

Rekenkamer gemeente Deventer

Meetbaarheid van beleid

Bestuurlijke nota

Oktober 2024

drs. W.D.M. van der Valk
prof. dr. P.H.M. van Hoesel

Colofon

Deventer, 24 oktober 2024
Rekenkamer Deventer

- mevr. K. van den Berg (voorzitter), extern lid
- dhr. L.J. Mellema, extern lid
- dhr. B.J. Buiskool, extern lid
- mw. J. Bijlsma, extern lid
- mw. H. Jansen, extern lid
- dhr. L. Gerritsen, secretaris

INHOUD

Leeswijzer	4
1 Belangrijkste bevindingen en reflectie	5
1.1 <i>Inleiding</i>	5
1.2 <i>Begripsafbakening</i>	5
1.3 <i>Stakeholders en samenwerkingsverbanden</i>	5
1.4 <i>Inbedding van 'gezondheid' en 'afval' in beleid en bestuur</i>	5
1.5 <i>Beleidsontwikkeling en evaluatie</i>	6
1.6 <i>Betrokkenheid van de gemeenteraad</i>	9
2 Aanbevelingen	10
2.1 <i>Aanbevelingen aan de gemeenteraad</i>	10
2.2 <i>Aanbevelingen aan het college van B&W</i>	10
3 Inleiding	11
3.1 <i>Aanleiding</i>	11
3.2 <i>Doel van het onderzoek</i>	11
3.3 <i>Centrale vraag, deelvragen en definitie doeltreffendheid</i>	11
3.4 <i>Aanpak en inrichting en verloop van het onderzoek</i>	12
4 Begripsafbakening, stakeholders overleg- en samenwerkingsstructuren	14
4.1 <i>Gezondheid</i>	14
4.2 <i>Afval en Grondstoffen</i>	15
5 Inbedding van beleidsthema's in begrotings- en programmastructuren.....	16
5.1 <i>Inleiding</i>	16
5.2 <i>Wettelijk begrotingskader</i>	16
5.3 <i>Beleidsprogramma's in de gemeente Deventer</i>	16
5.4 <i>Inbedding van 'gezondheid' in beleid en bestuur</i>	17
5.5 <i>Inbedding van 'afval' in beleid en bestuur</i>	17
6 Beleidsontwikkeling en evaluatie	17
6.1 <i>De beleidscyclus</i>	17
6.2 <i>Doelstellingen</i>	18
6.3 <i>Beleid(sdoelstellingen): de praktijk in Deventer</i>	19
6.4 <i>Beleidsvaluatie</i>	24
7 Betrokkenheid van de gemeenteraad	28
7.1 <i>Wettelijke informatieplicht</i>	28
7.2 <i>Informatie over de doeltreffendheid van beleid</i>	28
7.3 <i>Thema-specifieke interactie met de raad</i>	29
Bijlage 1 – CV onderzoekers	31

Leeswijzer

Dit rapport handelt over de 'meetbaarheid van beleid'. Het bestuderen van twee 'voorbeeldcases': 'gezondheidsbeleid' en 'afval en grondstoffen' vormde daarbij een belangrijke pijler.

In deze leeswijzer wordt beknopt de inhoud van de hoofdstukken waaruit dit rapport bestaat geschetst en een leesadvies gegeven aan hen die het rapport integraal tot zich willen nemen en aan hen die willen volstaan met de kern van de bevindingen.

Voor wie zich wil beperken tot de kern van dit rapport:

Lees de hoofdstukken 1 en 2, die samen de 'managementsamenvatting' vormen.

Hoofdstuk 1 bevat de samenvatting van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek en de reflectie van de onderzoekers daarop.

Hoofdstuk 2 bevat de aanbevelingen aan gemeenteraad en college die uit het onderzoek voortvloeien.

Voor wie de integrale inhoud van het rapport tot zich wil nemen:

Lees eerst de hoofdstukken 3 t/m 7 en daarna de hoofdstukken 1 en 2.

Hoofdstuk 3 beschrijft de aanleiding, het doel, de aanpak en het verloop van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 schetst de begripsafbakening en de wettelijke kaders en daarmee de gemeentelijke beleidsruimte van de beleidsvelden 'gezondheid' en 'afval en grondstoffen', met behulp waarvan aan de essentie van het onderzoek, de 'meetbaarheid van beleid' (mede) inhoud is gegeven. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de -voor de gemeente Deventer- belangrijkste overleg- en samenwerkingsstructuren van deze beleidsterreinen.

Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de vraag binnen welke gemeentelijke structuren de onderzochte beleidsvelden hun plaats hebben.

Hoofdstuk 6 handelt over de beleidscyclus, met het accent op de voor dit onderzoek belangrijkste twee fasen: de beleidsontwikkeling en de beleidsevaluatie.

Hoofdstuk 7, tenslotte, beschrijft hoe en op welke momenten de gemeenteraad geïnformeerd en betrokken wordt, met een focus op informatie over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

1 Belangrijkste bevindingen en reflectie

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek beknopt weergegeven. Daarbij wordt aangesloten bij de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in paragraaf 3.3.

De rekenkamer, als opdrachtgever, heeft aan de onderzoekers verzocht om, vanuit hun materie- en vakinhoudelijke kennis en ervaring, op de daarvoor in aanmerking komende bevindingen te reflecteren.

Recapitulatie en reflectie vormen samen de basis voor de in hoofdstuk 2 te presenteren aanbevelingen aan raad en college.

1.2 Begripsafbakening

Gezondheid

De gemeente Deventer gaat in haar beleid uit van het begrip 'positieve gezondheid'. In dit brede gezondheidsconcept staat niet langer centraal wat iemand *niet* meer kan. Het gaat er juist om wat iemand *wèl* kan, belangrijk vindt en eventueel wil veranderen.

Afval en grondstoffen

In lijn met de hedendaagse maatschappelijke opvattingen en ontwikkeling hanteert de gemeente Deventer het concept 'afval en grondstoffen'. Afval wordt hierin niet meer primair als een waardeloze reststof gezien, maar als grondstof voor hergebruik.

1.3 Stakeholders en samenwerkingsverbanden

Gezondheid

De belangrijkste groep stakeholders wordt gevormd door de inwoners van de gemeente Deventer. Binnen de rijksoverheid is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de belangrijkste stakeholder, onder meer als 'trekker' van het GALA-akkoord. Voorbeelden van regionale overleg- en samenwerkingspartners zijn: GGD IJsselland, Samen Gezond in Deventer, Salland United, Salland Zorgverzekeraar/Zorgkantoor en de regiogemeenten Olst-Wijhe, Raalte en Voorst.

Afval en grondstoffen

De inwoners van de gemeente Deventer zijn de doelgroep van beleid van 'afval en grondstoffen'. Ook vormen zij de belangrijke groep stakeholders. Voor de twee samenstellende onderdelen 'leefomgeving' (lees: afvalinzameling 'aan huis') respectievelijk het 'schoonhouden van de stad' heeft de gemeente contracten met het bedrijf 'Circulus'.

Andere noemenswaardige stakeholders zijn de branchevereniging Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Afval- en Reinigingsdiensten NVRD en 'Verpact', de organisatie die onder meer gaat over de vergoedingen voor de inzameling van PMD.

1.4 Inbedding van 'gezondheid' en 'afval' in beleid en bestuur

De gemeente Deventer kent 13 programma's, waarlangs beleid wordt gevoerd en verantwoord. Geen hiervan heeft expliciet/exclusief betrekking op 'gezondheid' of 'afval en grondstoffen', wat ook al blijkt uit de naam van de programma's.

Gezondheid

Formeel valt 'gezondheid' onder het begrotingsprogramma 'Meedoen'. Het beleidsveld 'gezondheid' vormt echter binnen het merendeel van de programma's een min of meer belangrijke component, dan wel ondergaat daarvan invloed.

Bestuurlijk valt 'gezondheid', onder de noemer 'Gezondheid en sport', binnen de portefeuille van de wethouder die daarnaast -onder meer- sterk aan 'positieve gezondheid' gerelateerde onderwerpen beheert.

In de meest recente jaren is er, met 'GALA' als katalysator, wat 'gezondheid' betreft, steeds minder sprake van een versnipperd beleid. Zo kent Deventer inmiddels een integraal overleg 'gezondheid/GALA' en de 'kerngroep GALA', waarin de meest bij gezondheid betrokken beleidsprogramma's zijn vertegenwoordigd.

Afval en grondstoffen

'Afval en grondstoffen' valt onder de programma's 'Milieu en duurzaamheid' (voor wat betreft afvalinzameling) en 'Leefomgeving' (het schoonhouden van de stad).

Het beleidsveld 'afval en grondstoffen' maakt onderdeel uit van het takenpakket van de programma-onderdeelmanager die 'leefomgeving' en 'milieu en duurzaamheid' in portefeuille heeft.

Bestuurlijk valt 'afval en grondstoffen' onder de noemer 'Milieu & Duurzaamheid'. Het schoonhouden van de openbare ruimte valt onder 'Leefomgeving'.

1.5 Beleidsontwikkeling en evaluatie

Aan beleid ligt de zogeheten beleidscyclus ten grondslag: het beleid wordt voorbereid en vervolgens opgesteld. Na de besluitvorming wordt het beleid uitgevoerd en tot slot wordt het beleid geëvalueerd. Dit onderzoek concentreert zich op het 'formuleren van de doelstellingen van het beleid', de 'monitoring' van de resultaten en de 'beleidsevaluatie'.

Om gevoerd beleid op effectiviteit te kunnen toetsen, dienen de onderliggende doelstellingen bij voorkeur te voldoen aan wat bekend staat als het SMART-principe.

De letters SMART staan daarbij voor:

- Specifiek - Is de doelstelling eenduidig?
- Meetbaar - Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
- Acceptabel - Zijn deze doelen acceptabel voor de doelgroep en/of het management?
- Realistisch - Is het doel haalbaar?
- Tijdsgebonden - Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

Er zijn uiteenlopende situaties waarin noodgedwongen van het SMART-principe afgeweken moet worden. In die gevallen kan het formuleren van tussendoelen, inspanningsvoornemens en/of proxy-variabelen next-best oplossing bieden.¹

Deventer-breed

Beleidsontwikkeling en -evaluatie

Meetbaarheid van beleid heeft in Deventer de aandacht bij beleidsvorming en -evaluatie en ook in de besluitvorming daar omheen, maar 'een handboek meetbaarheid' is er niet. Er is in het verleden wel een format gehanteerd waarmee bij P&C-documenten de meetbaarheid werd uitgevraagd. De toepassing daarvan is rond 2014 losgelaten met de ombouw van de toenmalige programma- en productiebegroting naar de huidige

¹ tussendoelen, inspanningsvoornemens en proxy-variabelen kunnen ook een nuttige *aanvulling* zijn op SMART-geformuleerde doelstellingen.

systematiek. In de oorspronkelijke aanpak van 'Art 213a-onderzoeken' was, sterker dan tegenwoordig, aandacht voor de beleidsevaluatiekant. Deze aanpak leidde echter tot lange doorlooptijden, waardoor de resultaten van deze onderzoeken vaak te laat kwamen om nog van betekenis te zijn voor de beleidsbeoordeling en -bijstelling. Tegen deze achtergrond is gekozen voor een aanpak die minder tijd nam -maar daardoor ook beperkter was qua reikwijdte en diepgang- waardoor de resultaten meer tijdig beschikbaar kwamen.

Allengs komt in Deventer bij het formuleren van beleidsdoelen de nadruk minder te liggen op 'SMART' formuleringen en meer op 'Global Goals'.

Reflectie van de onderzoekers

De vanuit de Gemeentewet verplicht gestelde onderzoeken ('Art 213a-onderzoeken') naar doelmatigheid en doeltreffendheid laten dusdanig veel ruimte voor een door de gemeente zelfgekozen invulling, dat het voldoen aan de wettelijke verplichting geen waarborg voor kwaliteit biedt.

Beleidsevaluatie wordt in belangrijke mate decentraal, vanuit de beleidsvelden zelf, aangestuurd. Het is dan ook daar dat de kwaliteit ervan bepaald wordt.

Het 'SMART' principe blijft naar onze mening van belang, ook als nieuwe inzichten terrein winnen. Zo zijn, om een concrete casus te noemen, 'SMART' en 'Global Goals' niet elkaars tegenhanger, maar kunnen zij elkaar zelfs juist versterken.

Reflectie van de onderzoekers

Wij pleiten voor een grotere rol voor het burgerperspectief dan die welke wij in het onderzoek hebben geconstateerd. Burgers zijn in de meeste gevallen de doelgroep/eindgebruiker van het beleid en zij kunnen (daarom) het beste aangeven hoe ze het beleid ondergaan. De wenselijkheid van meer aandacht voor het burgerperspectief geldt voor alle fasen in het beleidsproces, dus (nadrukkelijk) ook in de fase van de *beleidsontwikkeling*.

Gezondheid

Beleidsontwikkeling

De 'Wet publieke gezondheid' verplicht gemeenten om elke vier jaar hun gezondheidsbeleid vast te leggen. Het is in deze beleidsnota's waar de doelstellingen voor de aankomende periode (van vier jaar) worden geformuleerd en waar dus het aangrijpingspunt voor 'meetbaarheid van beleid' gevonden moet worden. De meest recente gezondheidsnota is die over de jaren 2023-2026.

De in de nota gepresenteerde doelstellingen voldoen op veel punten niet aan de SMART-criteria, wat overigens voor een groot deel inherent is aan de karakteristieken van het begrip 'gezondheid'.

Echter, onder invloed van 'GALA' zijn benchmarks beschikbaar gekomen van 'gezondheids-relevante variabelen'. Deze bieden handvatten om in beleidsbepalingen de doelstellingen meer 'SMART' te definiëren.

Reflectie van de onderzoekers

Op het gebied van 'gezondheid' neemt het aantal beschikbare benchmarks toe. Dit geeft het beleid de kans om hierop in het expliciteren van de beleidsdoelen aan te sluiten. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt hier al aan gewerkt en de resultaten hiervan zullen in toenemende mate zichtbaar worden.

Beleidsevaluatie

Het totaal van beleidsevaluaties op het gebied van 'gezondheid' toont een diffuus, maar een wel verbeterend beeld. Het beschikbaar komen van meer en betere benchmarks en monitors, zoals ook die vanuit het Rijk, de regio en partijen als de GGD, is hierin een belangrijke factor.

Afval en grondstoffen

Beleidsontwikkeling

Een van de stimuli voor gemeentelijk beleid was de opdracht vanuit de landelijke overheid om in 2025 nog maar maximaal 30 kilogram restafval per inwoner per jaar over te houden.

Het afvalplan 2015 – 2018 kende als belangrijkste doelstellingen:

Hoofddoelstelling: > 100 kilo restafval per huishouden

- Bronscheiding van minimaal 75%
- Reductie CO₂: 10% (t.o.v. 2013)
- Daling afvalbeheerkosten: 10% (t.o.v. 2013)

Minder restafval is echter geen doel op zich meer, zo stelt het Grondstoffenplan Deventer 2020-2024. In het beleidsplan is daarom de focus vooral gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de 'grondstoffen'.

Aan dit plan zijn de volgende doelstellingen te ontleen:

- Verminderen van de hoeveelheid restafval, verbetering zuiverheid grondstoffen;
- Tegengaan ontwijkgedrag;
- Verbeteren Arbo en veiligheid

Opvallend is, dat in het Grondstoffenplan Deventer 2020 – 2024 de doelstellingen minder expliciet en ook 'minder SMART' geformuleerd zijn dan in het Afvalplan 2015 – 2018. De doelstellingen en de te verwachten effecten worden weliswaar qua *richting* geduid (in termen van meer/minder/afname en dergelijke) maar niet nader *gekwantificeerd*, zoals dat in het plan van 2015-2018 wel het geval was.

Beleidsevaluatie

Per kwartaal wordt de tevredenheid van de burgers gemeten. Ook via wijkrapportages, schouwen van de buitenruimte en in het 'Deventer Digipanel' komt afval als onderwerp aan bod.

De NVRD (Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Afval- en Reinigingsdiensten) houdt een monitor bij, waarin onder meer de ontwikkeling van de hoeveelheid restafval per inwoner wordt gevolgd, alsmede het percentage afvalscheiding.

Effecten van beleid

In de monitor van de NVRD scoort Deventer erg goed. Dit kan als een aanwijzing voor de effectiviteit van het beleid worden opgevat.

Onderzoek van het bureau 'Vrijdag Advies' ondersteunt dit en maakt ook de positieve effecten van afzonderlijke beleidsmaatregelen (te weten de invoering van Diftar, respectievelijk vierwekelijkse inzameling van restafval) aannemelijk.

Reflectie van de onderzoekers

De mogelijkheid om de effectiviteit van beleid te meten vereist (onder meer) meetbare doelstellingen. In dat licht is het opvallend en niet positief te noemen dat in de in de vigerende beleidsnota (2020 – 2024) opgenomen beleidsdoelen minder SMART zijn gedefinieerd dan in zijn voorganger (2015 -2018).

Momenteel loopt het proces van actualisering van de nota 2020 – 2024. Dit biedt de kans om de doelstellingen (weer) meer 'SMART' te definiëren en zo ook beter aan te sluiten bij de referentiedata in de beschikbare evaluaties en monitoren.

1.6 Betrokkenheid van de gemeenteraad

Informatievoorziening in het algemeen

Het college van B&W heeft een wettelijke plicht om de raad proactief te informeren over alle zaken die voor de raad relevant zijn. Ook kunnen raadsleden het college vragen stellen over alles wat met het gemeentebestuur te maken heeft. Het college is verplicht om deze vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden.

Reflectie van de onderzoekers

De programma's die Deventer hanteert zijn *begrotingsprogramma's*. Overstijgende thema's zoals 'gezondheid'² ontlenen middelen aan die programma's die, gegeven het specifieke aandachtspunt, daarvoor aangewezen zijn ('matrixgedachte'). Vanuit die systematiek past het in het leven roepen van specifieke programma's, zoals bijvoorbeeld een 'programma gezondheid' ook niet.

Mogelijk kan de raad geholpen zijn met, waar dat relevant is, in de informatie die zij ontvangt (m.n. raadsmededelingen) systematisch aanwijzingen te krijgen over de beleidsvelden waarop deze informatie, naast die van waaruit de informatie is verstrekt, impact heeft. Dit helpt om tussen de bomen door het bos nog te zien.

Informatievoorziening over doeltreffendheid van beleid

In het kader van de informatievoorziening over de doeltreffendheid van beleid is voor alle beleidsvelden, dus ook voor 'gezondheid' en 'afval en grondstoffen' van specifiek belang:

- Het per programma vanuit de P&C-cyclus elk kwartaal informeren van de raad over de voortgang van de in de begroting geformuleerde activiteiten (qua voortgang, financieel en ook qua doelrealisatie);
- Het per thema en/of beleidsonderwerp informeren van de raad via schriftelijke beantwoording van vragen, 'raadsmededelingen' en 'raadstafels'.

Thema-specifieke interactie met de raad

In de praktijk van Deventer vinden er op het niveau van de individuele beleidsonderwerpen ad-hoc sessies met de raad plaats, veelal onder de noemer van 'raadstafels'. Daarbij is er vaak ook aandacht voor de effecten van het gevoerde beleid, al is het maar in de vorm van de vragen die de raad daarover stelt.

² Een voorbeeld van een ander thema dat op dit punt in een vergelijkbare positie verkeert is de 'omgevingsvisie'.

2 Aanbevelingen

2.1 Aanbevelingen aan de gemeenteraad

M.b.t. beleidsontwikkeling en -bijstelling:

1. Wees bij het beoordelen van beleidsnota's alert op onduidelijk -of zelfs verhullend- taalgebruik; begripsbeschrijvingen mogen niet multi-interpretabel zijn. Waar synoniemen voor eerder gedefinieerde begrippen worden gebruikt moet duidelijk zijn dat hier hetzelfde wordt bedoeld.
2. Check of wat als 'doel' gebracht wordt, ook werkelijk een 'doel' is (en bijvoorbeeld niet een weg waarlangs een doel bereikt denkt te gaan worden). Werk waar dienstig, bijvoorbeeld bij langdurige en/of complexe processen (ook) met tussendoelen. Zorg er daarbij voor dat deze als zodanig herkenbaar zijn.
3. Vraag om SMART gedefinieerde doelen en, waar deze worden gepresenteerd, SMART gedefinieerde tussendoelen.
4. Wees alert op signalen vanuit de inwoners van Deventer. Doe dit niet alleen 'passief' maar ook 'actief' (raadpleging, bijvoorbeeld via het Deventer DigiPanel).

M.b.t. beleidsevaluatie:

5. Ga bij elk beleidsinitiatief na of daarbij voorzien is in effectevaluatie, dan wel dat daar beargumenteerd van af wordt gezien.

2.2 Aanbevelingen aan het college van B&W

M.b.t. beleidsontwikkeling en -bijstelling:

1. Formuleer beleidsdoelen, tussendoelen en proxy's SMART.
2. Beoordeel bij elk beleidsinitiatief de wenselijkheid, vorm en frequentie van effectevaluatie.
3. Overweeg de toepassing van 'ex durante evaluaties'. Dit soort evaluaties is doorgaans leerzamer dan ex post evaluaties. Je kunt van het beleidsproces zo een leerproces maken, vergelijkbaar met incrementele innovatie in het bedrijfsleven.
4. Werk bij complexe en/of langdurige beleidstrajecten met tussendoelen.
5. Heb aandacht voor het 'burgerperspectief'.

M.b.t. beleidsevaluatie:

6. Bepaal voor elk beleidsveld een set van variabelen met behulp waarvan de (middel)langetermijndoelen, tussendoelen en proxy's op hun realisatie gevolgd kunnen worden.
7. Beoordeel wat aan evaluaties beschikbaar komt op hun functionaliteit voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad en voorzie de raad (dus) niet (ongevraagd) van meer informatie dan zij strikt nodig heeft voor de uitvoering van haar taken.

3 Inleiding

3.1 Aanleiding

Taakuitvoering gemeenteraad vraagt adequate informatie

Om haar controlerende en kaderstellende rol goed te kunnen uitvoeren heeft de gemeenteraad de juiste informatie nodig over de beoogde en gerealiseerde doeltreffendheid van beleid. De raad kan aan de hand van deze informatie de beoogde maatschappelijke effecten/doelen vaststellen en nadien bepalen of de maatschappelijke doelen die zij gesteld heeft ook daadwerkelijk worden behaald. Vervolgens kan zij deze informatie ook inzetten om de kaders eventueel bij te stellen en anders vorm te geven.

Taakuitvoering gemeenteraad als onderdeel van de beleidscyclus

Aan beleid ligt de zogeheten beleidscyclus ten grondslag: het beleid wordt voorbereid en vervolgens geformuleerd. Na besluitvorming wordt het beleid uitgevoerd en tot slot wordt het beleid geëvalueerd. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie, wordt deze - idealiter- meegenomen in een -eventuele- volgende cyclus.

3.2 Doel van het onderzoek

Om de raad te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende taak, heeft de rekenkamer opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de manier waarop de gemeente Deventer de doeltreffendheid van haar beleid vaststelt en nadien evalueert en op welke wijze de raad in dit proces wordt meegenomen en een stem heeft.

3.3 Centrale vraag, deelvragen en definitie doeltreffendheid

Centrale vraag

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de beoogde doeltreffendheid van het beleid aan de voorkant bepaald en op een later moment daadwerkelijk geëvalueerd? Welke rol heeft de raad hierin gespeeld en hoe is er met de uitkomsten van de evaluatie omgegaan? Heeft dit geleid tot het bijstellen van de beoogde maatschappelijke effecten en beleidsmatige doelen?

Deelvragen

De centrale vraag leidt tot de volgende deelvragen:

- In hoeverre is de doeltreffendheid van beleid binnen de gemeente Deventer getoetst en gemonitord, en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om dit te verbeteren zodat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol optimaal kan uitvoeren?
- Hoe wordt de doeltreffendheid van het beleid van de gemeente Deventer geformuleerd, gemonitord en geëvalueerd?
- In hoeverre is de doeltreffendheid van gemeentelijk beleid voldoende concreet en meetbaar?
- Hoe en in welke mate wordt de raad geïnformeerd over de doeltreffendheid van beleid en in hoeverre kan de raad deze informatie benutten in haar kaderstellende en controlerende rol?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de manier waarop de doeltreffendheid van het beleid van de gemeente Deventer wordt geformuleerd,

gemonitord en geëvalueerd?

- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad over de doeltreffendheid van het beleid en de wijze waarop raad hier vervolgens op stuurt?

Definitie van doeltreffendheid

Doeltreffendheid is de mate waarin de geleverde producten en prestaties bijdragen aan het realiseren van gestelde gemeentelijke beleidsdoelen.³

3.4 Aanpak en inrichting en verloop van het onderzoek

Aanpak van het onderzoek

Als aanpak van het onderzoek is gekozen voor het, op de voor de vraagstelling relevante aspecten, bestuderen van twee beleidsvelden. Na een beknopt vooronderzoek is daarbij gekozen voor 'gezondheid' en 'afval en grondstoffen'. Deze onderwerpen representeren de uiteinden van het continuüm van aan de ene zijde 'duidelijk af te bakenen, zowel wat begripsbepaling als plaats binnen het beleid betreft' en aan de andere zijde 'niet eenduidig bepaald en in de tijd ook nog eens veranderend begrip en rakend aan veel - andere- beleidsvelden'.

Ook op andere punten verschillen de 'cases'. Zo telt 'gezondheid' een relatief groot aantal betrokken partijen ('stakeholders') en samenwerkingsverbanden. Bij 'afval en grondstoffen' is dat aantal beperkt. Bemoeyenis vanuit de Rijksoverheid is bij 'gezondheid' groot en bij 'afval en grondstoffen' een stuk minder.

De keuze voor bestudering van (deze) twee onderling zo verschillende beleidsvelden was niet zozeer gericht op het verkrijgen van een representatief beeld als wel op de mogelijkheid van het confronteren van de bevindingen m.b.t. deze twee uitersten en het zo, met voor het gestelde doel acceptabele inspanningen, bereiken van een optimaal potentieel leereffect.

Deskresearch, websearch en interviews

Deskresearch

Het onderzoek is in de periode januari-juli 2024 uitgevoerd middels desk- en websearch en het afnemen van interviews.

De deskresearch is verricht op basis van door de opdrachtgever, de rekenkamer van de gemeente Deventer, aangereikte documenten. Globaal is daarbinnen de tweedeling te maken tussen:

- a) primair op communicatie met de raad betrekking hebbende documenten, zoals raadsmededelingen en antwoorden op raadsvragen, en:
- b) documenten met een bredere doelgroep, zoals beleidsnota's en onderzoeksrapporten, waaronder (effect)evaluaties.

Met betrekking tot 'gezondheid' zijn circa 40 documenten over de periode 2019 – heden aangeleverd en bestudeerd, ongeveer 50/50 verdeeld over de typen 'a' en 'b' zoals hierboven zijn onderscheiden.

³ Artikel 1 (definities) Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art. 213a Gemeentewet) Deventer 2023.

De ruim 80 documenten met betrekking tot 'afval en grondstoffen' besloegen de periode 2015 – heden en zijn 2 : 1 verdeeld over 'type a' en 'type b'.

Websearch

Aanvullend op de bestudering van de gemeentedocumenten is het Internet geraadpleegd. Het accent lag hierbij op (de ontwikkeling in) begripsbepaling, de rol van de Rijksoverheid en informatie van en over enkele andere stakeholders, voornamelijk overleg- en samenwerkingspartners in het zorgdomein.

Interviews

In de maanden april-mei zijn drie interviews afgenomen aan in totaal vijf nauw bij het onderzoeksonderwerp betrokken medewerkers van de gemeente Deventer.

Uitvoering, begeleiding en ambtelijk wederhoor

Uitvoering

Het onderzoek is, in opdracht van de rekenkamer van Deventer, uitgevoerd door Peter (prof. dr. P.H.M.) van Hoesel en Pim (drs. W.D.M.) van der Valk. Beiden hebben een langdurige staat van dienst in het veld van beleidsonderzoek. Hun beknopte CV is als bijlage 1 bij dit rapport opgenomen.

Ambtelijk wederhoor

In de maand oktober 2024 is de nota van bevindingen opgeleverd en 'om commentaar' aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. Op grond van de ontvangen reacties is een aantal aanpassingen doorgevoerd en is de rapportage eind oktober 2024 als 'bestuurlijke nota' aangeboden.

4 Begripsafbakening, stakeholders overleg- en samenwerkingsstructuren

4.1 Gezondheid

Maatschappelijke ontwikkeling en opvatting

In 1948 stelde de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) dat gezondheid is: 'een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn, en niet slechts de afwezigheid van ziekte of andere lichamelijke gebreken'.

In de jaren daaropvolgend werd de bruikbaarheid van het zo omschreven gezondheidsbegrip in toenemende mate bekritiseerd. Deze definitie zou namelijk medicaliserend, te statisch en te veel op ziekte gericht zijn. Ook zou deze definitie te weinig handelingsperspectief bieden aan mensen die ziek zijn. Op verschillende plekken in Nederland wordt daarom steeds meer gewerkt vanuit een breed perspectief op gezondheid, waaronder 'Positieve Gezondheid' en van 'Ziekte en Zorg naar Gezondheid en Gedrag'. In deze brede gezondheidsconcepten staat niet langer centraal wat iemand *niet* meer kan. Het gaat er juist om wat iemand *wèl* kan, belangrijk vindt en eventueel wil veranderen.

IZA en GALA-akkoord

Gemeentelijk gezondheidsbeleid, dus ook dat van Deventer, is ingebed in overeenkomsten met Rijksoverheid, zorgverzekeraars, GHOR en GGD. Elementaire kennis hiervan is onontbeerlijk om de kaders en speelruimte van gemeentelijk gezondheidsbeleid te kunnen begrijpen en beoordelen. In dat kader kan het GALA-akkoord, dat op 3 februari 2023 door en namens betrokken partijen is ondertekend, niet onvermeld blijven.⁴ GALA staat voor 'Gezond en Actief Leven Akkoord'. Het GALA is de concrete uitwerking van het in 2023 overeengekomen Integraal Zorg Akkoord (IZA). In de aanbiedingsbrief van het GALA-akkoord wordt ook aandacht besteed aan het monitoren van de realisatie van de gemaakte afspraken.

Uit de begeleidende brief van 6-2 2023 aan de Tweede Kamer, waarbij het GALA-akkoord wordt aangeboden:

Monitoring

Landelijke, regionale en lokale monitoring is essentieel om te kunnen bepalen in hoeverre de afspraken worden uitgevoerd en welke resultaten ze opleveren. Uitgangspunt bij al deze monitors is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van al bestaande informatie. Het RIVM adviseert, in samenwerking met de GGD-en en het Mulier instituut, hoe bestaande en nieuw te ontwikkelen monitors voor de verschillende deelprogramma's het beste op elkaar aan kunnen sluiten. Ook adviseert het RIVM hoe de meer overkoepelende doelen van het GALA, waar een integrale aanpak voor nodig is (zoals gezondheidsachterstanden), gemonitord kunnen worden. Tot slot wordt, in samenwerking met de VNG en ZN, de voortgang van de regionale samenwerking tussen zorgverzekeraars en gemeenten op het gebied van gezondheidsbevordering door het RIVM gemonitord. Het gaat daarbij om inzicht in de voortgang van regionale afspraken en de voortgang van de inrichting van de ketenaanpakken waarover in het GALA afspraken zijn gemaakt.

⁴ De ondertekenaars van het GALA zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (als vertegenwoordiger van alle Nederlandse gemeenten), GGD GHOR Nederland, verantwoordelijk voor publieke gezondheidszorg in Nederland), Zorgverzekeraars Nederland (ZN) (vertegenwoordigt alle Nederlandse zorgverzekeraars) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), verantwoordelijk voor het rijksbeleid op het gebied van volksgezondheid.

Actueel gezondheidsbeleid in Deventer

De gemeente Deventer gaat in haar beleid uit van het begrip 'positieve gezondheid', zoals verwoord in de eerste alinea van deze paragraaf.

Stakeholders, overleg- en samenwerkingsstructuren

De ultieme 'stakeholder', want immers de doelgroep van het gezondheidsbeleid, wordt gevormd door de inwoners van de gemeente Deventer. Voorts bevindt het gezondheidsbeleid zich binnen het krachtenveld van tal van stakeholders op nationaal (rijksoverheid), regionaal (provinciebestuur), en lokaal niveau. Als verantwoordelijke vanuit de rijksoverheid van het GALA-akkoord, is het ministerie van VWS een belangrijke nationale stakeholder.

Om een beeld te schetsen, zonder de ambitie te hebben om compleet te zijn, vallen als stakeholders in de regio te noemen:

Samen Gezond in Deventer (SGiD) is een netwerkorganisatie waarin o.a. zorg-, sport- en welzijnsorganisaties, bedrijven, zorgverzekeraar, gemeente, professionals, verenigingen, scholen en bewoners samenwerken om uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. Sinds 2014 vervult *GGD IJsselland* een coördinerende rol binnen het netwerk.

Salland United (SU) is een regionaal bestuurlijk netwerk. Vier gemeenten (Raalte, Olst-Wijhe, Voorst en Deventer), meer dan 40 zorg- en welzijnsorganisaties, Salland Zorgverzekeraar en het Zorgkantoor werken samen aan gezondheidsbevordering en hoogwaardige, laagdrempelige en betaalbare zorg.

Salland Zorgverzekeraar/Zorgkantoor: de gemeente Deventer zoekt actief samenwerking met de zorgverzekeraar om inspanningen op elkaar af te stemmen en het beter benutten van elkaars mogelijkheden.

Regiogemeenten: waar regionale samenwerking meerwaarde biedt voor gezondheidseffecten, wordt dat samen met de regiogemeenten (Olst-Wijhe, Raalte, Voorst) opgepakt en/of samen met de 11 regiogemeenten verbonden aan GGD IJsselland.

4.2 Afval en Grondstoffen

Maatschappelijke ontwikkeling en opvatting

De tijd dat afval ongesorteerd werd verzameld en gestort of vernietigd, ligt al vele jaren achter ons. In het begin van deze eeuw beschreven de Duitse chemicus Michael Braungart en de Amerikaanse architect William McDonough het proces van 100% hergebruik van grondstoffen. Ze schreven erover in hun boek 'Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things'. Sindsdien maakt 'cradle to cradle', ook wel 'C2C', onderdeel uit van het jargon van wie zich met afval bezighoudt.

Een nog vaker gebezigde term is 'recycling', hetgeen te beschouwen is als het kleine broertje van C2C. Bij recycling is, anders dan bij C2C, geen sprake van volledig hergebruik.

Actueel afvalbegrip in Deventer

In lijn met de hiervoor geschetste ontwikkeling hanteert de gemeente Deventer het concept 'afval en grondstoffen'.⁵

De overgang naar een samenleving waarin afval als grondstof wordt gezien, is een complexe uitdaging. Het vereist samenwerking van overheden, bedrijven,

⁵ Waar in deze rapportage kortweg gesproken wordt over het beleidsveld 'afval' wordt 'afval en grondstoffen' bedoeld.

maatschappelijke organisaties en consumenten. Echter, de voordelen van deze transformatie zijn groot zoals een schoner milieu en een duurzamere economie.

Stakeholders, overleg- en samenwerkingsstructuren

De inwoners van de gemeente Deventer zijn de doelgroep van beleid van 'afval en grondstoffen'. Ook vormen zij de belangrijke groep stakeholders.

Voor beide onderdelen, 'leefomgeving' (lees: afvalinzameling 'aan huis') en het 'schoonhouden van de stad', heeft de gemeente contracten met het bedrijf 'Circulus'.

Andere, min of meer belangrijke, stakeholders zijn de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Afval- en Reinigingsdiensten NVRD en 'Verpact'.

De NVRD (taalkundig aangepast citaat van hun website): 'Verbindt als branchevereniging sinds 1907 alle gemeenten en gemeentelijke afval- en reinigingsdiensten van Nederland'.

'Verpact' is de organisatie die (onder meer) gaat over de vergoedingen voor de inzameling van PMD.

5 Inbedding van beleidsthema's in begrotings- en programmastructuren

5.1 Inleiding

Het verkrijgen en verstrekken van inzicht in de thema's waarop dit onderzoek zich richt kan niet zonder elementaire kennis van de structuren waarin gemeentelijke beleidsthema's (waaronder 'gezondheid' en 'afval') zijn ingebed. Vooral wat 'gezondheid' betreft is daarbij sprake van een zeer complexe omgeving. De beschrijving daarvan in de navolgende paragrafen beoogt (daarom) niet om een volledig overzicht te geven, maar een voor het doel van dit onderzoek zo beknopt mogelijke, maar wel afdoende, situatieschets.

5.2 Wettelijk begrotingskader

Gemeenten moeten wat betreft de indeling van hun begroting, van waaruit de bekostiging van het beleid plaatsvindt, voldoen aan de kaders die daarvoor in de Gemeentewet zijn bepaald. Minimaal de volgende posten moeten worden onderscheiden:

- Algemene Zaken
- Veiligheid
- Sociale Zaken
- Onderwijs
- Ruimtelijke Ordening en Wonen
- Overige posten

Gemeenten zijn vrij om daarnaast begrotingsposten toe te voegen.

5.3 Beleidsprogramma's in de gemeente Deventer

De gemeente Deventer kent de volgende 13 programma's, waarlangs beleid wordt gevoerd en verantwoord:

- Burger en bestuur
- Openbare orde en veiligheid
- Leefomgeving
- Milieu en duurzaamheid
- Ruimtelijke ontwikkeling
- Herstructurering en vastgoed
- Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt

- Meedoen
- Jeugd en onderwijs
- Economie en internationaal beleid
- Kunst en cultuur
- Bedrijfsvoering
- Algemene dekkingsmiddelen

Binnen deze programma's wordt op tal van (sub)thema's beleid ontwikkeld, gevoerd en geëvalueerd. Zo ook op het gebied van 'gezondheid' en 'afval'. Voor de aansturing van een beleidsthema vormt dit een complicerende factor.

5.4 Inbedding van 'gezondheid' in beleid en bestuur

Zoals in paragraaf 5.3 bleek, kent 'gezondheid' geen eigen programma. Formeel valt 'gezondheid' onder het begrotingsprogramma 'Meedoen'. Tegelijkertijd vormt 'gezondheid' binnen misschien wel alle gehanteerde programma's een min of meer belangrijke component, dan wel ondergaat het daarvan invloed.

Bestuurlijk valt 'gezondheid', onder de noemer 'gezondheid en sport', binnen de portefeuille van de wethouder die daarnaast -onder meer- de sterk aan 'positieve gezondheid' gerelateerde onderwerpen 'werk en inkomen', 'buurtvoorzieningen' en 'mantelzorg en vrijwilligers' beheert.

Het gegeven dat vrijwel alle beleidsprogramma's gezondheidscomponenten in zich hebben, zou kunnen doen vermoeden dat het gezondheidsbeleid sterk versnipperd is. Mocht dat in het verleden wellicht het geval zijn geweest, in de meest recente jaren, met 'GALA' als katalysator, is daarvan steeds minder sprake. GALA stelt (immers) verplicht dat in het gezondheidsbeleid alle leefdomeinen worden meegenomen.

In de *beleidsuitvoering* (op de *beleidsontwikkeling* wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan), is sprake van een integraal overleg, dat wordt aangestuurd door de beleidsadviseur 'preventie&gezondheid, vrijwilligers & mantelzorg'.

De 'kerngroep GALA', waarin de meest bij gezondheid betrokken beleidsprogramma's zijn vertegenwoordigd, overlegt maandelijks over inhoud, organisatie en financiën. Als er een onderwerp aan de orde is dat zich (ook) buiten het werkveld van de leden van de kerngroep uitstrekt, dan wordt er een breder overleg gevoerd.

5.5 Inbedding van 'afval' in beleid en bestuur

De twee componenten die binnen 'afval' zijn te onderscheiden vallen onder de in paragraaf 5.3 genoemde programma's 'Milieu en duurzaamheid' (afvalinzameling), respectievelijk 'Leefomgeving' (het schoonhouden van de stad).

Het beleidsveld 'afval en grondstoffen' maakt onderdeel uit van het takenpakket van de programma-onderdeelmanager die 'leefomgeving' en 'milieu en duurzaamheid' in portefeuille heeft.

Bestuurlijk valt 'afval en grondstoffen' onder de noemer 'Milieu & Duurzaamheid'. Het schoonhouden van de straten, wegen en pleinen/openbare ruimte valt onder 'Leefomgeving'.

6 Beleidsontwikkeling en evaluatie

6.1 De beleidscyclus

De centrale vragen van dit onderzoek zijn te plaatsen binnen een groter kader dat bekend staat onder de naam 'beleidscyclus'.

De beleidscyclus, zoals deze geldt voor gemeenten, kent de volgende vier fasen⁶:

1. Beleidsvoorbereiding (inventarisatie): samenwerkingsmogelijkheden binnen en buiten het gemeentehuis verkennen en informatie verzamelen om (nieuw) beleid te kunnen vormen.
2. Beleidsformulering (visievorming, beleidsvorming en besluitvorming): stellen van prioriteiten en het formuleren van de doelstellingen voor gemeentelijk beleid.
3. Beleidsuitvoering (uitvoering): rolverdeling tussen gemeenten en partners, opstellen van uitvoeringsprogramma en monitoren van gekozen interventies.
4. Beleidsevaluatie (benchmarking): tussentijds bijsturen en een volgende beleidscyclus voorbereiden.⁷

Voor de 'meetbaarheid van beleid', het onderwerp waar dit onderzoek zich op richt, zijn met name van belang:

- Het formuleren van de doelstellingen van het beleid (als onderdeel van de beleidsformulering),
- Monitoring en:
- De beleidsevaluatie, inclusief eventuele monitoring.

Deze drie aspecten van de beleidscyclus zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zonder een adequate formulering van de doelstelling is een ter zake doende evaluatie immers niet mogelijk. Monitoring is gericht op de voortgang van beleidsuitvoering en de directe effecten. Beleidsevaluatie bekijkt de uiteindelijke impact van beleid op de langere termijn.

Op de begrippen (adequate) doelstellingen en (ter zake doende) evaluatie wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Voor de stimuli om te komen tot nieuw of aangepast beleid wordt een beschrijving gegeven van de praktijk zoals deze in Deventer plaatsvindt.

6.2 Doelstellingen

'SMART' definiëren van beleidsdoelstellingen

Om gevoerd beleid op effectiviteit te kunnen toetsen, dienen de onderliggende doelstellingen bij voorkeur te voldoen aan wat bekend staat als het SMART-principe.

De letters SMART staan daarbij voor:

- **S**pecifiek - Is de doelstelling eenduidig?
- **M**eerbaar - Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
- **A**ccceptabel - Zijn deze doelen acceptabel voor de doelgroep en/of het management?
- **R**ealistisch - Is het doel haalbaar?
- **T**ijdsgebonden - Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

⁶ https://mindplatform.nl/media/2253/download/5-leidraad-gemeentelijke-beleidscyclus-v3_160106.pdf?v=1

⁷ Opgemerkt kan worden dat er voorafgaand aan de eerste fase nog een fase van signalering maatschappelijke problemen en agendering is, dat de voorbereiding kan worden opgeknipt in twee fasen (problemanalyse en ontwikkelen beleidsinterventies), dat de derde fase zoals die hier wordt beschreven gaat over implementatie waarna pas de uitvoeringsfase begint.

Behalve de acceptatie als een zeer bruikbare richtlijn voor de formulering van doelstellingen, zijn er ook wel punten van kritiek op het SMART-principe. Bijvoorbeeld op het normatieve karakter ervan: moeten doelen altijd realiseerbaar en acceptabel zijn? Het toewerken naar doelen die niet realiseerbaar zijn kan immer ook heel nuttig zijn? Ook zijn sommige concepten moeilijk of niet SMART te definiëren, zoals bijvoorbeeld geluk (en gezondheid).

Al met al is verdedigbaar om bij het formuleren van (beleids)doelstellingen in beginsel vast te houden aan het SMART-principe en, waar dit beargumenteerd niet mogelijk of wenselijk is, hiervan af te wijken. In de volgende paragraaf worden de mogelijkheden hiertoe belicht.

Tussendoelen, proxy-variabelen en inspanningsvoornemens

In de situaties waar het niet mogelijk of wenselijk is om doelstellingen SMART te definiëren, staat de beleidsmaker zeker nog niet met lege handen. Vaak zijn er (wel SMART te definiëren) tussendoelen en wat heet 'proxy-variabelen', die inzicht kunnen geven in de doelrealisatie. Een proxy-variabele staat in aangetoonde of plausibele relatie tot de 'doelvariabele'. In geval van 'gezondheid', bijvoorbeeld, is het een breed voorkomend gebruik om veranderingen in deze doelvariabele (zelfs al is deze niet te definiëren, zoals hiervoor besproken), middels proxy-variabelen te monitoren. De voorbeelden zijn legio: het percentage van de bevolking met overgewicht, het percentage dat rookt, ziekteverzuim, het aantal ongevallen, medicijngebruik, et cetera. Ook 'subjectieve' grootheden kunnen bruikbaar zijn. Niet in de laatste plaats omdat zij vaak ook kwantificeerbaar zijn, zoals het percentage van de bevolking dat stress ervaart, waarbij stress een component is van 'positieve gezondheid'. Het percentage van de populatie met een hoog welbevinden is ook een voorbeeld van een subjectief maar kwantificeerbaar (en -daarmee- bruikbare) maatstaf.

Ook het gebruik van meetvariabelen die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan het beleidsdoel kunnen bijdragen aan het evalueren van de realisatie van beleidsdoelen. Een goed voorbeeld daarvan is de recente maatregel om het aantal verkooppunten van tabak terug te dringen. In dit geval is de redenatie: minder verkooppunten van tabak → minder rokers en/of minder roken → gezondheidseffect.

Ook de mate van uitvoering van voorgenomen beleidsmaatregelen -het voornemen tot een bepaalde inspanning- kan bijdragen aan de beoordeling van doelrealisatie. Een voorbeeld: uitvoering geven aan het inrichten van ontmoetingspunten voor ouderen, om zo, via het tegengaan van eenzaamheid, de positieve gezondheid te bevorderen.

Tot slot: het gebruik van tussendoelen, proxy-variabelen en realisatie van inspanningen is niet alleen maar 'next best' ten opzichte van SMART geformuleerde doelstellingen, maar kan ook een belangrijke aanvullende rol spelen in beleidsevaluatie. Veel maatregelen hebben immers tijd nodig alvorens een merkbaar/meetbaar effect te hebben op de doelvariabele, zoals 'gezondheid' (hoe dan ook omschreven). Waar zulks het geval is, kan het (aanvullend) monitoren van de realisatie van tussendoelen, proxy-variabelen en/of realisatie van maatregelen bijdragen aan het zicht op doelrealisatie.

6.3 *Beleid(sdoelstellingen): de praktijk in Deventer*

Algemene gang van zaken in Deventer

Stimuli voor beleidsontwikkeling en -bijstelling

Generieke stimuli voor beleidsontwikkeling

De in paragraaf 6.1 besproken beleidscyclus is van toepassing op alle drie bij gemeenten, en dus ook bij Deventer, te onderscheiden beleidsprocessen.

Deze formele stimuli voor beleidsontwikkeling en -bijstelling zijn:

- De meerjarencyclus van kadernota's per beleidsthema

- De financiële jaarcyclus, die betrekking heeft op alle beleidsthema's
- De vierjaarlijkse cyclus van de gemeenteraadsverkiezingen (alle beleidsthema's)

Stimuli voor beleidsontwikkeling: de praktijk in Deventer

Behalve met de 'generieke stimuli' als aanleiding, is de praktijk in Deventer dat beleids(her)ontwikkeling kan starten bij impulsen vanuit de raad, signalen van burgers (al dan niet via de raad), B&W en vanuit maatschappelijke ontwikkelingen. Vervolgens worden in samenspraak de beleidsvragen geformuleerd tussen inhoudelijk deskundigen, programmamanagers (die programmeren in mensen, doelen en prestaties, middelen) politiek en anderszins betrokkenen.

Onderzoeken ex art. 213a Gemeentewet

Op basis van artikel 213a uit de Gemeentewet (GW) is het college verplicht periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur. Verwijzend naar het artikelnummer in de gemeentewet worden deze onderzoeken ook wel 213a-onderzoeken genoemd. Het doen van onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid levert een bijdrage aan het kunnen vormen van een oordeel over het gevoerde beleid. Alle zaken die voor een doelmatig en doeltreffend bestuur van belang zijn kunnen daarbij aan de orde komen. Elk jaar wordt in de programmabegroting de onderzoeksagenda vastgesteld waarin ook de 213a-onderzoeken zijn opgenomen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de onderzoeken.

Meetbaarheid van beleid

Meetbaarheid van beleid heeft in Deventer de aandacht bij beleidsvorming en -evaluatie en ook in de besluitvorming daar omheen, maar 'een handboek meetbaarheid' is er niet. Er is in het verleden wel een format gehanteerd waarmee bij P&C-documenten de meetbaarheid werd uitgevraagd. De toepassing daarvan is rond 2014 losgelaten met de ombouw van de toenmalige programma- en productiebegroting naar de huidige structuur. In de oorspronkelijke aanpak van 'Art 213a-onderzoeken' was, sterker dan tegenwoordig, aandacht voor de beleidsevaluatiekant. Deze aanpak leidde echter tot lange doorlooptijden waardoor de resultaten van deze onderzoeken vaak te laat kwamen om nog van betekenis te zijn voor de beleidsbeoordeling en -bijstelling. Tegen deze achtergrond is gekozen voor een aanpak die minder tijd nam -maar daardoor ook beperkter was qua reikwijdte en diepgang- waardoor de resultaten meer tijdig beschikbaar kwamen.

Bij beleidsontwikkeling wordt in Deventer de aandacht gericht op de gewenste doelen, tussendoelen en de weg daar naartoe. Uiteindelijk worden de voorstellen aan Finance & Control voorgelegd (of aan de business controllers) waar, naast financiële haalbaarheid en conformiteit aan de algemene gemeentedoelstellingen, getoetst wordt op meetbaarheid. Als daar aanleiding toe is wordt een signaal aan de onderzoekers afgegeven over aandachtspunten. Deze werkwijze is al wel ingezet, maar moet nog verder 'fijngeslepen worden'. Allengs komt in Deventer bij het formuleren van beleidsdoelen de nadruk minder te liggen op 'SMART' formuleringen en meer op 'Global Goals'.⁸

⁸ De Global Goals zijn 17 wereldwijd erkende doelen voor een duurzame en inclusieve samenleving. Deze doelen hebben sterk te maken met de dagelijkse taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en helpen gemeenten om beleid integraal vorm te geven. De Global Goals, ook wel Sustainable Development Goals (SDG's) genoemd, vormen namelijk een samenhangend raamwerk van duurzame, economische en sociale doelen. Gemeenten4GlobalGoals is een netwerk van gemeenten die de 17 Global Goals hebben omarmd, en op lokaal niveau deze doelen nastreven.

Bron: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/global-goals-voor-gemeenten>

De mate van controle door Finance & Control op 'meetbaarheid' varieert tussen de verschillende beleidsonderwerpen. Daarbij zij opgemerkt dat college, programmamanagers en beleidsadviseurs vanuit hun eigen rol hiervoor de eerste verantwoordelijkheid dragen.

Op veel van de doelrealisaties van (het) gemeentebestuur grijpen ook externe factoren en partijen in. In dat soort situaties wordt er vanuit de gemeente eerder gekozen voor het formuleren van de prestaties die de gemeente bijdraagt aan de doelrealisatie waar zij slechts deels invloed op heeft.

Doelstellingen: SMART, of niet?

In aanvulling op hetgeen hiervoor al over het Deventer-breed nastreven van SMART geformuleerde doelstellingen is gezegd, past nog de opmerking dat de politieke context waarin beleid wordt ontwikkeld soms het SMART formuleren van de doelstellingen van dat beleid kan bemoeilijken.

Gezondheidsbeleid

Stimuli voor beleidsontwikkeling en -bijstelling

Wet publieke gezondheid en gezondheidsnota's

Gemeentelijk gezondheidsbeleid is in hoge mate ingebed in Europees beleid en dat van de hogere nationale overheden.

De 'Wet publieke gezondheid' verplicht gemeenten om elke vier jaar hun gezondheidsbeleid vast te leggen. In Deventer sloeg het resultaat daarvan -in de meest recente twee vierjaarscycli- neer in de 'gezondheidsnota's':

- Promotie van gezondheid: een kwestie van doen! Veerkracht, verbinding en focus voor een gezond Deventer Gezondheidsnota Deventer 2019 – 2022. April 2019.
- Wijkgericht werken aan gezondheid. Actualisatie gezondheidsbeleid. Beleidskader 2023 – 2026. Mei 2023.

Naast de verplichting tot vierjaarlijkse vaststelling, zijn er nog tal van impulsen die hun invloed op het gezondheidsbeleid hebben. GALA en IZA (zie ook paragraaf 4.2) zijn daarbij van haast niet te overschatten belang, maar ook (samenwerkings)organisaties als Salland United -een bestuurlijk netwerk van vier gemeenten met onder meer zorg- en welzijnsorganisaties-, het netwerk 'Samen Gezond in Deventer' (SGiD) en de Adviesraad Sociaal Domein Deventer (ASDD). De ASDD vervangt de WSW-adviesraad, de WMO-adviesraad en de adviestaken van de Cliëntenraad.

Uitgangspunt voor beleid in Deventer is, 'wat goed is voor Deventer'. Waar de impuls uitgaat van buiten de gemeente zelf, zoals de Rijksoverheid, is de inzet dat hier ook vanuit dit gezichtspunt invulling wordt gegeven. Een voorbeeld hiervan is een impuls vanuit de GGD: een onderzoekverslag waaruit blijkt dat suïcide onder boeren relatief hoog is. Dit onderwerp komt niet in de actuele plannen voor, maar wordt dan wel onder de noemer 'mentale gezondheid' opgepakt omdat (dus) gebleken is dat daar behoefte aan is.

Het beleid is dus 'dynamisch' en waar behoefte duidelijk wordt, wordt een 'haakje' gezocht om hierop in te spelen.

Ook de raad draagt, juist omdat de leden in de 'haarvaten van de samenleving zitten' onderwerpen aan, zoals onlangs 'vaccinatiegraad' en 'PreP' (een preventief medicijn tegen HIV).

Doelstellingen: SMART, of niet?

Het zijn de beleidsnota's waar de doelstellingen voor de aankomende periode (van vier jaar) worden geformuleerd en waar dus het aangrijpingspunt voor 'meetbaarheid van beleid' gevonden moet worden.

Het beleidskader 2023-2026 ('Wijkgericht werken aan gezondheid') wordt gepresenteerd als een actualisatie van de Gezondheidsnota Deventer 2019-2022. Het is daarom dat de analyse van de 'meetbaarheid van beleid', met speciale aandacht voor het 'SMART-zijn' van de doelstellingen, zich toespitst op laatstgenoemde, meest recente nota.

Het geheel overziend kan de conclusie niet anders zijn dat de nota op veel punten niet voldoet aan de SMART-criteria, hetgeen als volgt is toe te lichten.

Speerpunten en bijbehorende doelen

De nota concentreert zich op zes speerpunten, welke samen met de partners in het SGiD (zie ook hiervoor) in 2019 zijn geformuleerd. Ze sluiten aan bij de inhoud van het Bestuursakkoord 2022 – 2026, het lokaal beleid binnen het sociaal en fysieke domein, bij de Bestuursagenda Publieke gezondheid 2023 – 2027 en de doelen en acties benoemd in het GALA. De zes speerpunten zijn:

- ouderen en gezondheid
- jeugd en gezondheid
- sociaaleconomische gezondheidsverschillen verkleinen
- gezonde leefstijl
- psychische gezondheid
- leefomgeving

De genoemde acties zijn tot op zekere, soms grote hoogte concreet te noemen. Daarbij is van belang om te memoreren dat ze niet vanuit een centraal programma worden aangestuurd, maar deel uitmaken van het beleid binnen de eerder benoemde 13 programma's (zie ook paragraaf 5.4).

Ook wat bestempeld wordt als 'beoogde resultaten' is meestal in hoge mate concreet te noemen. Maar wat hier opvalt is, dat wat gepresenteerd wordt maar zelden een doel is, maar een middel dat behulpzaam moet zijn bij een in de tekst verscholen – en zeker niet SMART geformuleerd – doel.

Overigens impliceert deze constatering geen diskwalificatie van wat er in Deventer op het gebied van gezondheid wordt ondernomen. Het maakt het echter wel diffuus.

Bij de genoemde 'beoogde resultaten' wordt een onderscheid gemaakt tussen 'vanuit lokaal beleid' en vanuit het GALA'.

Per 'speerpunt' volgen hier als voorbeeld, tussen aanhalingstekens `` een letterlijk citaat van een in de gezondheidsnota gepresenteerd 'beoogd resultaat' (vanuit het lokaal beleid) dat eerder het predicaat 'middel' dan 'doel' verdient:

Ouderen en gezondheid: 'Extra aandacht voor gezondheid van kwetsbare ouderen met nadruk op eenzaamheid, dementie, psychische kwetsbaarheid'.

Jeugd en gezondheid: 'Stimuleren dat alle kinderen vanaf de geboorte dezelfde kansen hebben, in welke wijk ze ook geboren worden'.

Sociaaleconomische gezondheidsverschillen verkleinen: 'Voortzetten van gezondheidsbevordering statushouders'.

Gezonde leefstijl: 'Voortzetten van activiteiten die een gezonde leefstijl bevorderen, vooral gericht op gezonde voeding, roken en bewegen en met bijzondere aandacht voor inwoners met een gezondheidsachterstand en andere risicogroepen'.

Psychische gezondheid: 'Gemeenten integreren mentale gezondheid in hun bredere aanpak gezondheid/preventie'.

Leefomgeving: 'Deventenaren wonen in een gezonde, veilige en levensloopbestendige omgeving'.

In de nota wordt weinig tot geen aandacht besteed aan tijdlijnen en meetbaarheid. Tegen die achtergrond verbaast het niet dat dit ook geldt voor het toetsen op wat gerealiseerd is.

Recente ontwikkelingen en een blik op de toekomst

Als een oordeel van de 'meetbaarheid van het gezondheidsbeleid van Deventer' zich alleen maar zou baseren op de hiervoor gepresenteerde analyse van de Gezondheidsnota zou dat geen recht doen aan de recente slagen die op dat gebied zijn gemaakt.

Vooruitlopend op paragraaf 6.4 ('Beleidsevaluatie') is het ook hier van belang om de volgende ontwikkeling te benoemen.

Niet in de laatste plaats onder invloed van 'GALA' zijn benchmarks beschikbaar gekomen van 'gezondheids-relevante variabelen'. Deze bieden, voor zover de in de benchmarks opgenomen variabelen sporen met de beleidsdoelen, ook handvatten om in toekomstige beleidsbepalingen de doelstellingen meer 'SMART' te definiëren.

Grondstofbeleid

Stimuli voor beleidsontwikkeling en -bijstelling

Gemeentelijk afvalbeleid is in hoge mate ingebed in Europees beleid en dat van de Rijksoverheid.

Een van de stimuli voor gemeentelijk beleid was de opdracht vanuit de landelijke overheid om in 2025 nog maar maximaal 30 kilogram fijnrestafval per inwoner per jaar over te houden.⁹

Veel van de activiteiten op het gebied van afval en grondstoffen zijn te kenmerken als 'going concern'. Het nu nog vigerende grondstoffenplan is inmiddels vier jaar oud en het politieke proces vond bij de totstandkoming daarvan plaats. Maar ook in het collegeprogramma is een aantal relevante zaken opgenomen (zoals m.b.t. de jaarlijks gratis te storten hoeveelheid 'grofvuil' en m.b.t. zwerfafval).

De uitingen in de media leiden ook nogal eens tot vragen, waarop vervolgens acties worden ondernomen. Deze liggen echter doorgaans op het vlak van 'beleidsuitvoering' (bijvoorbeeld het aantreffen van zwerfvuil) dan zij een mogelijke impuls voor beleidsontwikkeling of -aanpassing zouden vormen.

'SMART' doelstellingen

In het 'Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 Gemeente Deventer' wordt voortgeborduurd op de eerdere ambitie van een afvalvrije regio in 2030, waarin slechts 10 kilogram (per inwoner) overblijft. In dit kader werd het hoofddoel voor de planperiode 2015-2018 gesteld op een daling van restafval naar 100 kilogram.

Bij de in het plan opgenomen doelstellingen is rekening gehouden met landelijke doelstellingen, zoals 75% bronscheiding in 2020.

De nota spreekt de ambitie uit om de te realiseren doelen SMART te definiëren en verwijst voor de concretisering daarvan naar het hoofdstuk 4 van het rapport (citaat):

⁹ De focus ligt inmiddels echter niet enkel meer enkel op restafval. In de visie Deventer Circulair is de landelijke ambitie overgenomen om in 2050 100% circulair te zijn. De landelijke VANG-doelstellingen haalt Deventer al een aantal jaren: er wordt minder dan 100 kilo restafval ingezameld (93 kilo in 2023) en ook de nieuwe Europese (en VANG-)doelstelling van 60% recycling in 2030 worden door Deventer al gehaald (67% in 2022). Deventer beweegt in haar meest recente grondstoffenbeleid mee met de landelijke focus van kwantiteit naar kwaliteit.

“Voor 2018 zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

Hoofddoelstelling: > 100 kilo restafval:

- Bronscheiding van minimaal 75%
- Reductie CO2: 10% (t.o.v. 2013)
- Waarborgen huidige arbeidsvolume van mensen met afstand tot regulier werk
- Daling afvalbeheerkosten: 10% (t.o.v. 2013)
- Burgers actief betrekken bij (veranderingen in) afvalscheiding en schone leefomgeving”.

Merk op dat de derde doelstelling (met betrekking tot het arbeidsvolume) niet ‘onderwerp inhoudelijk’ is, maar voor het overige wel aan de SMART-criteria voldoet. De vijfde doelstelling: ‘burgers actief betrekken’ is geen doel op zich, maar een middel om invulling te geven aan de grotere verantwoordelijkheid die van hen gevraagd wordt, als gevolg van een terugtrekkende overheid.

Opvallend is, dat in het Grondstoffenplan Deventer 2020 – 2024 de doelstellingen minder expliciet en ook ‘minder SMART’ geformuleerd zijn dan in het Afvalplan 2015 – 2018. In het vigerende plan staat wat genoemd wordt ‘het speerpunt Minder restafval en meer zuiverheid van grondstoffen’ centraal. De daartoe te nemen maatregelen worden daaraan gekoppeld en, op hun beurt, daaraan weer de doelstellingen en de te verwachte effecten. De doelstellingen en te verwachten effecten worden weliswaar qua richting geduid (in termen van meer/minder/afname en dergelijke) maar niet nader gekwantificeerd, zoals dat in het plan van 2015-2018 wel het geval was.

Aan het plan zijn de volgende doelstellingen te ontleen:

- Verminderen van de hoeveelheid restafval, verbetering zuiverheid grondstoffen;
- Tegengaan ontwijkgedrag;
- Verbeteren Arbo en veiligheid

Recente ontwikkelingen en een blik op de toekomst

In juni 2024 is een (‘brainstorm’)sessie met de raad belegd over hun wensen t.a.v. het nieuwe grondstoffenplan (voorheen afval- en grondstoffenplan). Het vervolg van het traject, beeld- en oordeelsvormend, vindt na het zomerreces plaats.

Voor deze sessie is een agenda opgesteld en ook input aangeleverd in de vorm van informatie van de ‘highlights’ van de afgelopen jaren.

6.4 Beleidsevaluatie

Algemene gang van zaken Deventer

Globaal beeld

Het beeld dat de gemeente zelf heeft is, dat bij de ontwikkeling van beleid er in de stukken over het algemeen aandacht is voor wat bereikt moet worden, hoe dat wordt aangepakt en ook hoe dat gemeten gaat worden.

In monitoring is dat ook wel terug te zien, bijvoorbeeld in de ‘Monitor Sociaal Domein’ waarin elementen van het sociaal domein worden gemonitord op de variabelen die zijn afgeleid van het gevoerde beleid. NB dit betreft niet alleen cijfers, maar ook toelichtingen.

Onderzoek ex art. 213a Gemeentewet

In Deventer werd per 1-1 2024 de ‘Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art. 213a Gemeentewet) Deventer 2023’ van kracht.

Tekst ontleend aan de verordening als hiervoor benoemd:

Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur. Anders dan het onderzoek door de rekenkamer gaat het hierbij om een zelfonderzoek. Alle zaken die voor een doelmatig en doeltreffend bestuur van belang zijn kunnen daarbij aan de orde komen.

De controle op en de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur geschieden primair door de raad en burgemeester en wethouders zelf.

Daarnaast doen de lokale rekenkamers ook onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer.

Onderzoeken hebben veelal zowel een doelmatigheids- als doeltreffendheidskarakter, in de praktijk zal het onderscheid niet zo scherp te trekken zijn. Met één onderzoek met een gemengd karakter per jaar wordt voldaan aan de wet, een tweede onderzoek in hetzelfde jaar kan zich richten op alleen doelmatigheid of alleen doeltreffendheid.

Burgemeester en wethouders stellen een onderzoeksplan op voor het komende jaar.

Het onderzoeksplan moet een volledig beeld geven van de voorgenomen onderzoek(en), zij het uiteraard nog globaal. Het onderzoeksplan wordt als onderdeel van het auditplan aangeboden aan de raad.

NB: merk op dat de verordening niet dwingend is wat de expliciete keuze van de aandachtsgebieden betreft. Deze wordt, als in de tekst in het kader vermeld, door B&W opgesteld en als onderdeel van het auditplan -ter bekrachtiging- voorgelegd aan de raad. De verordening bevat geen kwaliteitscriteria voor de uit te voeren onderzoeken. Al met al laat de verordening veel ruimte voor invulling, zowel wat onderwerpkeuze als methode betreft.

Gezondheidsbeleid

Evaluaties

Het totaal van beleidsevaluaties op het gebied van 'gezondheid' toont een diffuus, maar een wel verbeterend beeld.

Over de in de in de begroting opgenomen prestatie-indicatoren wordt, en dat geldt voor alle beleidsvelden, elke drie maanden aan de raad gerapporteerd: 'de kwartaalrapportage'.

Deventer kent, op hoofdlijnen, een 'Monitor sociaal domein', die op het gebied van 'gezondheid (sgerelateerde variabelen) een beperkte invulling kent.

De website 'Samen gezond in Deventer' biedt veel informatie over gezondheidsgerelateerde projecten, maar geen informatie over de realisatie van doelstellingen.

Voor onder meer de gemeente Deventer is informatie over gezondheidszorg en gezondheidsgerelateerde aspecten beschikbaar in het zogenoemde 'Regiobeeld Midden-IJssel'.¹⁰

Het regiobeeld is in kaart gebracht door Proscop en GGD-IJsselland in opdracht van Salland Zorgverzekeraar en gemeenten Deventer, Olst-Wijhe, Raalte en Voorst en in samenwerking met Salland United, zorg- en welzijnsorganisaties en vertegenwoordiging van inwoners.

Op de website van Salland Zorgverzekeraar worden het regiobeeld -in zijn meest beknopte vorm- als volgt samengevat:

¹⁰ Te benaderen via: <https://www.salland.nl/corporate/nieuws/Resultaten-regiobeeld-Midden-IJssel>

“Ongeveer de helft van de jongvolwassenen ervaart mentale klachten. De regio vergrijsst sneller dan het landelijk gemiddelde. Het aantal inwoners met overmatig alcoholgebruik en overgewicht ligt hoger en stijgt sneller dan in veel andere regio’s in Nederland. En ook in Midden-IJssel neemt het tekort aan zorgpersoneel toe. Het regiobeeld maakt duidelijk dat de grote uitdagingen vragen om een gezamenlijke nieuwe aanpak om goede zorg en ondersteuning voor iedereen die het nodig heeft, toegankelijk te houden.”

Al met al valt te constateren dat er diverse bronnen zijn van gezondheidsgelateerde informatie. De geografische detaillering gaat daarbij soms zelfs naar wijkniveau. Daarbij is het mede de verspreiding over de diverse ‘vindplaatsen’ die afbreuk doet aan de toegankelijkheid van de beschikbare data. In hoeverre de gegevens in de toekomst geactualiseerd zullen gaan worden (monitorfunctie) is niet duidelijk. Dat geldt ook voor de aansluiting op de door Deventer gestelde gezondheidsdoelen.

Effecten van beleid

Gegeven de aard van de materie (een niet te definiëren gezondheidsbegrip) en de daaraan gerelateerde doelstellingen, is het voor het beleidsveld ‘gezondheid’ niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de effectiviteit van het gevoerde beleid. In de praktijk van Deventer ligt de focus op de realisatie van beleidsvoornemens.

Grondstofbeleid

Evaluaties

Per kwartaal wordt (door Circulus) de tevredenheid van de burgers gemeten. In die zin wordt dus voeling gehouden met een belangrijke groep stakeholders. Ook via wijkrapportages, schouwen van de buitenruimte (CROW-methodiek) en via het zogenaamde Digipanel (Het Deventer Digipanel is het digitale onderzoekspanel van inwoners van de gemeente Deventer en haar grensgebied.) komt afval als onderwerp aan bod.

De NVRD (Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Afval- en Reinigingsdiensten) houdt een monitor bij, waarin onder meer de ontwikkeling van de hoeveelheid restafval per inwoner wordt gevolgd, alsmede het percentage afvalscheiding.¹¹

Effecten van beleid

In de monitor van de NVRD scoort Deventer erg goed. Dat kan als positief worden opgevat, maar vormt nog geen bewijs voor een causale relatie tussen beleidsmaatregelen en resultaat.

Op 25 januari 2023 vond er, onder de naam ‘Instrumentarium afvalscheiding’ en geleid door het bureau ‘Vrijdag Advies’ een werksessie met raadsleden van Deventer plaats. Aan de presentatie die onderdeel van deze sessie uitmaakte, zijn de volgende twee figuren ontleend (zie figuur 1 en figuur 2).

figuur 1 schetst de ontwikkeling van het aantal kilo’s restafval van de gemeenten die in Nederland koploper op dat gebied zijn (en waarbinnen Deventer de tweede plaats inneemt). De ontwikkeling wordt gerelateerd aan de inzet van middelen die afvalscheiding beogen te bevorderen.

In figuur 2 wordt expliciet de ontwikkeling bij de gemeente Deventer in beeld gebracht,

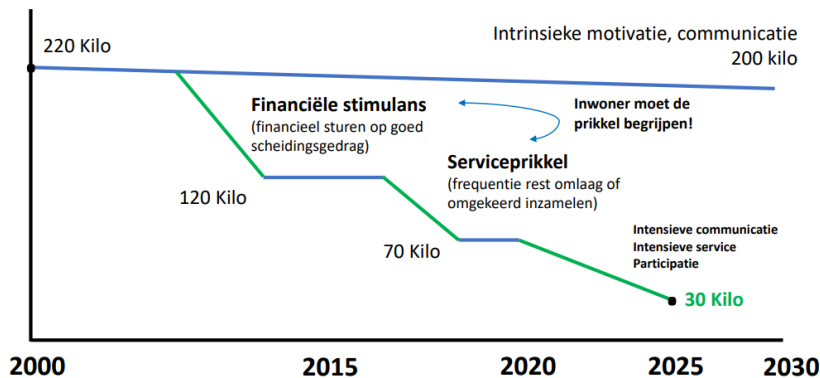
¹¹ Zie ook: <https://www.benchmarkafval.nl/tools/vang-vergelijker/>

met daarbij de vermelding van twee specifieke maatregelen en wat genoemd wordt 'het corona effect'.

Zo de figuren al geen formeel 'wetenschappelijk' bewijs bieden voor het effect van de genomen beleidsmaatregelen, dan maken zij dit effect toch tenminste aannemelijk.

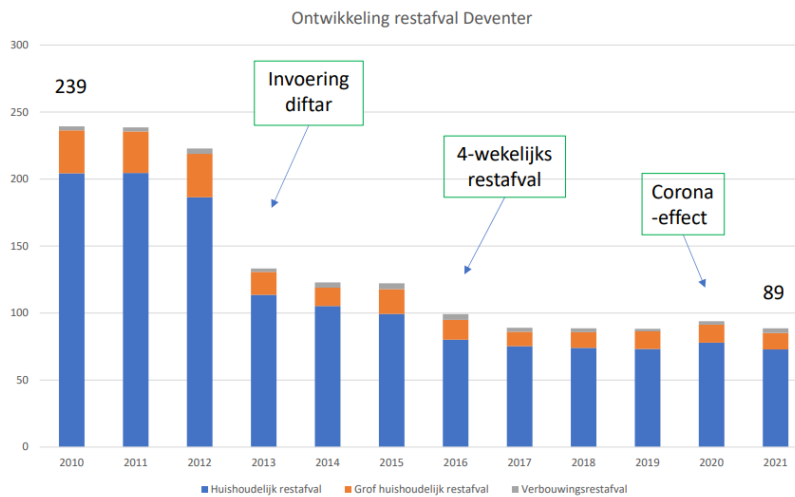
Figuur 1: Inzet instrumentarium door koplopers

Inzet instrumentarium door koplopers



Figuur 2: Resultaten Deventer

Resultaten Deventer



7 Betrokkenheid van de gemeenteraad

7.1 Wettelijke informatieplicht

Actieve informatieplicht

Het college heeft een wettelijke plicht om de raad proactief te informeren over alle zaken die voor de raad relevant zijn. Dit betekent dat het college de raad op de hoogte moet houden van alle ontwikkelingen, besluiten en plannen, ongeacht of de raad hierom heeft gevraagd.¹²

De informatie moet op een transparante en begrijpelijke manier worden verstrekt. Het college moet gebruikmaken van verschillende kanalen om de raad te informeren, zoals schriftelijke stukken, presentaties en mondelinge toelichtingen.

De raad kan afspraken maken met het college over de manier waarop de informatie wordt verstrekt. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een informatieprotocol.¹³

Vragen van raadsleden

Raadsleden kunnen het college vragen stellen over alles wat met het gemeentebestuur te maken heeft. Het college is verplicht om deze vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden.¹⁴

De vragen en antwoorden worden genoteerd in de verslagen van de raadsvergaderingen. Zo is er voor iedereen inzichtelijk wat er speelt in de gemeente.

Andere manieren van informeren

Het college informeert de raad ook door middel van:

- Raadsvoorstellen: dit zijn voorstellen van het college aan de raad om een besluit te nemen over een bepaald onderwerp.
- Werkplannen: in de werkplannen legt het college uit wat het de komende periode wil bereiken.
- Jaarverslagen: in de jaarverslagen legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid in het afgelopen jaar.
- Website: op de website van gemeentes staat informatie over het gemeentebestuur, zoals nieuwsberichten, vergaderagenda's en besluitenlijsten.

7.2 Informatie over de doeltreffendheid van beleid

Algemeen beleid in Deventer

Wat in paragraaf 7.1 beschreven is, is vanzelfsprekend ook van toepassing op de gemeente Deventer. In het kader van de doeltreffendheid van beleid is daarbij van specifiek belang:

- Het per programma vanuit de P&C-cyclus elk kwartaal informeren van de raad over de voortgang van de in de begroting geformuleerde activiteiten (qua voortgang, financieel en ook qua doelrealisatie).
- Het per thema en/of beleidsonderwerp raad informeren van de raad via schriftelijke beantwoording van vragen, 'raadsmededelingen' en 'raadstafels'.

Gezondheid

In paragraaf 4.4 is aangegeven dat het voor het beleidsveld 'gezondheid' niet mogelijk is om harde conclusies te trekken over de effectiviteit van het gevoerde beleid. Waar dit

¹² (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR20096/2>)

¹³ (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR20096/2>)

¹⁴ (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416>)

soort conclusies niet voorhanden is, kan er logischerwijze ook niet over gecommuniceerd worden.

Niettemin wordt er informatie die wel *in de richting gaat* van prestatie-indicatoren met de raad gedeeld (zoals het oordeel van de Deventer bevolking over haar eigen gezondheid). Dit gebeurt ten minste in het kader van de 'kwartaalrapportage'.

Afval en grondstoffen

De raad heeft toegang tot alle in paragraaf 6.4 genoemde evaluaties en heeft daarmee de mogelijkheid om optimaal geïnformeerd te zijn over de resultaten van het gevoerde beleid. Ook wordt de raad jaarlijks geïnformeerd over wat genoemd wordt 'de milieuprestaties' en de 'derivaten' (zoals 'bijplaatsingen': afval dat naast of in de buurt van een afvalcontainer wordt geplaatst, in plaats van erin).

7.3 Thema-specifieke interactie met de raad

In de praktijk van Deventer vinden er op het niveau van de individuele beleidsonderwerpen ad-hoc sessies met de raad plaats, veelal onder de noemer van 'raadstafels'. Daarbij is er niet in de laatste plaats aandacht voor de effecten van het gevoerde beleid, al is het maar in de vorm van vragen die de raad daarover stelt. Voor 'gezondheid' en 'afval en grondstoffen' worden hier, ter illustratie, in de paragrafen 5.3.1 en 5.3.2 enkele voorbeelden van gepresenteerd.

Gezondheid

Het centrale aangrijpingspunt voor de gemeenteraad bij het uitvoeren van haar koersbepalende en controlerende taken op het gebied van gezondheidszorg is de gezondheidsnota, die vierjaarlijks worden uitgebracht.

Op 5 juli 2023 vond rond de 'Gezondheidsnota 2023'¹⁵ een wat genoemd werd 'oordeelsvormende raadstafel' plaats.¹⁶

In deze sessie konden raadsleden hun vragen en opmerkingen over de gezondheidsnota 2023 delen, ook met de verantwoordelijke wethouder die aan het overleg deelnam en zo direct in de gelegenheid was om van de opmerkingen van de raadsleden kennis te nemen en hierop zijn reactie te geven.

Over het algemeen konden de raadsleden zich vinden in de tenor van de nota. Wel werd gemist wat genoemd werd 'het verbindend kader': wat was de uitwerking van de eerdere inspanningen? Wat hebben we vanuit het verleden geleerd? Wat gaan we nu anders doen?

Meerdere raadsleden worstelden met, en drukten in verschillende bewoordingen uit dat: 'in deze nota onderwerpen worden behandeld die ook bij andere beleidsvelden terugkomen; dat maakt het moeilijk om te bepalen wanneer hierop te reageren'.

De wethouder, op zijn beurt, erkent dat bedoelde onderwerpen in de nota met opzet globaal worden behandeld en/omdat zij elders worden uitgewerkt en dat er daar gericht op wordt ingegaan. Waar ze in de nota voorkomen, moeten ze (ook) gezien worden als 'de haakjes waaraan het gezondheidsbeleid wordt opgehangen'.

¹⁵ De definitieve naam van deze nota luidt 'Wijkgericht werken aan gezondheid; Actualisatie gezondheidsbeleid; Beleidskader 2023-2026

¹⁶ Van deze raadstafel is een videregistratie te raadplegen via:
<https://deventer.raadsinformatie.nl/vergadering/1120716/SOCIAAL>

Afval en grondstoffen

Het meest aansprekende voorbeeld van thema-specifieke interactie met de raad is wel de in paragraaf 6.4 besproken werksessie 25 januari 2023 'Instrumentarium afvalscheiding' met raadsleden van Deventer plaats.

Raadsleden brengen ook wel onderwerpen waarmee zij 'als burger' zelf ervaringen hebben opgedaan. Uitingen in de media vormen ook nogal eens aanleiding voor interactie tussen raad en college. Ook komt het voor dat raadsleden zelf de weg via de media bewandelen om aandacht op kwesties te vestigen en zo invloed op beleid uit te oefenen.

Bijlage 1 – CV onderzoekers

prof. dr. P.H.M. (Peter) van Hoesel

Na zijn studie psychologie (hoofdvak Methoden en Technieken) heeft Peter van Hoesel bij diverse onderzoeksinstituten/-bureaus beleidsonderzoek uitgevoerd voor alle ministeries, diverse gemeenten en provincies, diverse brancheorganisaties, diverse uitvoeringsinstellingen, de EU.

In het afgelopen decennium was hij betrokken bij enkele tientallen evaluatieonderzoeken bij de ministeries BZK, Defensie, SZW en VWS (waaronder vier beleidsdoorlichtingen). Verder was hij van 2010 t/m 2014 adviseur/docent bij de Algemene Rekenkamer.

Hij heeft meerdere boeken over beleidsontwikkeling en beleidsonderzoek geschreven, waarvan de meest recente zijn: Kennis voor Beleid, Van Gorcum, 2015; Beleidsontwikkeling in de 21e eeuw, Boom Bestuurskunde, 2020; Burgerparticipatie in het openbaar bestuur, Boom Bestuurskunde, 2023; binnenkort verschijnt Beleidsonderzoek in de praktijk, Boom Bestuurskunde, 2024. Zijn proefschrift uit 1985 was gewijd aan programmering van beleidsonderzoek.

Hij is langjarig actief geweest in de gemeente Kaag en Braassem (en voorlopers) als burgerlid van raadscommissies, voorzitter werkgroep gemeentelijke herindeling, gemeenteraadslid, bestuur dorpsraad. Andere activiteiten op gemeentelijk niveau: voorzitter Stichting Jeugdcentrum De Boerderij in Zoetermeer, voorzitter stichting Kenniseconomie en Innovatie Zoetermeer, voorzitter Regionaal Platform Arbeidsmarkt Rijn Gouwe, Barometer Burgerparticipatie.

drs. W.D.M. (Pim) van der Valk

Na zijn studie bedrijfseconomie is Pim van der Valk gedurende 35 jaar werkzaam geweest als beleidsonderzoeker op sociaaleconomisch gebied. Hij is betrokken geweest bij talloze onderzoekprojecten, meestal als projectleider. De onderzoeksresultaten waren in veel gevallen gericht op het vormgeven, evalueren en bijstellen van het beleid van overheden (rijk, provincies en gemeenten). Binnen Panteia en diens rechtsvoorgangers, waar Pim werkte, is hij enige tijd adjunct-directeur geweest van IOO, het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, met een specialisatie in 'rekenkameronderzoek'. Zijn detachering bij het toenmalige Ministerie van VROM gaf Pim de gelegenheid om kennis te maken met de onderzoekroutine binnen dat departement. Zijn kennis en vaardigheid van onderzoek op provinciaal en gemeentelijk niveau heeft hij tijdens zijn meerjarige detachering bij de Kamer van Koophandel Midden- Nederland (te Utrecht) kunnen uitbouwen.

Sinds maart 2021 is Pim lid van de rekenkamer van de gemeente Bloemendaal. In die hoedanigheid werkte hij mee aan een onderzoek naar de voorbereiding en invoering van de Omgevingswet in Bloemendaal en was trekker voor Bloemendaal van het Doe-Mee Onderzoek 'Wob' van de NVR. Voorts was en is hij teamlid van het recent afgeronde onderzoek naar het proces van toekennen en het zicht houden op de doelmatigheid van de door Bloemendaal versterkte subsidies, is trekker van het lopende Doe-Mee Onderzoek 2023 van de NVR: 'Klachtenbehandeling' en teamlid van het lopende onderzoek naar onderwijshuisvesting in Bloemendaal.