeerd wenste te worden. De afspraken betroffen rapportages via de periodieke monitor Sociaal domein over de resultaten op de onderdelen; cliëntenaantallen, verdelingen per profiel, samenwerking met partners en werkgeversdienstverlening

### 4.4 Controle

**Norm: Het college controleert de IGSD op de voortgang op de gemaakte afspraken**

#### **Bevinding**

Het college heeft de IGSD gedurende de onderzoeksperiode gecontroleerd op de voortgang op de gemaakte afspraken. Voorbeelden hiervan zijn een DB-vergadering in 2012 waarin het college de voortgang op de vastgestelde taakstellingen controleerde, DB-vergaderingen waarin de managementrapportages werden besproken en de documenten uit de P&C-cyclus waarin de voortgang op gemaakte afspraken werd bewaakt op basis van vastgestelde indicatoren.

Het college controleerde de IGSD op basis van de managementrapportages, die aan het Dagelijks Bestuur werden gestuurd en in de vergaderingen van het Dagelijks Bestuur werden besproken. In de vergadering van het Dagelijks Bestuur op 26 januari 2012 werd afgesproken deze rapportages ook ter informatie aan het college te sturen.

In de vergaderingen van het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur werd er gecontroleerd op de gemaakte afspraken. Zo werd in de vergadering van 20 april 2012 de voortgang besproken van de taakstellingen. Hierbij constateerde het DB dat deze taakstellingen niet gehaald zouden worden. De wethouder van Westerveld vond dat het DB dit moest melden aan de beide colleges.

In de P&C-cyclus van de gemeente komen de afspraken met de IGSD terug in de programmabegroting, de Voorjaarsnota, de Najaarsnota en de jaarrekening onder het programma Werk en

Inkomen. De afspraken zijn uitgewerkt in een aantal indicatoren, waarvoor doelen en resultaten zijn benoemd. De indicatoren betreffen o.a. uitstroom naar regulier werk en stijging op de participatieladder.

#### 4.5 Sturing

##### **Norm: Het college stuurt bij waar nodig**

##### **Bevinding**

Het college heeft tijdens de onderzoeksperiode op verschillende momenten bijgestuurd. Voorbeelden hiervan zijn de bestuursrapportages uit 2013 en 2014 waarin extra middelen werden gevraagd voor de IGSD, de zienswijzen die het college in de 2014 en 2015 voorlegde aan de raad omtrent de begrotingen van de IGSD en het voorstel aan de raad om in te stemmen met het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” uit 2015.

Het college heeft in 2013 en 2014 bijgestuurd door via bestuursrapportages de geraamde bedragen in de gemeentebegroting voor de IGSD naar boven toe bij te stellen omdat duidelijk was dat het budget ontoereikend zou zijn.

Het college heeft in 2010, 2011 en 2014 bijgestuurd door aan de raad zienswijzen voor te leggen waarin hij adviseert om de taakstelling op de apparaatskosten in de begrotingen van de IGSD niet over te nemen. Hierdoor heeft het college bijgestuurd op de financiële kaders.

Het college heeft bijgestuurd door de raad in 2015 voor te stellen om in te stemmen met het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” van de interim-directeur van de IGSD. Het plan van aanpak gaf het college de mogelijkheden om bij te sturen op het functioneren van de IGSD en op het verbeteren van de informatievoorziening en de verantwoording door deze organisatie. Het plan van aanpak is eind 2015 door de raad van Westerveld geaccordeerd.

## 5. Rol van de gemeentelijke organisatie

In de onderzoeksopdracht en bijbehorende motie van de raad is als deelvraag geformuleerd: “In hoeverre was vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD adequaat?” Deze deelvraag heeft betrekking op de manier waarop de gemeentelijke organisatie in dit dossier heeft gehandeld. Daarom werken we in dit hoofdstuk een aantal kaders uit omtrent de rol van de gemeentelijke organisatie.

### 5.1 Faciliterende rol

**Norm: De gemeentelijke organisatie informeert het college over de uitvoering van de door de raad vastgestelde kaders en andere relevante zaken bij de IGSD, zodat het college zijn rol als opdrachtgever en opdrachtnemer goed kan vervullen**

#### Bevinding

De gemeentelijke organisatie heeft het college tijdens de onderzoeksperiode actief geïnformeerd over de uitvoering van de kaders en andere ontwikkelingen bij de IGSD. Hierdoor was het college voldoende in staat om te sturen en kaders te stellen. Voorbeelden hiervan zijn de voorstellen van het college aan de raad tot het aannemen van zienswijzen in 2010, 2011 en 2014, het proces rond de samenvoeging van de IGSD en de NWG in 2013 en het periodieke informeren van het college door de gemeentelijke organisatie.

De gemeentelijke organisatie adviseerde het college over de documenten die onderdeel waren van de P&C-cyclus. Voorbeelden hiervan zijn de eerder genoemde zienswijzen die door de gemeentelijke organisatie aan het college zijn geadviseerd. Het college legde deze zienswijzen vervolgens voor aan de raad.

In het proces rond een mogelijke samenvoeging van de IGSD met de NWG in 2012 heeft de gemeentelijke organisatie het college geadviseerd over de consequenties en juridische gevolgen van een dergelijke samenvoeging voor de gemeente Westerveld. Dit blijkt uit de interviews.

### 5.2 Uitvoeringsafspraken

**Norm: De gemeentelijke organisatie ziet erop toe dat de uitvoeringsafspraken tussen het college en de IGSD kunnen worden nagekomen**

#### Bevinding

De gemeentelijke organisatie heeft erop toegezien dat de uitvoeringsafspraken tussen het college en IGSD werden nagekomen. Voorbeelden hiervan zijn het breed ambtelijk overleg tussen ambtenaren van de gemeente Westerveld en Steenwijkerland, de directeur van de IGSD en beleidsmedewerkers van de IGSD en het verzoek vanuit de gemeentelijke organisatie in 2014 om aanwezig te mogen zijn bij de DB-vergaderingen van de IGSD.

In het breed ambtelijk overleg tussen ambtenaren van de gemeente Westerveld en Steenwijkerland, de directeur van de IGSD en beleidsmedewerkers van de IGSD werden de bedrijfsvoering, begrotingen en jaarrekeningen besproken en werden de DB-vergaderingen voorbereid. Dit blijkt uit de gehouden interviews.

De gemeentelijke organisatie was vanaf september 2014 vertegenwoordigd bij DB-vergaderingen, om beter geïnformeerd te zijn in haar rol om toezicht te houden op het nakomen van de uitvoeringsafspraken tussen het college en de IGSD op te kunnen pakken. Dit blijkt uit het verslag van de DB-vergadering van 18 september 2014.

De gemeentelijke organisatie kreeg niet altijd terugkoppeling van gesprekken tussen vertegenwoordigers van het college en de IGSD over dagelijkse aansturing en frictiekwesties. Dit heeft de rol van de gemeentelijke organisatie op sommige momenten bemoeilijkt, omdat zij niet altijd optimaal geïnformeerd was. Aan de andere kant is de gemeentelijke organisatie er ook niet in geslaagd deze terugkoppeling zelf tot stand te brengen.

### 5.3 Informatievoorziening

**Norm: De gemeentelijke organisatie voorziet de raad en het college van de benodigde informatie om de uitvoeringskaders- en afspraken met de IGSD te realiseren**

#### **Bevinding**

De gemeentelijke organisatie heeft zowel het college als de raad voorzien van de benodigde informatie om de uitvoeringskaders- en afspraken met de IGSD te kunnen realiseren. Voorbeelden hiervan zijn collegevoorstellen, raadsvoorstellen, begrotingswijzigingen, Voorjaarsnota's en jaarrekeningen waarin de gemeentelijke organisatie het college en de raad heeft geïnformeerd. Ook in de portefeuillehoudersoverleggen adviseerde de gemeentelijke organisatie het college.

## 6. Rol van de IGSD

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: “Hoe heeft de IGSD haar rol ingevuld in dit proces?”

### 6.1 Uitvoerbare opdracht

**Norm: De IGSD draagt zorg voor een uitvoerbare opdracht**

#### Bevinding

De IGSD had in de onderzoeksperiode moeite om de opdrachten van het college uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn de taakstellingen op de apparaatskosten die het college aan de IGSD oplegde en het opstellen en accepteren van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015.

De IGSD slaagde er niet in de opgelegde taakstellingen op de apparaatskosten in de periode 2010-2014 te realiseren. In juni 2011 heeft de toenmalige directeur aan het Dagelijks Bestuur in een DB-vergadering een negatief advies afgegeven over de voorliggende begroting. Toch heeft de directeur deze opdracht uiteindelijk wel geaccepteerd en is deze begroting 2012 door college en raad vastgesteld.

Het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” is in 2015 door de interim-directeur van de IGSD opgesteld, met als doel om de organisaties van zowel de IGSD als de NWG op orde te brengen. De aanleiding van het plan van aanpak was dus het feit dat de IGSD moeite had met het uitvoeren van de opdracht van het college. Bij het vaststellen van het plan van aanpak waren er zowel politiek als ambtelijk twijfels over de uitvoerbaarheid van het plan en over de vraag of de gestelde ambities realistisch waren. Deze twijfels werden geuit in de raadsvergadering waarin het plan van aanpak eind 2015 werd vastgesteld (17 november 2015). Daarnaast worden deze twijfels geuit in de gehouden interviews.

### 6.2 Afspraken over verantwoording

**Norm: De IGSD maakt afspraken met het college over de verantwoording**

#### Bevinding

De IGSD informeerde het college van de gemeente Westerveld via de reguliere producten, zoals de begroting en jaarrekening. Daarnaast werd het college geïnformeerd via managementrapportages, het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur en via bestuurlijk overleg.

Verder maakte de IGSD aanvullende afspraken met het college en de raad over een set prestatie-indicatoren, waarover gerapporteerd werd. Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.

### 6.3 Binnen de kaders blijven

**Norm: De IGSD zorgt voor uitvoering van de opdracht binnen de afgesproken kaders**

#### Bevinding

De IGSD is er niet in geslaagd om de uitvoering binnen de afgesproken kaders te laten plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn het feit dat de IGSD er in de jaren 2010, 2011 en 2012 niet in slaagde om

binnen de begroting te blijven en het feit dat de IGSD er niet in slaagde een goede werkgeversbenadering<sup>1</sup> te implementeren.

Er waren over de jaren 2010, 2011 en 2012 overschrijdingen op de begrotingen. Voor deze overschrijdingen werd door de gemeenteraad van Westerveld, onder andere door middel van begrotingswijzigingen, extra middelen ter beschikking gesteld. De IGSD slaagde er in deze jaren niet in om haar opdracht binnen de vastgestelde kaders uit te voeren.

De IGSD slaagde er in de onderzoeksperiode niet in om een goede werkgeversbenadering te implementeren; één van de vastgestelde kaders. De directeur kreeg hiervoor in 2014 opdracht en maakte een aanvang met de implementatie. Dit blijkt uit het verslag van de DB-vergadering van 19 februari 2014. Ook de interim-directeur zette in op verbetering van de werkgeversbenadering. Dit blijkt uit de interviews die gehouden zijn.

## 6.4 Informeren

### **Norm: De IGSD informeert het college actief**

#### **Bevinding**

De IGSD informeerde het college actief als bleek dat gemaakte afspraken niet konden worden nagekomen. Voorbeelden hiervan zijn een DB-vergadering in 2012 waarin werd gemeld dat gemaakte afspraken over de opgelegde taakstelling niet werden gehaald werden, en de afspraken tussen college en IGSD over maandelijkse managementrapportages.

In de vergadering van het Dagelijks Bestuur van 20 april 2012 meldde de directeur van de IGSD aan het DB dat de gemaakte afspraken tussen het college en de IGSD over een taakstelling op de apparaatskosten voor het jaar 2012 niet gehaald zouden worden.

Door de afspraken die er gemaakt waren tussen college en IGSD over maandelijkse managementrapportages kon de IGSD het college tijdig informeren over het feit dat gemaakte afspraken niet nagekomen konden worden.

---

<sup>1</sup> Nauwe samenwerking tussen gemeente en IGSD om meer werkzoekenden aan het werk te helpen en gezamenlijk richting werkgevers op te treden. Door de werkgevers te 'ontzorgen' worden ook de belangen van de werkzoekenden behartigd.



## 7. Beschouwing

In dit rekenkameronderzoek is een aantal vragen beantwoord over de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht op de IGSD in de periode 2010-2015. De centrale vraag was daarbij: Hoe hebben het bestuur en de organisatie van respectievelijk de IGSD en de gemeente de afgelopen zes jaar gefunctioneerd?”

De antwoorden op die vragen zijn zo feitelijk mogelijk weergegeven in de voorgaande hoofdstukken van deze rapportage. De antwoorden gaan in op de verschillende normen en deelvragen die in dit onderzoek worden gebruikt. Ze leiden echter nog niet tot een totaalbeeld.

Deze beschouwende paragraaf schetst een totaalbeeld van het functioneren van het gemeentebestuur, ambtelijke organisatie en IGSD in hun onderlinge samenhang, alsmede van de samenwerking tussen Steenwijkerland en Westerveld in de Gemeenschappelijke Regeling IGSD.

### Raad

De raad in Westerveld heeft tijdens de onderzoeksperiode vooral een passieve houding aangenomen. Weliswaar heeft hij kaders voor de uitvoering vastgelegd maar de raad acteerde enkel op datgene dat hem door het college werd aangereikt. Hij heeft weinig tot geen initiatief genomen om zelf de regie te pakken en was afhankelijk van het moment waarop hij werd geïnformeerd en in stelling werd gebracht door het college. De raad ervoer de informatievoorziening vanuit het college en de IGSD als matig, maar is er niet in geslaagd om deze voorziening te verbeteren.

### College

Het college hanteerde een duidelijke lijn met betrekking tot de IGSD en de samenwerking met Steenwijkerland binnen deze gemeenschappelijke regeling. Het beschouwde de IGSD als een onderdeel van de gemeentelijke organisatie en legde de nadruk op doelmatigheid. Daardoor werd er weinig afstand ervaren tot de IGSD. Rondom de voorgenomen samenvoeging van de IGSD met de NWG en het ontslag van twee directeuren hanteerde het college opnieuw een duidelijke koers. Dat de samenwerking met Steenwijkerland daardoor moeizamer werd, nam het op de koop toe. Het college was ontvankelijk voor signalen dat de voorgenomen taakstellingen aan de IGSD niet realistisch en haalbaar waren. Om die reden kon het de raad in positie brengen en adviseren om zienswijzen aan te nemen omtrent de begrotingen van de IGSD. Daardoor was de IGSD in Westerveld politiek geen groot issue.

### Gemeentelijke organisatie

De gemeentelijke organisatie kon haar adviserende rol op adequate wijze invullen. Ze was in dialoog met de IGSD, waardoor er een goede onderlinge verstandhouding was. De medewerkers van de IGSD werden als collega's beschouwd. Bij belangrijke dossiers, zoals de beoogde samenvoeging met de NWG en het ontslag van twee directeuren, kon de gemeentelijke organisatie het college en de raad goed adviseren en in stelling brengen.

### IGSD

De IGSD liet zich in het grotere verband van de Gemeenschappelijke Regeling IGSD gedurende de onderzoeksperiode in een hoek duwen. Hij heeft geen enkele keer bij het Dagelijks Bestuur een opdracht teruggelegd waarvan hij van mening was dat deze niet realistisch en niet uitvoerbaar was. Hij heeft het DB hiervan niet kunnen overtuigen. In Westerveld was hij, met behulp van de gemeentelijke organisatie, echter wel in staat om het college hiervan te overtuigen.

## Kern

In Westerveld heerst een andere dynamiek rondom de IGSD dan in Steenwijkerland. De verschillende actoren waren meer met elkaar in dialoog, waardoor er geen onrealistische verwachtingen werden gewekt. College, raad en de gemeentelijke organisatie in de gemeente Westerveld beschouwden de IGSD als onderdeel van de organisatie en probeerden in gezamenlijkheid tot verbeterde dienstverlening te komen. Het college had een duidelijk beeld van de uitvoering en hanteerde een duidelijke lijn bij de beoogde samenvoeging van de IGSD met de NWG. Hierdoor bleven sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD relatief ongecompliceerd en was er achteraf geen gevoel bij de gemeenteraad 'dat er bij de IGSD voortdurend geld bij moest'. Ook bij het ontslag van twee directeuren koos Westerveld een duidelijke lijn en liet het consequenties van besluiten van de gemeente Steenwijkerland ook bij die gemeente liggen. Die lijn leidde tot onderlinge irritaties tussen beide gemeenten in de GR, maar dat weerhield Westerveld er niet van haar eigen koers te varen.

De opstelling van college, raad en gemeentelijke organisatie ten opzichte van de IGSD en het feit dat er vooraf stelling werd genomen over onrealistisch geachte begrotingen en dat frictiekosten als gevolg van ontslagen directeuren buiten de deur bleven, zorgde ervoor dat er in Westerveld veel minder onrust was rondom de IGSD. In financiële zin leverde de IGSD veel minder discussie op. Toch had de raad, met name in de huidige collegeperiode, een groeiend gevoel dat hij teveel op afstand stond, mede doordat het in zijn beleving niet proactief werd geïnformeerd door het college. Daardoor is er bij de raad toch een gevoel van onrust ontstaan.

## 8. Conclusies

In het normenkader dat voor dit onderzoek is gehanteerd, draait het erom hoe de verschillende actoren de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer ingevuld hebben. Daarbij constateren we dat alle actoren in de onderzoeksperiode steken hebben laten vallen. In de hoofdstukken over de actoren hebben we deze conclusies reeds uitgewerkt. In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvragen, die aan het begin van de hoofdstukken over de verschillende actoren zijn gesteld. De argumenten voor deze conclusie volgen uit de bevindingen over de verschillende deelvragen in de betreffende hoofdstukken en worden puntsgewijs aangehaald.

### Raad

Welke rol heeft de raad vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD?

Conclusie: De gemeenteraad van Westerveld heeft een kaderstellende, maar ook een passieve rol vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

- De raad heeft duidelijke kaders gesteld voor het college en IGSD. Voorbeelden van deze kaders zijn het document “Visie- en beleidsnota Participatie en herijking sociale zekerheid” uit 2010, het “Beleidsplan Participatiewet” uit 2014 en het plan van aanpak uit 2015 met de titel “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden”;
- De raad heeft afspraken gemaakt met het college over de wijze en thema’s waarop hij door het college geïnformeerd wil worden. Een voorbeeld hiervan zijn de door het college met de IGSD gemaakte sturingsafspraken die onder andere terugkomen in de jaarrekening. Deze aanvullende sturingsafspraken zijn bekrachtigd door de raad en dienen ook als informatiebron van het college aan de raad;
- Tijdens de onderzoeksperiode heeft de raad het college niet actief gecontroleerd. De raad controleerde het college op de geijkte momenten (momenten waarop het college het nodig vond om de raad te informeren). De raad liet zich voornamelijk leiden door het college en heeft niet zelf de regie op dit dossier gepakt. Voorbeelden hiervan zijn de “volgende” rol die de raad vervulde bij het vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen, het gevoel bij de raad op dit dossier niet aan het stuur te zitten en het gevoel dat de raad er niet in is geslaagd de gewenste informatievoorziening vanuit het college tot stand te brengen;
- De raad heeft tijdens de onderzoeksperiode het college of de IGSD niet actief bijgestuurd. De raad volgde het college in zijn adviezen en sturingsingrepen. Hij stuurde wel via begrotingen, begrotingswijzigingen, jaarrekeningen etc. maar stuurde niet bij. Voorbeelden hiervan zijn de zienswijzen over de begrotingen 2011, 2012 en 2015, het proces rond de ontslagen directeurs van de IGSD en de vaststelling van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015.

### College

Welke rol heeft het college vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD?

Conclusie: Het college heeft een sturende, kaderstellende en actieve rol vervuld in het proces van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

- Het college informeerde de raad over de voortgang op de uitvoering van de kaders en informeerde de raad wanneer de uitvoering van de kaders in de visie van het college in het gedrang leek te komen. Voorbeelden hiervan zijn voorgestelde zienswijzen omtrent taakstellingen aan de IGSD, informatie over het ontslag van de directeuren in 2013 en 2015 en het advies omtrent de samenvoeging van de IGSD met de NWG;
- Het college heeft tijdens de onderzoeksperiode de kaders van de raad vertaald naar aanvullende uitvoeringsafspraken met de IGSD. Een voorbeeld hiervan zijn de aanvullende sturings- en controleafspraken die het college met de IGSD heeft gemaakt en het besluit van het college in 2011 dat er binnen het Algemeen Bestuur van de IGSD een plan van aanpak moest worden vastgesteld voor het realiseren van de bezuinigingen die voor het jaar 2012 door de raad waren vastgesteld;
- Het college heeft afspraken gemaakt met de IGSD over de informatievoorziening. Voorbeelden hiervan zijn de in de vorige paragraaf genoemde sturings- en controleafspraken, die ook gevolgen hadden voor de informatievoorziening, het verbeteren van de communicatie met de directeur van de IGSD in 2015 en de afspraken over rapportages bij het vaststellen van het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” in 2015;
- Het college heeft de IGSD gedurende de onderzoeksperiode gecontroleerd op de voortgang op de gemaakte afspraken. Voorbeelden hiervan zijn een DB-vergadering in 2012 waarin het college de voortgang op de vastgestelde taakstellingen controleerde, DB-vergaderingen waarin de managementrapportages werden besproken en de documenten uit de P&C-cyclus waarin de voortgang op gemaakte afspraken werd bewaakt op basis van vastgestelde indicatoren;
- Het college heeft tijdens de onderzoeksperiode op verschillende momenten bijgestuurd. Voorbeelden hiervan zijn de bestuursrapportages uit 2013 en 2014 waarin extra middelen werden gevraagd voor de IGSD, de zienswijzen die het college in de 2014 en 2015 voorlegde aan de raad omtrent de begrotingen van de IGSD en het voorstel aan de raad om in te stemmen met het plan van aanpak “Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden” uit 2015.

### De gemeentelijke organisatie

In hoeverre was vanuit de gemeente de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD adequaat?

Conclusie: De sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht op de IGSD vanuit de gemeentelijke organisatie was adequaat. De gemeentelijke organisatie heeft haar rol als adviseur van college en raad adequaat uitgevoerd.

- De gemeentelijke organisatie heeft het college tijdens de onderzoeksperiode actief geïnformeerd over de uitvoering van de kaders en andere ontwikkelingen bij de IGSD. Hierdoor was het college voldoende in staat om te sturen en kaders te stellen. Voorbeelden hiervan zijn de voorstellen van het college aan de raad tot het aannemen van zienswijzen in 2010, 2011 en 2014, het proces rond de samenvoeging van de IGSD en de NWG in 2013 en het periodieke informeren van het college door de gemeentelijke organisatie;
- De gemeentelijke organisatie heeft erop toegezien dat de uitvoeringsafspraken tussen het college en IGSD werden nagekomen. Voorbeelden hiervan zijn het breed ambtelijk overleg tussen ambtenaren van de gemeente Westerveld en Steenwijkerland, de directeur van de

IGSD en beleidsmedewerkers van de IGSD en het verzoek vanuit de gemeentelijke organisatie in 2014 om aanwezig te mogen zijn bij de DB-vergaderingen van de IGSD;

- De gemeentelijke organisatie heeft zowel het college als de raad voorzien van de benodigde informatie om de uitvoeringskaders- en afspraken met de IGSD te kunnen realiseren. Voorbeelden hiervan zijn collegevoorstellen, raadsvoorstellen, begrotingswijzigingen, Voorjaarsnota's en jaarrekeningen waarin de gemeentelijke organisatie het college en de raad heeft geïnformeerd. Ook in de portefeuillehoudersoverleggen adviseerde de gemeentelijke organisatie het college.
- De gemeentelijke organisatie kreeg niet altijd terugkoppeling van gesprekken tussen vertegenwoordigers van het college en de IGSD over dagelijkse aansturing en frictiekwesties. Dit heeft de rol van de gemeentelijke organisatie op sommige momenten bemoeilijkt, omdat zij niet altijd optimaal geïnformeerd was. Aan de andere kant is de gemeentelijke organisatie er ook niet in geslaagd deze terugkoppeling zelf tot stand te brengen.

## IGSD

Hoe heeft de IGSD haar rol ingevuld in dit proces?

Conclusie: De IGSD is er niet in geslaagd om haar opdracht binnen de bestaande financiële kaders uit te voeren, maar informeerde college en raad op adequate wijze.

- De IGSD had in de onderzoeksperiode moeite om de opdrachten van het college uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn de taakstellingen op de apparaatskosten die het college aan de IGSD oplegde en het opstellen en accepteren van het plan van aanpak "Vertrouwen, Ondernemen, Verbinden" in 2015;
- De IGSD informeerde het college van de gemeente Westerveld via de reguliere producten, zoals de begroting en jaarrekening. Daarnaast werd het college geïnformeerd via managementrapportages, het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur en via bestuurlijk overleg;
- De IGSD is er niet in geslaagd om de uitvoering binnen de afgesproken kaders te laten plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn het feit dat de IGSD er in de jaren 2010, 2011 en 2012 niet in slaagde om binnen de begroting te blijven en het feit dat de IGSD er niet in slaagde een goede werkgeversbenadering te implementeren;
- De IGSD informeerde het college actief als bleek dat gemaakte afspraken niet konden worden nagekomen. Voorbeelden hiervan zijn een DB-vergadering in 2012 waarin werd gemeld dat gemaakte afspraken over de opgelegde taakstelling niet werden gehaald werden, en de afspraken tussen college en IGSD over maandelijkse managementrapportages.

## 9. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit dit onderzoek gekoppeld aan een aantal aanbevelingen

### **1. De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan haar rol te pakken, meer in control te komen en afspraken te maken met college over de informatievoorziening**

Pak nadrukkelijker uw rol en maak duidelijke afspraken met het college over de indicatoren waarover en de momenten waarop u geïnformeerd wenst te worden. Pak een nadrukkelijke rol bij het vaststellen van deze indicatoren.

Gebruik daarnaast uw mogelijkheden om meer in control te komen op onderwerpen. Organiseer themabijeenkomsten, breng werkbezoeken, ga actief op zoek naar informatie en vraag het college om regelmatig bijgepraat te worden, bijvoorbeeld over vergaderingen van het Algemeen Bestuur. Wat betreft de informatievoorziening heeft de raad ook een haalplicht. Als de raad van mening is dat hij niet tijdig of niet optimaal wordt geïnformeerd, is het aan de raad om deze informatie alsnog te verkrijgen.

### **2. De Rekenkamercommissie beveelt het college aan de raad beter in stelling te brengen op het dossier.**

Zorg voor een betere informatievoorziening richting de gemeenteraad. Betrek de raad beter bij het dossier en voorzie hem proactief van informatie. Stem de informatiebehoefte met de raad af zodat duidelijk is op welke punten en momenten de raad informatie wil. Breng de raad beter in stelling door voor te stellen de Gemeenschappelijke Regeling zodanig aan te passen, dat er ook raadsleden in het Algemeen Bestuur kunnen plaatsnemen.

### **3. De Rekenkamercommissie beveelt de gemeentelijke organisatie te zorgen voor een goede informatievoorziening van college, het Dagelijks Bestuur en de IGSD.**

Zorg ervoor dat u altijd optimaal geïnformeerd bent door het college, het Dagelijks Bestuur en de IGSD. Zorg dat er bij overleggen op bestuurlijk niveau altijd een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie aanwezig is.

### **4. De Rekenkamercommissie beveelt de IGSD aan te zorgen voor een uitvoerbare en realistische opdracht van college en raad.**

Zorg voor een uitvoerbare en realistische opdracht van college en raad. Als de opdracht 'aan de voorkant' niet realistisch en uitvoerbaar is, is het risico aanwezig dat de IGSD hierop 'aan de achterkant' kan worden afgerekend.

Zorg dat u een goed functionerend systeem ontwikkelt om managementinformatie te genereren. Werk hierbij nauw samen met de raad, het college en de gemeentelijke organisatie, zodat een set indicatoren kan worden ontwikkeld die voor alle partijen de gevraagde sturingsinformatie oplevert. Op basis van deze set indicatoren kan managementinformatie worden aangeleverd aan de verschillende actoren, die congruent, consistent, verhelderend en duidelijk is.

## Bestuurlijk wederhoor



De Rekenkamercommissie Meppel, Steenwijkerland, Westerveld  
de heer J. Mastwijk, voorzitter, de heer B. de Groot, secretaris  
Per e-mail: bram.de.groot@steenwijkerland.nl

Datum	Ons kenmerk	Uw brief	Uw kenmerk
21 juni 2017	200716		

Onderwerp  
reactie rapport "sturing beheersing  
verantwoording en toezicht op de IGSD"

Geachte heer Mastwijk,

Op 8 juni 2017 ontvingen wij van u het *Rapport Sturing beheersing verantwoording en toezicht op de IGSD in de periode 2010-2015, Gemeente Westerveld*.

Via deze brief geven wij onze reactie op het rapport.

Wij herkennen ons in de strekking van de bevindingen, zoals verwoord in de in de hoofdstukken 4 tot en met 7.

Eén opmerking willen wij hierbij maken, omdat deze ook gemaakt is bij het verslag van bevindingen, dat - voor een ambtelijke reactie - eerder aangeboden is.

Op bladzijde 14, eerste alinea is aangegeven dat *de gemeentelijke organisatie niet altijd terugkoppeling kreeg van gesprekken tussen vertegenwoordigers van het college en de IGSD over dagelijkse aansturing en frictiekwesties. Dit heeft de rol van de gemeentelijke organisatie op sommige momenten bemoeilijkt, omdat zij niet altijd optimaal geïnformeerd was.*

Dit beeld herkennen wij niet. In beginsel wordt de relevante ambtelijke en bestuurlijke informatie gedeeld om tot zo goed mogelijke advisering aan college en raad te komen.

Wij herkennen ons daarom meer in het algemene beeld zoals dat in hoofdstuk 8. **Beschouwing** wordt geschetst:

*'De gemeentelijke organisatie kon haar adviserende rol op adequate wijze invullen. Ze was in dialoog met de IGSD, waardoor er een goede onderlinge verstandhouding was. De medewerkers van de IGSD werden als collega's beschouwd. Bij belangrijke dossiers, zoals de beoogde samenvoeging met de NWG en het ontslag van twee directeuren, kon de gemeentelijke organisatie het college en de raad goed adviseren en in stelling brengen'.*

Verder geven wij hieronder een korte reactie op uw aanbevelingen uit hoofdstuk 10, waarbij ook verwijzen naar hoofdstuk 8. (Beschouwing) en 9 (Conclusies).

**Aanbeveling 1**

Bij aanbeveling 1 geeft u over de rol van de raad onder meer aan: *'Pak nadrukkelijker uw rol en maak duidelijke afspraken met het college over de indicatoren waarover en de momenten waarop u geïnformeerd wenst te worden. Pak een nadrukkelijke rol bij het vaststellen van deze indicatoren'*. Hoewel wij als college de reactie hierop vooral aan de raad willen laten, wordt deze aanbeveling naar onze mening niet gedragen door een substantieel van de conclusie, waarin u onder meer aangeeft:

- *De raad heeft duidelijke kaders gesteld voor het college en IGSD.*
- *De raad heeft afspraken gemaakt met het college over de wijze en thema's waarop hij door het college geïnformeerd wil worden. Een voorbeeld hiervan zijn de door het college met de IGSD gemaakte sturingsafspraken die onder andere terugkomen in de jaarrekening. Deze aanvullende sturingsafspraken zijn bekrachtigd door de raad en dienen ook als informatiebron van het college aan de raad.*

In het vervolg van de conclusie geeft onder andere aan u aan:

- *Tijdens de onderzoeksperiode heeft de raad het college niet actief gecontroleerd. De raad controleerde het college op de geijkte momenten (momenten waarop het college het nodig vond om de raad te informeren). De raad liet zich voornamelijk leiden door het college en heeft niet zelf de regie op dit dossier gepakt. Voorbeelden hiervan zijn de "volgende" rol die de raad vervulde bij het vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen, het gevoel bij de raad op dit dossier niet aan het stuur te zitten en het gevoel dat de raad er niet in is geslaagd de gewenste informatievoorziening vanuit het college tot stand te brengen.*

Deze laatste deelconclusie is naar onze mening in (tenminste een schijnbare) tegenspraak met de eerste twee delen van de conclusie.

Op basis van de eerste twee bullits zou ook geconcludeerd kunnen worden dat de sturingskaders 'aan de voorkant' helder afgesproken waren, waardoor er aan de 'achterkant' (de controle) minder bijsturing noodzakelijk was.

Ook laat volgens ons de zinsnede *'De raad controleerde het college op de geijkte momenten (momenten waarop het college het nodig vond om de raad te informeren)'* ruimte voor de interpretatie dat het college de raad slechts naar bevinden informeerde.

Wij verstaan onder de 'geijkte momenten' tenminste de verplichte momenten waarop de raad geïnformeerd wordt, te weten bij de behandeling van:

- kaderbrief van de GR;
- de jaarstukken van de GR;
- de begroting van de gemeente;
- de jaarrekening van de gemeente.





21 juni 2017

3 / 3

#### **Aanbeveling 2**

Als onderdeel van een betere informatievoorziening geeft u onder meer aan: *'Breng de raad beter in stelling door voor te stellen de Gemeenschappelijke Regeling zodanig aan te passen, dat er ook raadsleden in het Algemeen Bestuur kunnen plaatsnemen'*.

Op dit punt gaat u ons inziens voorbij aan het doel waarvoor de Gemeenschappelijke Regeling is getroffen, namelijk de uitvoering van de Wet werk en bijstand (thans Participatiewet) c.a. De uitvoering van de relevante wetten is opgedragen aan het College van B&W. Deze collegebevoegdheid is via een (College-) GR overgedragen aan het Bestuur van de IGSD s-w. Er zijn geen raadsbevoegdheden (zoals de beleids-kaderstellende en verordenende bevoegdheid) overgedragen.

Daarnaast vinden wij een extra argument in het feit dat de hele infrastructuur voor de uitvoering van de participatiewet op dit moment in beweging is (o.a. Reestmond, IGSD, NWG). De verwachting is dat de IGSD op termijn niet zijn huidige vorm zal behouden. Een eventuele discussie over de juridische vorm van de huidige GR lijkt ons dan ook op dit moment niet opportuun.

#### **Aanbeveling 3**

Deze (aan-) beveling ☺ is reeds geëffectueerd.

#### **Aanbeveling 4**

Hier geeft u aan dat de IGSD zorgt voor een uitvoerbare en realistische opdracht van college en raad.

Wij herkennen het belang van deze aanbeveling. Maar wij herkennen ook dat wij hier al zo goed mogelijk invulling aan geven. Zoals u ook stelt in hoofdstuk 8 (beschouwing), zijn de verschillende actoren in Westerveld meer met elkaar in dialoog, waardoor er geen onrealistische verwachtingen werden gewekt. College, raad en de gemeentelijke organisatie in de gemeente Westerveld beschouwden de IGSD als onderdeel van de organisatie en probeerden in gezamenlijkheid tot verbeterde dienstverlening te komen.

Tenslotte geeft u onder respondenten aan dat u een zestal personen heeft geïnterviewd. In het rapport wordt ook een aantal malen interviews aan 'de raad' (of) raadsleden gememoreerd, terwijl onder respondenten hierover niets vermeld is.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders

N.L.J.J. Dusink  
secretaris



H. Jager  
burgemeester

## Nawoord Rekenkamercommissie

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de reactie van het College van burgemeester en wethouders van 21 juni 2017 op het onderzoek sturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IGSD.

Wij hebben waardering voor de uitgebreide reactie op het onderzoek. De reactie is integraal opgenomen in het onderzoeksrapport omdat deze hier onlosmakelijk mee verbonden is. Wij menen dat dit recht doet aan de zorgvuldige procesgang die is gevolgd bij de totstandkoming en oplevering van het onderzoeksrapport.

De bestuurlijke visie van het College is voor ons nog aanleiding om de volgende reactie toe te voegen aan het dossier.

Het college geeft aan zich niet te herkennen in het beeld dat de gemeentelijke organisatie niet altijd aangesloten was op de inhoud van de gesprekken tussen het college en IGSD. Dit is evenwel objectief vastgesteld in het onderzoek en uit de gesprekken gebleken.

Wel is, en zo is dit verwoord in de beschouwing, geconstateerd dat er op ambtelijk niveau wel voldoende aansluiting is tussen gemeente en IGSD. De beschouwing is bewust toegevoegd aan het rapport omdat deze meer ruimte gaf voor aanvullende beelden / impressies die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen en die relevant werden geacht om toe te voegen aan het rapport.

Via het contact op ambtelijk niveau weet 'de gemeente' zich wel adequaat geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de IGSD doch inzicht in de bestuurlijke dynamiek kan dan wel buiten het gezichtsveld blijven. Dat laatste is een risico..

Ten aanzien van de reactie op de aanbevelingen stelt het college terecht dat het aan uw raad is om deze aanbevelingen op te pakken. In dat licht bezien geven wij uw raad nog het volgende mee.

Ten aanzien van de eerste aanbeveling.

Wij vinden het belangrijk dat uw raad het initiatief naar zich toe trekt om duidelijke afspraken te maken met het college over de invulling van de kaderstellende en controlerende rol. Deze dient vanuit de raad gestuurd te worden en niet vanuit het college. De schijnbare tegenspraak van diverse conclusies zien wij in dezen niet.

Ten aanzien van de tweede aanbeveling.

Wij adviseren college en raad met elkaar in gesprek gaan bij de vorming van gemeenschappelijke regelingen (GR) en daarbij expliciet de vraag aan de orde te stellen bij welke structuur van toezicht de gemeenschap het beste gediend is en hoe geborgd kan worden dat de raad goed aangesloten kan blijven op dossiers die via een GR. op afstand zijn geplaatst. In dat licht is een dergelijke investering aan de voorkant van het proces bij de vorming van een GR aan te bevelen.

Ten aanzien van de vierde aanbeveling.

Het is goed te vernemen dat de verschillende actoren met elkaar in dialoog zijn. We adviseren wel om de voortgang op de opdracht van de IGSD onderwerp van gesprek te laten zijn en het college te vragen hierover de raad periodiek te informeren.

Tenslotte stelt het college dat er raadsleden zijn geïnterviewd terwijl hierover niets is vermeld onder de respondenten van het onderzoek. Deze omissie is hersteld in het onderzoeksrapport.

Al met al zien wij met het college voldoende aangrijppingspunten om de aanbevelingen op te pakken.

## Bijlage 1. Bronnenlijst

### Gemeente Westerveld:

- Gemeente Westerveld, Brief aan IGSD 25 juni 2010 over Meerjarenbegroting 2011-2014 en jaarrekening 2009
- Gemeente Westerveld alle programmabegrotingen van 2010 tot en met 2015
- Gemeente Westerveld alle jaarrekeningen van 2010 tot en met 2015
- Aanbiedingsbrieven van begrotingen en jaarrekeningen van de IGSD aan de raad 2010-2015.
- Gemeente Westerveld, collegevoorstel onderzoek apparaatskosten, september 2011
- Gemeente Westerveld, Meerjarenbegroting IGSD 2011-2014 en de Jaarrekening en –verslag 2009, 27 april 2010
- Gemeente Westerveld, Jaarrekening 2010, begrotingswijziging 2011 en Meerjarenbegroting 2012-2015 van de Intergemeentelijke sociale dienst Steenwijkerland Westerveld, 25 oktober 2011
- Gemeente Westerveld, Jaarrekening 2011 en Meerjarenbegroting 2013-2016 van de Intergemeentelijke sociale dienst Steenwijkerland Westerveld, 21 mei 2012
- Gemeente Westerveld, sturingsafspraken 2011, 2012, 2013, 2014
- Gemeente Westerveld, resultaten sturingsafspraken 2013
- Gemeente Westerveld, besluit Plan van aanpak Vertrouwen Ondernemen en Verbinden- Besluitvorming College/besluitvorming Raad, 13 oktober 2015

### IGSD & NWG:

- Vergaderstukken AB/DB IGSD 2010-2015
- Vergaderstukken NWG 2010-2015
- Begroting IGSD 2010-2015
- Jaarrekening IGSD 2010-2015
- MARAPS IGSD 2010-2015
- IGSD, Brief over de taakstelling, 16 maart 2011
- IGSD, Brief over de taakstelling, 26 april 2012
- Deloitte, Rapportage Onderzoek apparaatskosten, 9 februari 2011
- IGSD, Brief reactie op het onderzoek naar de apparaatskosten bij de IGSD 27 september 2011
- D. Kortschot, 'Samen werken aan samenwerken' NoordWestGroep en Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland & Westerveld 5 maart 2013 Stuurgroep
- IGSD, Aanpak bezuinigingen 2011-2014 'achteruit kost ook benzine'
- IGSD 'Nota Administratieve lastenverlichting'
- Gemeenschappelijk Regeling van de IGSD 2010-2016
- IGSD, Plan van Aanpak, Vertrouwen Ondernemen Verbinden 13 augustus 2015
- Gemeenschappelijk Regeling van de IGSD 2010-2016

## Bijlage 2. Respondenten

- De heer K. Smidt (wethouder)
- Mevrouw A. Kleine Deters (oud-wethouder)
- De heer G. van Hofwegen (interim directeur IGSD/NWG)
- De heer E. Oeseburg (ambtenaar gemeente Westerveld)
- De heer S. Meulenbeld (ambtenaar gemeente Westerveld)
- Mevrouw R. Veldman (ambtenaar gemeente Westerveld)
- De heer W. Kreike (raadslid Sterk Westerveld)
- De heer J. de Haas (raadslid Gemeentebelangen)
- Mevrouw G. Kiers (raadslid DSSW)
- De heer J. Moes (raadslid VVD)
- Mevrouw T. Bierhoff (raadslid Progressief Westerveld)
- De heer J. de Wit (raadslid CDA)