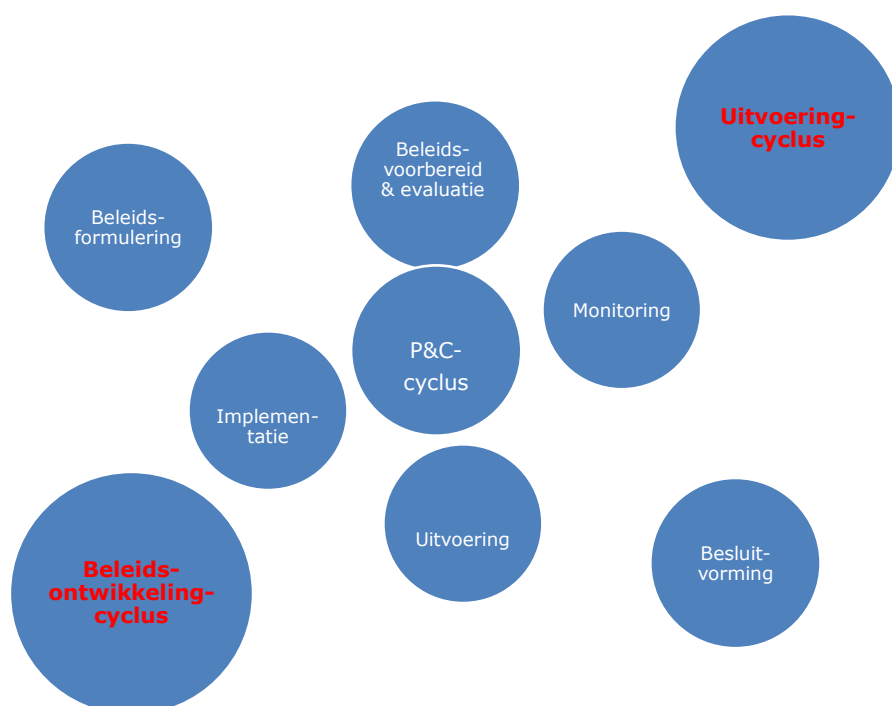


Auditrapport gemeente Renkum

Beleids-en uitvoeringscyclus

Gemeentelijk beleid wordt gemaakt en uitgevoerd in meerdere stappen; deze stappen vormen de beleids-en uitvoeringscyclus.



Welke stappen neem jij?

Kijk daarna op pag. 13

Januari 2016

Tiziana van Boekel-Billé

Henk Aalders

Hans Turpijn

Inhoud

SAMENVATTING	4
INLEIDING	8
Aanleiding	8
Doel van de audit.....	8
Centrale vraag	8
Op welke aspecten hebben we ingezoomd.....	9
Werkwijze	9
Leeswijzer.....	10
Overige opmerkingen.....	11
1. BELEIDSOPSTELLING EN -UITVOERING.....	12
1.1. Bevindingen	12
1.1.a. Wat is het theoretische model van de beleids- en uitvoeringscyclus, gegeven de geldende richtlijnen en handreikingen (verwachtingspatroon auditoren)?.....	13
1.1.b. Beschikt de gemeente Renkum over actuele procesbeschrijvingen voor het opstellen en uitvoeren van beleid? Zijn de betrokken medewerkers hiermee bekend? Worden de beschreven processen ook als zodanig gehanteerd?	14
1.1.c. Waar wijkt de Renkumse praktijk af van het theoretische model?.....	15
1.1.d. Hoe is de relatie tussen beleid en uitvoering op de geselecteerde terreinen?.....	17
1.2. Enkele ontwikkelingen	18
1.3. Conclusies.....	20
1.3.a. Hoofdconclusie.....	20
1.4. Aanbevelingen.....	21
2. ERVARINGEN MET INWONERPARTICIPATIE	22
2.1. Inwonerparticipatie: het begrip	22
2.2. Welke ervaringen heeft de organisatie opgedaan met inwonerparticipatie bij het opstellen en uitvoeren van beleid?.....	23
2.2.a. Ervaringen met inwonerparticipatie waarop medewerkers trots zijn....	24
2.2.b. Wat was het doel van inwonerparticipatie in dit project?.....	25
2.2.c. In welke fase van de beleids-en uitvoeringscyclus heeft inwonerparticipatie plaats gevonden?	25
2.2.d. Rollen	25
2.2.e. Randvoorwaarden (richtlijnen, tijd, budget en ondersteuning van communicatie).....	26
2.2.f. Welke instrumenten zijn ingezet?.....	27
2.2.g. Resultaat van inwonerparticipatie.....	27

2.2.h.Tevredenheid.....	27
2.2.i. Op welke momenten hebben medewerkers inwonerparticipatie als minder positief ervaren?.....	29
2.3. Conclusies	30
2.3.a. Hoofdconclusie.....	31
2.4. Aanbevelingen	31
BIJLAGE 1. Plan van aanpak audit: " beleids- en uitvoeringscyclus in de gemeente Renkum"	35
BIJLAGE 2. Begripsdefinitie	45
BIJLAGE 3. Beleidsopstelling en –uitvoering op het terrein van Verkeer en VVE in de praktijk	46
3.a. Beleidsopstelling en –uitvoering op het terrein van Verkeer	46
3.a.1. Verkeer: relatie beleids- en uitvoeringscyclus met P&C cyclus.....	49
3.b. Beleidsopstelling en –uitvoering op het terrein van VVE.....	50
3.b.1. VVE: relatie beleids- en uitvoeringscyclus met P&C cyclus	52
BIJLAGE 4 a. Verkeer: Matrix relatie beleid en uitvoering	53
BIJLAGE 4 b. VVE: Matrix relatie beleid en uitvoering.....	55
BIJLAGE 5. Gebruikte documentatie	57
BIJLAGE 6. Overzicht auditees	58

SAMENVATTING

Gemeentelijk beleid wordt gemaakt en uitgevoerd in meerdere stappen; deze stappen vormen de beleids- en uitvoeringscyclus. Deze cyclus bestaat uit **twee samenhangende processen**:

- het opstellen van beleid en
- de uitvoering ervan.

Op de beleids- en uitvoeringscyclus hebben twee andere gemeentelijke cycli invloed: de planning en control cyclus (voortaan P&C cyclus) en de cyclus rond de gemeenteraadsverkiezingen, die uitmonden in het coalitieakkoord.

Dit rapport doet verslag van het onderzoek van het auditteam van de gemeente Renkum naar de doelmatigheid van de beleids- en uitvoeringscyclus op twee gemeentelijke terreinen:

- Verkeer en Vervoer, onder Programma 2 van de Begroting 2015;
- Voor- en Vroegschoolse Educatie, onder Programma 1 van de Begroting 2015.

De twee terreinen zijn inhoudelijk en organisatorisch verschillend:

het beleidsterrein Verkeer en Vervoer (voortaan Verkeer) valt onder het team ROM; de Voor- en Vroegschoolse Educatie (voortaan VVE) is een uitvoeringstaak en valt onder team Samenleving.

In dit rapport geven we antwoord op de **centrale vraag** in dit onderzoek:

Hoe verhoudt de beleids- en uitvoeringscyclus in de gemeente Renkum zich in de praktijk met de theorie en ervaringen met inwonerparticipatie; wat kunnen we hieruit leren om de procesbeheersing én de relatie tussen beleid en beheer te optimaliseren?"

De centrale vraag is nader geconcretiseerd in deelvragen: een aantal heeft betrekking op procesdoelmatigheid, een aantal op inwonerparticipatie.

Het onderzoek is uitgevoerd door het interne auditteam vanuit het principe van *leren en verbeteren*. Door het stellen van vragen en het betrekken bij het onderzoeksproces wordt het inzicht van medewerkers in de eigen en elkaars prestaties vergroot: wat doet de organisatie goed, wat kunnen we van elkaar leren en waar zijn verbeteringen mogelijk. Medewerkers worden meer bewust van kritische stappen in processen en uitgedaagd om mee te denken in mogelijkheden tot verbetering.

Voor dit onderzoek heeft het auditteam een normenkader inclusief een referentiemodel van de beleids- en uitvoeringscyclus opgesteld (zie bijlage 1).

Belangrijkste conclusies

Op basis van het onderzoek concluderen we dat zowel op het terrein van VVE¹ en zeker op het terrein van Verkeer **de beleids-en uitvoeringscyclus in de praktijk** conform het referentiemodel is verlopen. Op beide terreinen beheerst de organisatie de meeste kritische punten van de geselecteerde processen, inclusief de P&C cyclus. Optimalisering is op beide terreinen op enkele onderdelen mogelijk (zie pag. 18).

De uitkomsten van dit onderzoek geven geen uitsluitsel over de procesdoelmatigheid van de organisatie op andere beleidsterreinen. De auditoren verwachten dat brede aandacht voor de kritische stappen van de beleids-en uitvoeringscyclus de houding van *continu verbeteren* zal versterken in de organisatie.

Als het gaat om de **relatie tussen beleid en uitvoering**, concluderen we dat deze relatie op beide terreinen (Verkeer en VVE) complex is vanwege de verscheidenheid aan uitvoerende partijen en aan het type relatie (zoals inkoop, subsidie, samenwerking, participatie enz.) met deze partijen. Beleidsmedewerkers vervullen in toenemende mate meerdere rollen tegelijk: van regisseur, projectleider, begeleider, inkoper, subsidieverstrekker, netwerker enzovoort. Dit vraagt een veelheid aan competenties van elke beleidsmedewerker.

Tot slot, als het gaat om de **ervaringen met inwonerparticipatie** concluderen we dat de overgrote meerderheid van de beleidsmedewerkers één of meerdere ervaringen heeft opgedaan met de participatie van inwoners, instellingen en bedrijven aan gemeentelijke beleidsvraagstukken, projecten en activiteiten. Inwoners zijn vaker betrokken bij voorbereidingen en uitvoering, in mindere mate bij kop en staart (agendering en evaluatie) van beleidsvraagstukken en projecten.

Inwonerparticipatie is een weg die in twee richtingen bereden mag worden: de ene keer betreft de gemeente de inwoners bij het politieke proces; de andere keer is de lokale politiek die betrokken wordt bij het maatschappelijk proces, de maatschappelijke initiatieven. Een aantal kernwoorden is hierop van toepassing: vertrouwen, procesmanagement, verwachtingenmanagement, rollen en verantwoordelijkheden, randvoorwaarden (waaronder communicatie, richtlijnen, tijd) en instrumenten.

¹ De verschillen met het referentiemodel op dit terrein hebben te maken met het feit dat VVE een uitvoeringstaak is.

Belangrijkste aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusie doet het auditteam de volgende aanbevelingen:

Beleids-en uitvoeringscyclus

Kies en gebruik een procesbeschrijving voor het opstellen en uitvoeren van beleid. Kies ook een model voor de beleids-en uitvoeringscyclus. Houd hierbij rekening met diversiteit (beleidstaak of uitvoeringstaak) en ontwikkelingen. De keuzes worden in gezamenlijkheid gemaakt. Het gehanteerde referentiemodel kan als voorbeeld dienen.

Beschreven processen en modellen zijn geen doel op zich. Het gaat er niet om een theoretisch perfect model te volgen. Het gaat erom dat de desbetreffende medewerkers bewust, efficiënt en effectief de weg "ernaartoe" bewandelen, met **aandacht voor de kritische stappen, de doelen van het proces en de inbreng van de verschillende partijen**. Hierin is ruimte voor variatie.

Stimuleer alle beleidsmedewerkers om vanuit hun praktijkervaring de werkwijze en instrumenten continu te verbeteren. Een houding van "**met en van elkaar willen leren en verbeteren**" leidt tot het streven naar optimaal presteren.

Relatie beleid en uitvoering

Breng op cruciale terreinen (bijvoorbeeld vanwege politieke prioriteiten, maatschappelijke belangen of financiële risico's) de relaties tussen beleid en uitvoering in kaart. Dit zorgt voor **overzicht over de relaties en over de benodigde competenties** om relaties adequaat te onderhouden. De gehanteerde matrix (in Bijlage 4) kan als instrument dienen.

Overweeg, samen met medewerkers, om te werken met rollen. Medewerkers werken dan samen (vaak in wisselende samenstelling) aan complexe vraagstukken, opdrachten of projecten, vanuit hun competenties. Wie een **rol vervult die bij de eigen kwaliteiten past**, blijft een waardevolle bijdrage leveren.

Inwonerparticipatie

Op basis van de opgedane ervaringen, heeft het auditteam de volgende lessen gedistilleerd:

Bouw aan onderling vertrouwen tussen de inwoner en de gemeente, tussen de projectleider en de portefeuillehouder, de bestuurders en de raad. "*Vertrouwen is de essentie van een win-winrelatie. Als er geen vertrouwen is, kom je niet verder dan compromissen; de geloofwaardigheid ontbreekt om van elkaar te kunnen leren en werkelijk creatief te zijn.*" – Stephen Covey

Betrek inwoners ook bij kop en staart van projecten, beleidsvraagstukken en activiteiten.

Sluit aan op initiatieven en /of voorzieningen in de buurt: inwonerparticipatie is een weg die in twee richtingen bereden mag worden.

Stuur het proces aan: sturen op proces betekent niet sturen op inhoud of op het resultaat, maar op de weg daar naar toe. Dus zorg dat het proces op gang blijft.

Kies één aanspreekpunt. Dit is prettig zowel voor de inwoners als voor de organisatie.

Manage verwachtingen. Inwonerparticipatie is mooi, maar hoe zorg je dat het gaat werken? *“Als verwachtingen niet duidelijk zijn en niet door iedereen worden gedeeld, stapelen de misverstanden zich op”*- Stephen Covey

Stel communicatie, richtlijnen, en tijd ter beschikking: het belang van randvoorwaarden.

Maak gebruik van diverse instrumenten. Kies het instrument afhankelijk van het doel van het traject.

Leer van en met elkaar. *“Wie snel wil gaan, gaat alleen. Wie ver wil komen, gaat samen”*. Benut elkaars expertise. Deel met elkaar positieve en minder positieve ervaringen.

INLEIDING

Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek, de afbakening en de selectie van de teams zijn in het bijbehorende plan van aanpak toegelicht (zie **bijlage 1**). Dit plan van aanpak is samen met het normenkader (inclusief het referentiemodel van de beleids- en uitvoeringscyclus) en de begripsdefinitie door het college vastgesteld d.d. 1 september 2015 (kenmerk 137224).

Doel van de audit

Net als in de voorgaande interne audits, gaat het ook hier om *leren en continu verbeteren*. In het plan van aanpak "audit beleid- en uitvoeringscyclus" zijn de doelstellingen van dit onderzoek expliciet benoemd als volgt:

- inzicht geven in de werking van de beleids- en uitvoeringscyclus in de praktijk in verhouding tot de theorie (het referentiemodel) en ervaringen met inwonerparticipatie;
- aanbevelingen doen om waar mogelijk de procesbeheersing én de relatie tussen beleid en uitvoering te optimaliseren.

Centrale vraag

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe verhoudt de beleids- en uitvoeringscyclus in de gemeente Renkum in de praktijk zich met de theorie en ervaringen met inwonerparticipatie; wat kunnen we hieruit leren om de procesbeheersing én de relatie tussen beleid en beheer te optimaliseren?"

De centrale vraag is nader geconcretiseerd in meerdere deelvragen: een aantal heeft betrekking op procesdoelmatigheid, een aantal op inwonerparticipatie.

Deelvragen procesdoelmatigheid

- A. Wat is het theoretische model van de beleids- en uitvoeringscyclus, gegeven de geldende richtlijnen en handreikingen (verwachtingspatroon auditoren)?
 - B. Beschikt de gemeente Renkum over actuele procesbeschrijvingen voor het opstellen en uitvoeren van beleid? Zijn de betrokken medewerkers hiermee bekend? Worden de beschreven processen ook als zodanig gehanteerd?
 - C. Waar wijkt de Renkumse praktijk af van het theoretische model?
- D.1. Hoe is de relatie tussen beleid en uitvoering?
 - D.2. Is er sprake van systematische afstemming tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende partijen?

Deelvragen inwonerparticipatie

- E. Welke ervaringen heeft de organisatie opgedaan met inwonerparticipatie bij het opstellen en uitvoeren van beleid?
- F. In welke fasen van de beleids- en uitvoeringscyclus heeft inwonerparticipatie plaats gevonden?
- G. Welke lessen zijn te leren uit de gedane ervaringen?

Op welke aspecten hebben we ingezoomd

We hebben onderzocht hoe het proces van beleidsopstelling en beleidsuitvoering op de twee bovengenoemde terreinen in de praktijk is verlopen in relatie tot het gehanteerde referentiemodel. Ook hebben we de relatie tussen beleid en uitvoering (en de complexiteit ervan) op die twee terreinen in kaart gebracht, in een matrix. Vervolgens hebben we de invloed van recente ontwikkelingen en veranderingen om ons heen op de gemeentelijke beleidscyclus en op de rol van de beleidsadviseurs geschetst.

Tot slot hebben we informatie verzameld over diverse ervaringen die beleidsmedewerkers van team ROM, Samenleving én BOR hebben opgedaan met inwonerparticipatie bij het opstellen en uitvoeren van beleid, projecten en activiteiten op deze terreinen.

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door het interne auditteam. We hebben de onderzoekswerkzaamheden in drie fases uitgevoerd:

Fase I: het vooronderzoek

We hebben gesprekken gevoerd zowel met bestuurders als sleutelfunctionarissen² om informatie te verzamelen over de stand van zaken, ontwikkelpunten en vragen m.b.t. de beleids- en uitvoeringscyclus. Daarnaast hebben we relevante literatuur, handreikingen van het rijk en de VNG, modellen, procesbeschrijvingen en protocollen op dit terrein bestudeerd.

Op basis van het vooronderzoek hebben we het plan van aanpak van dit onderzoek opgesteld. Het plan van aanpak bevat o.a. het normenkader, uitgewerkt in toetsingscriteria én het referentiemodel van de beleids- en uitvoeringscyclus. (zie bijlage 1)

Fase II: het verdiepend onderzoek

² Hiermee bedoelen we: de burgemeester, de wethouder inwonerparticipatie, de wethouder financiën en audits, de algemeen directeur, de concerncontroller, de directeur Beleid, de hoofden van team Samenleving, ROM, BOR en BOA.

Deze fase bestaat uit dossieronderzoek, het opstellen en uitvoeren van een enquête en het houden van interviews met diverse medewerkers. (de lijst van de auditees treft u aan in bijlage 4)

- *Dossieronderzoek*: we hebben de interne beleids- en financiële documenten op het terrein van Verkeer en VVE verzameld en bestudeerd om vast te stellen in hoeverre de stappen van de beleids- en uitvoeringscyclus en van de P&C cyclus op die terreinen zijn gedocumenteerd. (de lijst van alle documenten treft u aan in bijlage 5)
- *Enquête inwonerparticipatie*: de enquête is uitgezet onder 33 medewerkers uit drie teams: BOR, Samenleving en ROM. De respons op de enquête is 88 procent. We hebben informatie verzameld over het wanneer, met welk doel, in welke rol en hoe lang inwoners geparticipeerd hebben in gemeentelijke projecten, activiteiten of beleidsvraagstukken. Bijzondere aandacht hebben we gegeven aan goede ervaringen en tips.
- *Interviews*: hiermee hebben we aanvullende informatie verkregen over de vraag in hoeverre betrokken medewerkers de verwachte stappen in de praktijk hebben doorlopen. Ook hebben we de relatie tussen beleid en uitvoering op de twee geselecteerde terreinen in kaart gebracht. Tot slot hebben we de adviseurs communicatie geïnterviewd over hun rol en ervaringen met inwonerparticipatie.

Fase III: conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de bevindingen hebben we conclusies getrokken over de vraag hoe de beleids- en uitvoeringscyclus in de gemeente Renkum in de praktijk zich verhoudt met het referentiemodel, de P&C cyclus en ervaringen met burgerparticipatie. Tot slot hebben we enkele aanbevelingen gedaan ten aanzien van de optimalisering van de procesbeheersing en van de relatie tussen beleid en uitvoering.

Op het auditrapport is hoor- en wederhoor toegepast.

Leeswijzer

Dit rapport bevat de samenvatting, de inleiding, twee hoofdstukken en zes bijlagen met praktische informatie. Per hoofdstuk zijn de desbetreffende onderzoeksvragen opgenomen en een beschrijving van de hieraan gerelateerde bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het auditteam.

Hoofdstuk 1 behandelt de deelvragen over het proces van beleidsopstellen en -uitvoeren op het terrein van Verkeer en VVE. Ook schetsten we een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op de gemeentelijke beleids- en uitvoeringscyclus en op de rol van de beleidsadviseurs.

Hoofdstuk 2 gaat in op de ervaringen van de beleidsmedewerkers ROM, Samenleving en BOR met inwonerparticipatie aan beleidsvraagstukken, activiteiten en projecten op deze terreinen.

De bijlagen geven praktische informatie over de volgende onderwerpen:

- bijlage 1: plan van aanpak en normenkader
- bijlage 2: begripsdefinitie
- bijlage 3: beleids- en uitvoeringscyclus versus P&C cyclus op beide terreinen

- bijlage 4: matrix relatie beleid en uitvoering op beide terreinen
- bijlage 5: lijst van de gebruikte documentatie
- bijlage 6: overzicht van de auditees

Overige opmerkingen

De deelvragen over procesdoelmatigheid zijn in deze rapportage anders geordend dan in het plan van aanpak om de bevindingen compacter weer te geven.

In dit rapport (anders dan in het plan van aanpak) hanteren we de term inwonerparticipatie in plaats van burgerparticipatie, conform de gemeentelijke afspraken.

1. BELEIDSOPSTELLING EN -UITVOERING

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is nader geconcretiseerd in meerdere deelvragen.

In Hoofdstuk 1 behandelen we de vragen over de procesdoelmatigheid en de relatie tussen beleid en uitvoering:

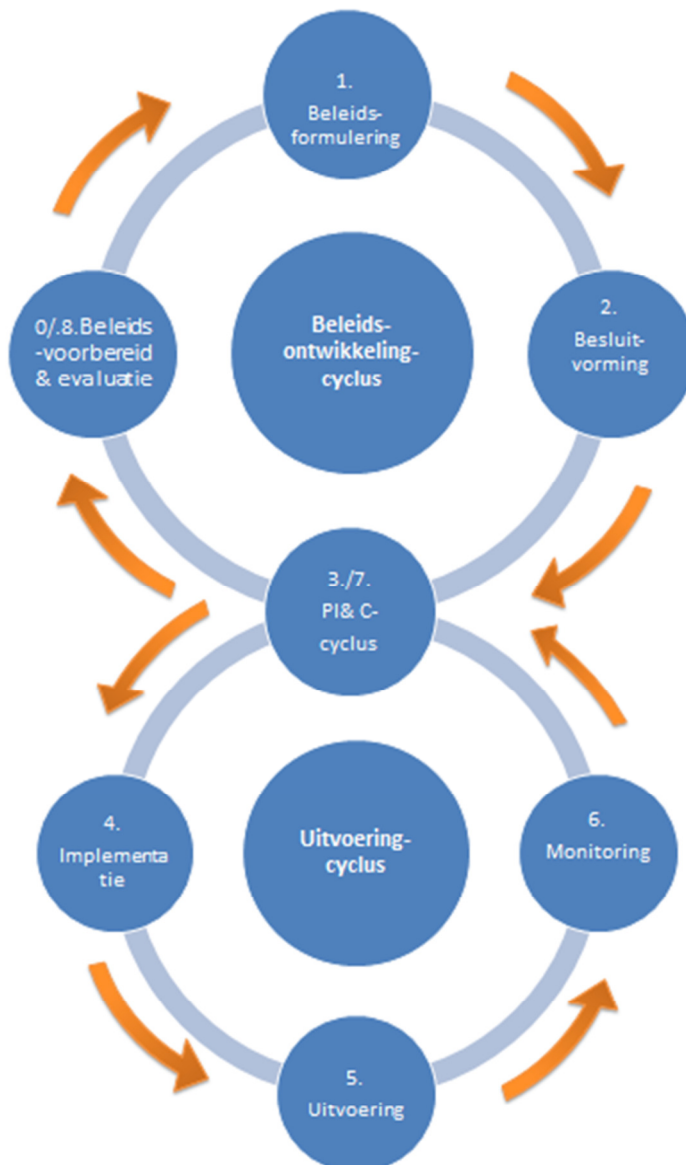
- A. Wat is het theoretische model van de beleids- en uitvoeringscyclus, gegeven de geldende richtlijnen en handreikingen (verwachtingspatroon auditoren)?
- B. Beschikt de gemeente Renkum over actuele procesbeschrijvingen voor het opstellen en uitvoeren van beleid? Zijn de betrokken medewerkers hiermee bekend? Worden de beschreven processen ook als zodanig gehanteerd?
- C. Waar wijkt de Renkumse praktijk af van het theoretische model en de normen?
- D.1. Hoe is de relatie tussen beleid en uitvoering?
- D 2. Is er sprake van systematische afstemming tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers?

1.1. Bevindingen

Over alle bovengenoemde deelvragen geeft het auditteam hieronder zijn bevindingen weer. Een aantal vragen heeft een toetsend karakter. Voor de toetsende vragen heeft het college normen vastgesteld. Elke norm is uitgewerkt in toetsingscriteria. De antwoorden op de deelvragen A en D1 zijn beschrijvend. Normen en toetsingscriteria zijn daar niet aan de orde.

1.1.a. Wat is het theoretische model van de beleids- en uitvoeringscyclus, gegeven de geldende richtlijnen en handreikingen (verwachtingspatroon auditoren)?

We hanteren het model dat vastgesteld is door het college samen met het plan van aanpak van dit onderzoek. Dit model is gebaseerd op de kwaliteitscirkel van Deming (Plan-Do-Check-Act). Zie pag. 7 t/m. pag. 10 van Bijlage 1 voor de toelichting.



1.1.b. Beschikt de gemeente Renkum over actuele procesbeschrijvingen voor het opstellen en uitvoeren van beleid? Zijn de betrokken medewerkers hiermee bekend? Worden de beschreven processen ook als zodanig gehanteerd?

Norm	Toetsingscriteria
B. Er zijn actuele procesbeschrijvingen aanwezig.	Is er een actuele procesbeschrijving van het opstellen van beleid? Is er een actuele procesbeschrijving van het uitvoeren van beleid?
B1. De medewerkers zijn bekend met het bestaan en de inhoud van de procesbeschrijvingen.	Zijn de medewerkers op de hoogte van het bestaan van de procesbeschrijvingen? Kennen de medewerkers de processtappen?
B2. De beschreven processen zijn in de praktijk toegepast.	Zijn er verschillen tussen de beschrijvingen en de werkwijze in de praktijk?

B. De organisatie beschikt over een applicatie, de I-navigator, waarin algemene beschrijvingen van gemeentelijke processen zijn opgenomen. Hierin hebben we een algemene beschrijving van het proces van beleidsopstellen aangetroffen. Deze telt drie stappen: voorbereiding beleid, formulering beleid en besluitvorming beleid. De I-navigator kent geen beschrijving van de beleidsuitvoering.

Een andere beschrijving van het "beleidsvoeringsproces" hebben we aangetroffen in de kadernotitie "Besturingsfilosofie Renkum", deel 1 d.d. 22-08-2014, op pag. 15. Hierin worden vier stappen onderscheiden: agendavorming, beleidvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering.

De status van beide beschrijvingen is onduidelijk. In eerdere onderzoeken is ook gebleken dat andere procesbeschrijvingen een onduidelijke status hebben. Dit geeft blijk van onvoldoende aandacht voor procesmanagement.

B1. Tijdens de interviews hebben medewerkers aangegeven dat ze weten van het bestaan van bovengenoemde applicatie; ze zijn echter niet bekend met haar procesbeschrijvingen of andere procesbeschrijvingen op het terrein van beleidsopstelling en beleidsuitvoering.

Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt dat de geïnterviewde medewerkers de processtappen van het referentiemodel (her)kennen. In de praktijk is hun werkwijze gebaseerd op kennis, studie en ervaring.

B2. Op basis van het dossieronderzoek en de interviews hebben we het verloop van beide processen op het terrein van Verkeer en VVE in de praktijk gereconstrueerd. Daarna, op basis van dossieronderzoek hebben we de relatie tussen beleids- en uitvoeringscyclus met de P&C cyclus op beide terreinen in kaart gebracht (**zie bijlage 3**).

1.1.c. Waar wijkt de Renkumse praktijk af van het theoretische model?

Norm	Toetsingscriteria
C. De beleids- en uitvoeringscyclus verloopt conform het referentiemodel	Zijn er verschillen tussen de werkwijze in de praktijk en het referentiemodel?

Op het terrein van **Verkeer**, specifiek bij het opstellen en uitvoeren van het GVVP en het MUP, komen de volgende fasen overeen met de fasen in het referentiemodel:

- **Beleidsvoorbereiding** (inclusief agendering): deze fase is in de praktijk volledig verlopen conform de verwachtingen van de auditoren en de kenmerken van het referentiemodel. Na de agendering hebben betrokkenen teruggeblikt op de vorige beleidsperiode voor het opstellen van nieuw beleid; de raad, inwoners en instellingen zijn actief betrokken bij de voorbereidingen; ook is relevante informatie verzameld om nieuw beleid op te stellen.
- **Beleidsformulering**: deze fase is verlopen conform het referentiemodel. Optimalisering is mogelijk bij het formuleren van meetbare doelstellingen /resultaten.
- **Besluitvorming**: door de Raad.
- **Implementatie**: volledig conform. In het MUP, integraal onderdeel van GVVP, zijn de beleidsdoelstellingen vertaald naar concrete interventies. Het programma geeft aan waar wat wordt gedaan, eventuele aandachtspunten en een kostenindicatie.
- **Uitvoering**: het totale overzicht van de activiteiten is weergegeven in een matrix (zie Bijlage 4a). Eén kanttekening: in de praktijk is de uitvoeringscyclus korter dan de beleidscyclus. Het MUP heeft de duur van 4 jaar en wordt jaarlijks (bijna volledig) doorlopen. De nota GVVP heeft een duur van 10 jaar en geldt tot 2020. De beleidscyclus is nog niet volledig doorlopen.
- **Monitoring**: conform.
- **Relatie met P&C cyclus**: in de onderzochte periode is de P&C cyclus volledig verlopen conform de verwachtingen van de auditoren en het referentiemodel.

Slechts één fase is nog niet verlopen conform het referentiemodel: de **evaluatie van beleid**. De nota GVVP heeft de duur van 10 jaar en geldt tot 2020. Formeel is de evaluatie van de totale beleidsperiode nog niet aan de orde. Een tussentijdse evaluatie heeft nog niet plaats gevonden. Aan de andere kant zijn signalen uit de praktijk aanleiding geweest om het beleid op onderdelen te actualiseren: de Parkeernota is het resultaat.

Op het terrein van **VVE**, specifiek bij het opstellen en uitvoeren van het Uitvoeringsplan VVE 2015, komen de gevolgde fasen in grote mate overeen met de fasen in het referentiemodel. Hierbij is de cyclus "compact" doorlopen omdat het om een uitvoeringsplan gaat.

- **Beleidsvoorbereiding** (inclusief agendering): de maatschappelijke partners zijn betrokken bij de voorbereidingen via consultaties; daarnaast hebben ze het concept uitvoeringsplan voor aanvulling, wijziging en commentaar vooraf aan de besluitvorming ontvangen. De politiek is niet actief betrokken. Dit heeft te maken met het feit dat de ruimte van de gemeente voor lokaal beleid op dit terrein beperkt is. Het gaat hier om de uitvoering van het wettelijke kader.
- **Beleidsformulering en implementatie** zijn samengevat in één document: het uitvoeringsplan VVE. Dit plan bevat zowel de beleidsdoelstellingen als resultaatafspraken en acties. De meeste beleidsdoelstellingen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd. Er zijn ook resultaatafspraken met 5 VVE-basisscholen gemaakt en deze worden gemeten. De acties echter zijn globaal geformuleerd (het is niet aangegeven door wie en op welke termijn deze worden uitgevoerd).
- **Besluitvorming:** door college.
- **Implementatie:** zie boven.
- **Uitvoering:** zie het totale overzicht van de activiteiten in de matrix (Bijlage 4.b).
- **Voortgangsbewaking of monitoring:** conform.
- **Terugblik:** aan het einde van de planperiode 2010-2014 heeft de beleidsadviseur teruggeblikt naar die periode o.a. op basis van de vve-monitor en het rapport van de inspectie.
- **Relatie met P&C cyclus:** in de onderzochte periode is de P&C cyclus volledig verlopen conform de verwachtingen van de auditoren en het referentiemodel.

1.1.d. Hoe is de relatie tussen beleid en uitvoering op de geselecteerde terreinen?

Is er systematische afstemming tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende partijen?

Norm	Toetsingscriteria
E. Er is inhoudelijke afstemming tussen beleid en uitvoering.	Vindt er periodiek afstemming plaats tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende partijen?

Zowel op het terrein van Verkeer als op het terrein van VVE heeft de gemeente Renkum gemeentelijke beleid vastgesteld. De uitvoering van concrete acties en /of maatregelen om de resultaten (of doelstellingen) van het vastgestelde beleid te realiseren ligt in handen van meerdere partijen: zowel interne als externe. Op enkele onderdelen zijn de beleidsmedewerkers zelf belast met de uitvoering. Op meerdere onderdelen zijn ze verantwoordelijk voor de relatie met de uitvoerende partijen.

De relatie tussen beleid en uitvoering is op beide terreinen complex vanwege de verscheidenheid aan partijen en de verschillen in de onderlinge relaties met deze partijen. Op basis van de desbetreffende uitvoeringsplannen en de interviews met de desbetreffende medewerkers, hebben we deze relaties in een matrix in kaart gebracht. Zie Bijlagen 4a en 4b.

Waar sprake is van subsidie en of inkooprelatie, is aansturing van de uitvoering mogelijk. Waar sprake van netwerk/samenwerkingsrelaties met gelijkwaardige partijen is (denk aan schoolbesturen of medeoverheden: rijk, provincie, regionaal) kan per definitie geen sprake van aansturing zijn. Dan kan eventueel informatie-uitwisseling, afstemming, samenwerking, partnerschap enz. aan de orde zijn.

Om de afstemming met / aansturing van de uitvoering mogelijk te maken voeren de desbetreffende beleidsmedewerkers overleg met de verschillende partijen, meestal op initiatief van de desbetreffende beleidsambtenaar. De inhoud en frequentie ervan is ook in de desbetreffende matrix inzichtelijk gemaakt (Bijlage 4).

1.2. Enkele ontwikkelingen

Op basis van de interviews (met medewerkers, sleutelfunctionarissen en bestuurders) en de recente interne enquête inwonerparticipatie (zie hoofdstuk 2) signaleren we een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op de gemeentelijke beleids- en uitvoeringscyclus en op de rol van de beleidsadviseurs.

Ontwikkelingen in de beleids- en uitvoeringscyclus

Gemeentelijke beleidsvraagstukken, projecten en activiteiten worden steeds meer opgesteld en uitgevoerd in samenwerking met inwoners, instellingen en bedrijven. De samenwerking wordt vaak geïnitieerd door de gemeente, soms nemen inwoners of instellingen en bedrijven het initiatief.

-Er is meer focus op de (beleids)voorbereiding . Hierin speelt het bouwen van netwerken een steeds grotere rol.

“Via het bouwen van netwerken leren de professionals elkaar kennen, weten met wie ze van doen hebben (ergens een gezicht bij kennen), krijgen over en weer begrip voor problemen wat er uiteindelijk toe zal leiden dat problemen worden opgelost vanuit een gedeeld besef van de problematiek”.

-De (beleids)formulering gebeurt steeds meer op hoofdlijnen en het netwerk wordt actiever betrokken.

“Beleid maken is een creatief en dynamisch proces. Kernwoorden hierbij zijn: thema’s, samenwerking met de partners werken naar resultaat.”

De Kadernota Sociaal Domein is een voorbeeld hiervan. De raad heeft de beleidsrichting en de beleidsthema’s vastgesteld. Denk hierbij aan het thema ‘armoede’. Daarna, in opdracht van het college, werkt de organisatie binnen de gestelde kaders de beleidsthema’s verder uit samen met de netwerken.

- De maatschappelijke ontwikkelingen gaan snel. Er wordt sneller geschakeld tussen beleid en uitvoering. Beleid ontstaat vaker gaandeweg in afstemming en interactie met professionals, inwoners en bedrijven.

“Er is sprake van voortdurende interactie tussen beleidsontwikkelaar en partners om te zien of we op de goede weg zitten, of we nog steeds samen hetzelfde doel voor ogen hebben”

-Het meten van de klanttevredenheid van de doelgroepen/inwoners, van organisaties en instellingen, wordt een belangrijker instrument om te evalueren en het bereik van resultaten te meten.

Ontwikkelingen in de rol van beleidsmedewerkers

In de vorige paragraaf hebben we aangegeven dat beleidsmedewerkers verschillende typen relaties met diverse partijen onderhouden (zoals inkooprelatie, subsidierelatie, samenwerking, participatie enz.). Zij vervullen in toenemende mate meerdere rollen tegelijk, van regisseur, projectleider, begeleider, inkoper, subsidieverstrekker, netwerker enzovoort. Er wordt steeds meer van hen gevraagd zowel inhoudelijk als communicatief. Volgens het auditteam ligt hier een van de uitdagingen voor de toekomst.

Het auditteam heeft hiernaar geen specifiek onderzoek verricht. Op dit punt doen we de volgende suggestie.

Voor complexe opdrachten/ projecten en vraagstukken zou het werken met rollen kunnen bijdragen aan meer werkplezier, het leren van en met elkaar en hogere prestaties.

Medewerkers werken dan samen (in wisselende samenstelling) vanuit een bepaalde rol die zij vervullen op basis van kwaliteiten en competenties. Wie pakt de regie? Wie begroot? Wie stemt af met de politiek? Wie bouwt aan het netwerk of aan inwonerparticipatie? Wie koopt in? Wie verstrekt subsidies?

Wie een rol vervult die bij de eigen kwaliteiten past, ervaart voldoening en blijft een waardevolle bijdrage leveren.

1.3. Conclusies

Hieronder leest u de conclusies van het auditteam over de desbetreffende deelvragen en vervolgens de eindconclusie over de procesdoelmatigheid van het opstellen en uitvoeren van beleid op de geselecteerde terreinen (Verkeer en VVE).

De conclusies zijn gebaseerd op de beoordeling van de bevindingen op basis van het vastgestelde normenkader.

- De organisatie beschikt over twee vergelijkbare procesbeschrijvingen van het opstellen van beleid. Hun status is onduidelijk. De organisatie beschikt niet over een procesbeschrijving van de uitvoering van beleid. **A1**
- De geïnterviewde medewerkers zijn niet bekend met procesbeschrijvingen op bovengenoemde terreinen. Hun werkwijze is gebaseerd op kennis, studie en ervaring. **A2**
- Op het terrein van **Verkeer**, bij het opstellen en het uitvoeren van het GVVP en het MUP, zijn de gevolgde fasen in de praktijk volledig verlopen conform de verwachtingen van de auditoren en het referentiemodel op één uitzondering na (nog geen evaluatie van beleid). Het proces in de praktijk blinkt uit bij de beleidsvoorbereidingen en de implementatie. Optimalisering is mogelijk op twee punten: het formuleren van meetbare beleidsdoelstellingen/resultaten en de aansluiting van beide cycli (de beleidscyclus duurt tien jaar, de uitvoeringscyclus steeds vier). **A3**
- Op het terrein van **VVE**, bij het opstellen van het uitvoeringsplan VVE, zijn de gevolgde fasen in de praktijk op de meeste punten verlopen conform de verwachtingen van de auditoren en het referentiemodel. Verschillen met het referentiemodel hebben te maken met het feit dat het hier om een uitvoeringstaak gaat. Optimalisering is op één punt mogelijk: het formuleren van concretere acties. **A4**
- De relatie tussen beleid en uitvoering is op beide terreinen (Verkeer en VVE) complex, vanwege de verscheidenheid aan uitvoerende partijen en aan het type relatie (bijv. inkoop/ subsidie/ samenwerking) met deze partijen. Overleg en afstemming met de uitvoerende partijen vindt doorgaans plaats op initiatief van de desbetreffende beleidsambtenaren. **A5**
- Beleidsmedewerkers vervullen in toenemende mate meerdere rollen tegelijk: van regisseur, projectleider, begeleider, inkoper, subsidieverstrekker, netwerker enzovoort. Dit vraagt een veelheid aan competenties van elke beleidsmedewerker. **A6**

1.3.a. Hoofdconclusie

Op basis van het bovenstaande concluderen we dat zowel op het terrein van VVE en zeker op het terrein van Verkeer de beleids- en uitvoeringscyclus in de praktijk conform het referentiemodel is verlopen. Op beide terreinen beheerst de organisatie de meeste kritische punten van de geselecteerde processen, inclusief de P&C cyclus. Optimalisering is op beide terreinen op enkele onderdelen mogelijk (zie **A3 en A4**).

De uitkomsten van dit onderzoek geven geen uitsluitsel over de procesdoelmatigheid van de organisatie op andere beleidsterreinen. De auditoren verwachten dat brede aandacht voor de kritische stappen van de beleids- en uitvoeringscyclus, ook in relatie tot ontwikkelingen en veranderingen om ons heen, de houding van continu verbeteren in de organisatie zal versterken

A2

1.4. Aanbevelingen

Hieronder doen we enkele aanbevelingen ten aanzien van procesoptimalisatie en van de relatie tussen beleid en uitvoering.

A1. Kies en gebruik een procesbeschrijving voor het opstellen en uitvoeren van beleid. Kies ook een model voor de beleids- en uitvoeringscyclus. Houd hierbij rekening met diversiteit (beleidstaak of uitvoeringstaak) en ontwikkelingen. De keuzes worden in gezamenlijkheid gemaakt. Het gehanteerde referentiemodel kan als voorbeeld dienen.

Beschreven processen en modellen zijn geen doel op zich. Het gaat er niet om een theoretisch perfect model te volgen. Het gaat erom dat de desbetreffende medewerkers bewust, efficiënt en effectief de weg "er naar toe" bewandelen, **met aandacht voor de kritische stappen, de doelen van het proces en de inbreng van de verschillende partijen**. Hierin is ruimte voor variatie.

A2. Stimuleer alle beleidsmedewerkers om vanuit hun praktijkervaring de werkwijze en instrumenten continu te verbeteren. Medewerkers die een houding aannemen van "met en van elkaar willen leren en verbeteren" presteren optimaal.

A3. Op het terrein van **Verkeer**:

- stel meetbare doelstellingen op bij het formuleren van nieuw beleid;
- overweeg een op elkaar aansluitende beleidscyclus en uitvoeringscyclus;
- plan de (tussentijdse) evaluatie van beleid.

A4. Op het terrein van **VVE**:

- formuleer concrete acties (wie wat doet en op welke termijn);

A5. Breng op cruciale terreinen (bijvoorbeeld vanwege politieke prioriteiten, maatschappelijke belangen of financiële risico's) de relaties tussen beleid en uitvoering in kaart. (Dit zorgt voor overzicht over de relaties en over de benodigde competenties om relaties adequaat te onderhouden). De gehanteerde matrix kan als instrument dienen.

A6. Overweeg, samen met medewerkers, om te werken met rollen. Medewerkers werken dan samen (vaak in wisselende samenstelling) aan complexe vraagstukken/ opdrachten of projecten, vanuit hun competenties. Wie een rol vervult die bij de eigen kwaliteiten past, blijft een waardevolle bijdrage leveren.

2. ERVARINGEN MET INWONERPARTICIPATIE

De centrale vraag in dit onderzoek is nader geconcretiseerd in meerdere deelvragen. In dit hoofdstuk behandelen we de deelvragen over inwonerparticipatie:

- E. Welke ervaringen heeft de organisatie opgedaan met inwonerparticipatie bij het opstellen en uitvoeren van beleid?
- F. In welke fasen van de beleids- en uitvoeringscyclus heeft inwonerparticipatie plaats gevonden?
- G. Welke lessen zijn te leren uit de opgedane ervaringen?

De bovenstaande zijn open vragen. Voor deze vragen zijn een normenkader en toetsingscriteria niet aan de orde. We beschrijven welke concrete ervaringen de organisatie (specifiek de medewerkers van team ROM, team Samenleving en team BOR) heeft opgedaan met inwonerparticipatie, zonder te oordelen of aan bepaalde normen is voldaan. De beschrijving is gebaseerd op de informatie die we verzameld hebben via:

- de interne enquête inwonerparticipatie in oktober 2015
- het interview met de adviseurs Communicatie in december 2015
- de bijeenkomst d.d. 8 oktober 2015 "Lessen uit Renkum Centrum"

2.1. Inwonerparticipatie: het begrip

Voordat we op de bevindingen over de deelvragen ingaan, beginnen we met een verduidelijking van het begrip burgerparticipatie of inwonerparticipatie, zoals we het gehanteerd hebben in bovengenoemde enquête.

In deze enquête hebben we de definitie van burgerparticipatie van ProDemos³ gebruikt. Deze definitie is ook gehanteerd in de Nota Burgerparticipatie van de Gemeente Renkum uit mei 2013.

Prodemos definieert burgerparticipatie als "een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid". Onder burgers verstaan we dus inwoners, instellingen en bedrijven. Sinds enige tijd spreekt de organisatie van de gemeente Renkum over **inwonerparticipatie** in plaats van burgerparticipatie. De termen zijn synoniemen.

³ (ProDemos- huis voor democratie en rechtstaat, www.prodemos.nl)

2.2. Welke ervaringen heeft de organisatie opgedaan met inwonerparticipatie bij het opstellen en uitvoeren van beleid?

Inwonerparticipatie is hot. Toch is het in Renkum niet nieuw. Uit bovengenoemde enquête blijkt dat al in de jaren negentig een aantal gemeentelijke projecten en activiteiten is ontwikkeld waarin de inwoners van Renkum geparticipeerd hebben. Denk aan de talloze projecten in het kader van het *wijkbeheer* zoals buurtwandelingen, buurtavonden en thema-avonden met inwoners over hun eigen wijk. Een medewerker: *“bij alle projecten waar ik betrokken ben geweest, was enige vorm van burgerparticipatie. Alleen noemden we dat in 1996 niet zo”*.

In een interview aan NRC handelsblad uit 1 mei 2014 zegt Frank Hendriks, hoogleraar vergelijkende bestuurskunde in Tilburg hierover: *“In de jaren negentig heette burgerparticipatie interactief beleid. De gedachte was: wij als gemeente maken plannen en vinden het leuk als u, burger, meepraat. Het waren toen vooral ambtenaren die vroeg draagvlak voor beleid gingen zoeken. Nu zie je dat sommige fracties wel een knop willen omzetten. Sommige gemeenten zeggen expliciet: wij doen met de burgers mee in plaats van andersom. Dat past in de overgang van burger- naar overheidsparticipatie”*, aldus Hendriks.

Inwonerparticipatie is dus niet nieuw in Renkum. Toch zien we de afgelopen jaren een bijzondere ervaring, niet alleen op het terrein van Beheer van de Openbare Ruimte maar ook op het terrein van Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Samenleving.

In oktober 2015 hebben we de enquête inwonerparticipatie uitgezet onder 33 medewerkers uit drie teams: BOR, Samenleving en ROM. De respons op de enquête is 88 procent en is als volgt:

	Uitnodigingen	Respondenten	%
<i>Team BOR</i>	8	8	100,00%
<i>Team Samenleving</i>	9	8	88,89%
<i>Team ROM</i>	16	13	81,25%
Totaal	33	29	87,88%

Van de 29 respondenten geven er 28 aan één of meerdere ervaringen te hebben gehad met inwonerparticipatie in Renkum.

25 respondenten geven aan inwoners actief te willen betrekken bij gemeentelijke projecten, activiteiten en beleidsvraagstukken op hun werkterrein ook de komende jaren.

In de volgende paragrafen leest u de informatie die we via de enquête verzameld hebben over het doel, de fase in de beleidscyclus, de rollen en de instrumenten van inwonerparticipatie in Renkum. Bijzondere aandacht geven we hierbij aan goede ervaringen (ervaringen waarop medewerkers trots

zijn). Ook komen de randvoorwaarden, de resultaten en factoren van (on-) tevredenheid ten aanzien van inwonerparticipatie aan bod. Steeds geven we per vraag de top drie van alle reacties. Bij sommige vragen waren meer antwoorden mogelijk; dit wordt per vraag expliciet aangegeven. Voor de totale resultaten verwijzen we u naar bijlage zes.

2.2.a. Ervaringen met inwonerparticipatie waarop medewerkers trots zijn

We hebben medewerkers gevraagd een ervaring met inwonerparticipatie te beschrijven waar zij bijzonder trots op zijn. Per team, benoemen we de drie meest recente ervaringen:

Team BOR

- ‘het Groenstructuurplan’ in 2015 met een vervolg in 2016. Bij de actualisering van dit plan is een burgerpanel gevormd. Dit wordt hier in 2016 actief bij betrokken.
- ‘Het afvalbeleid vanaf 2015’. In 2015 is een inwonersenquête uitgezet over het afvalbeleid voor de komende jaren. De vragen in de enquête zijn opgesteld door een aantal inwoners in twee sessies. De enquête heeft respons gehad van 700 inwoners.
- ‘Wijk opschoonactie’ in 2013. Samen met inwoners zijn taken opgepakt die buiten de reguliere werkzaamheden in de wijk vallen.

Team Samenleving

- ‘Bewonersbijeenkomst Uitvoeringsplan Mantelzorg’ in mei 2015.
- Het project ‘Omdenken’ in 2014 en 2015. Hierbij zijn bestuurders en vrijwilligers van organisaties in de informele hulpverlening aan de slag gegaan met hun nieuwe rol als vrijwilliger binnen het sociaal domein: van zorgen voor, naar zorgen dat.
- ‘Realisatie van een speelvoorziening voor kinderen op het Europaplein in Renkum’ in 2014.

Team ROM

- ‘Centrumplan Doorwerth’ in 2014, 2015 met een vervolg in 2016.
- ‘Revitalisering van het bedrijventerrein Schaapsdrift in Renkum’ in 2014 en 2015.
- ‘Bestemmingsplanprocedure Hevedorp’ in 2013 en 2014.

2.2.b. Wat was het doel van inwonerparticipatie in dit project?

We hebben medewerkers gevraagd naar het doel van het traject waar zij trots op zijn. De respondenten hebben meerdere antwoorden gegeven. De top drie van alle reacties is als volgt:

Ideeën of informatie van burgers genereren	17	60,7%
Draagvlak voor beleid vergroten	16	57,1%
Sociale cohesie vergroten	14	50,0%

2.2.c. In welke fase van de beleids- en uitvoeringscyclus heeft inwonerparticipatie plaats gevonden?

We hebben medewerkers gevraagd in welke fase van de beleidscyclus of van het project, waar ze trots op zijn, inwoners geparticipeerd hebben. Meerdere antwoorden waren mogelijk. De respondenten hebben aangegeven dat inwoners vooral zijn betrokken bij beleidsvoorbereiding en uitvoering. Ze zijn minder vaak betrokken bij kop en staart van het beleidsvraagstuk: agendavorming en evaluatie.

In projecten zijn inwoners vaak in alle fases betrokken, met uitzondering van de evaluatie. Daarbij zijn zij slechts in 9 van de 28 keer betrokken. (zie bijlage 6)

De top drie van alle reacties is als volgt:

Inwonerparticipatie in de beleidscyclus

Uitvoering	20	28,2%
Beleidsvoorbereiding	18	25,4%
Besluitvorming	15	21,1%

Inwonerparticipatie in projecten

Bedenken	19	29,2%
Definiëren	19	29,2%
Aanvang en uitvoering	17	26,2%

2.2.d. Rollen

We hebben medewerkers gevraagd welke rol inwoners en zijzelf gehad hebben in het traject waar ze trots op zijn. Ook hier mochten de respondenten meerdere antwoorden geven. De top drie van alle reacties is als volgt:

Rol inwoners

Ze hebben geadviseerd	25	24,0%
Ze zijn geraadpleegd	23	22,1%
Ze hebben mee besloten	14	13,5%

Rol medewerkers

Begeleider	15	22,4%
Beleidsadviseur	14	20,9%
Projectleider	11	16,4%
Initiator	11	16,4%

Als we op de reacties op teamniveau inzoomen, valt op dat bij team BOR de rol van begeleider het hoogste scoort (in vier van de acht reacties); bij Samenleving scoort de rol van beleidsadviseur het hoogste (acht van de acht respondenten); bij ROM scoort eerst de rol van begeleider (zeven maal) en dan die van projectleider.

2.2.e. Randvoorwaarden (richtlijnen, tijd, budget en ondersteuning van communicatie)

We hebben medewerkers gevraagd naar de *richtlijnen die* zij gebruikt hebben om inwoners te laten participeren in het desbetreffende traject. Van de 28 respondenten hebben slechts vijf een intern document aangegeven, namelijk de Nota Burgerparticipatie. Vier medewerkers hebben externe richtlijnen genoemd, waaronder het Stappenplan Burgerparticipatie van VROM en Communityplanning.

Tien respondenten, dat wil zeggen 35% van het totaal aantal, hebben aangegeven *tijd* noch *budget* gereserveerd te hebben voor het desbetreffend project. Van de overige 18 respondenten hebben 8 aangegeven dat ze geld en 6 dat ze hier reguliere uren voor gereserveerd hebben. Een beperkt aantal medewerkers wist het niet meer.

20 respondenten hebben enige *ondersteuning van communicatie* gehad voor het desbetreffende traject. Om hierin meer inzicht te krijgen hebben we twee adviseurs communicatie geïnterviewd.

De adviseurs communicatie hebben aangegeven dat hun ondersteuning op dit terrein breed en divers kan zijn: van het meedenken met en advies geven aan individuele medewerkers of aan projectgroepen over wie betrek je, waarom en hoe. Ook stellen ze enquêtes op, schrijven teksten en persberichten. Tot slot nemen ze deel aan inwonersbijeenkomsten en informeren inwoners zowel inhoudelijk als over het proces.

Volgens de adviseurs zijn er op teamniveau geen verschillen in de werkwijze van medewerkers, wel op individueel niveau. Niet elke medewerker is zich bewust van zijn /haar rol of die van de communicatieadviseurs op het terrein van inwonerparticipatie. In het algemeen, als er sprake is van projectmatig werken is, krijgt communicatie vanzelfsprekend aandacht.

Met de desbetreffende adviseurs hebben we een aantal succesfactoren en knelpunten besproken. Deze komen terug in de paragrafen conclusies en aanbevelingen.

2.2.f. Welke instrumenten zijn ingezet?

De top drie van ingezette instrumenten om inwonerparticipatie mogelijk te maken is als volgt:

Inloopavond	17
Mee-ontwerpen	10
Wergroep/klankbordgroep	10

NB. de top drie heeft betrekking op de kwantiteit (hoe vaak), niet op de kwaliteit van de ingezette instrumenten.

2.2.g. Resultaat van inwonerparticipatie

We hebben medewerkers gevraagd wat de inwonerparticipatie volgens hen daadwerkelijk heeft opgeleverd. Meerdere antwoorden waren mogelijk. Volgens de meeste respondenten heeft inwonerparticipatie vooral nieuwe ideeën en meer draagvlak voor het beleid/ het project opgeleverd, maar ook efficiency én meer sociale cohesie. De top drie van alle reacties is als volgt:

Ideeën of informatie van burgers	18	20,9%
Meer draagvlak voor dit beleid/project/ activiteit	18	20,9%
Efficiënter verloop van het beleidsproces/ project/ uitvoering	11	12,8%
Meer sociale cohesie	9	10,5%

2.2.h. Tevredenheid

In het algemeen hebben de respondenten meer aspecten van tevredenheid (66) dan ontevredenheid (30) aangekruist. De grote meerderheid (20 medewerkers) is tevreden zowel over de resultaten van inwonerparticipatie als over de rol en verantwoordelijkheden van deelnemers. Tien medewerkers zijn het minst tevreden over de randvoorwaarden; zeven medewerkers over de bruikbaarheid van de richtlijnen.

Over welke aspecten zijn medewerkers het meest tevreden ?

Meerdere antwoorden waren mogelijk. De respondenten hebben in totaal 66 reacties aangegeven. De top drie van alle reacties is als volgt:

De resultaten van inwonerparticipatie (zie boven)	20	30,3%
Rol en verantwoordelijkheden van de deelnemers	20	30,3%
De instrumenten voor inwonerparticipatie die ingezet zijn	10	15,2%
De fase in de beleidscyclus waarin inwonerparticipatie plaatsgevonden heeft	9	13,6%

Over welke aspecten zijn medewerkers minder tevreden?

Meerdere antwoorden waren mogelijk. De respondenten hebben in totaal 30 reacties aangegeven. De top drie van alle reacties is als volgt:

De randvoorwaarden (tijd, budget en ondersteuning communicatie)	10	33,3%
De bruikbaarheid van de richtlijnen	7	23,3%
De fase in de beleidscyclus waarin inwonerparticipatie plaatsgevonden heeft	3	10,0%

Is de tevredenheid van deelnemers na afloop geëvalueerd?

Van de 28 respondenten heeft meer dan de helft (15) hierop negatief beantwoord.

Ja	13	46,4%
Nee	15	53,6%
Totaal respondenten	28	100,0%

Hoe schatten medewerkers de tevredenheid van deelnemers zelf in?

Ongeveer 90% van de respondenten schat in dat de betrokken inwoners minstens voldoende tevreden zijn over de participatie. Vijf respondenten schatten de tevredenheid van de deelnemers als zeer hoog in.

Zeer tevreden	5	18,5%
Tevreden	14	51,9%
Voldoende tevreden	6	22,2%
Matig tevreden	2	7,4%
Ontevreden	0	0,0%
Totaal respondenten	27	100%

2.2.i. Op welke momenten hebben medewerkers inwonerparticipatie als minder positief ervaren?

Alle respondenten hebben minstens een positief aspect van inwonerparticipatie genoemd. Een paar medewerkers melden dat ze nog alleen maar positieve ervaringen hebben gehad. Toch kent inwonerparticipatie ook knelpunten en minder positieve kanten. De volgende quotes geven een samenvatting hiervan:

"Als mensen vanuit hun privé belang handelen, in plaats van het gezamenlijke belang".

"Bij conflicterende meningen van inwoner: de één wil dit en de ander precies het tegenovergestelde" .

"Als kaders vooraf niet duidelijk zijn".

"Op momenten dat projecten niet geborgd kunnen worden en stoppen".

"Als enkele inwoners de discussie monopoliseren"

" Als werkgroepen enkel uit ervaringsdeskundigen bestaan en geen sprake van afspiegeling van de inwoners is".

2.3. Conclusies

Hieronder leest u de conclusies van het auditteam over de desbetreffende deelvragen.

- E. Welke ervaringen heeft de organisatie opgedaan met inwonerparticipatie bij het opstellen en uitvoeren van beleid?
 - F. In welke fasen van de beleids- en uitvoeringscyclus heeft inwonerparticipatie plaats gevonden?
 - G. Welke lessen zijn te leren uit de gedane ervaringen?
- Inwonerparticipatie is niet nieuw in Renkum. Al in de jaren negentig is een aantal gemeentelijke projecten en activiteiten ontwikkeld waarin de inwoners van Renkum geparticipeerd hebben. Denk aan de talloze projecten in het kader van het *wijkbeheer* zoals buurtwandelingen, buurtavonden en thema-avonden met inwoners over hun eigen wijk. De afgelopen jaren zien we een bijzondere ervaring, niet alleen op het terrein van Beheer van de Openbare Ruimte maar ook op het terrein van Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Samenleving.
Van de 29 respondenten in Renkum geven er 28 aan één of meerdere ervaringen te hebben gehad met de participatie van inwoners, instellingen en bedrijven aan gemeentelijke beleidsvraagstukken, projecten en activiteiten. Volgens de meeste respondenten heeft inwonerparticipatie vooral nieuwe ideeën en meer draagvlak voor het beleid/ het project opgeleverd, maar ook efficiency én meer sociale cohesie.
 - We hebben gefocust op de trajecten waar medewerkers bijzonder trots op zijn. De respondenten hebben aangegeven dat inwoners vooral zijn betrokken bij beleidsvoorbereiding en uitvoering. Ze zijn minder vaak betrokken bij kop en staart van het beleidsvraagstuk: agendavorming en evaluatie.
Bij projecten zijn inwoners vaak in alle fasen betrokken, met uitzondering van de evaluatie. Daarbij zijn zij slechts in 9 van de 28 keer betrokken.
In de meeste gevallen (25 van de 28) hebben inwoners een adviserende rol gehad. Vaak, in 23 van de 28 gevallen zijn ze ook geraadpleegd. In 14 gevallen hebben ze ook mee besloten.
 - Op basis van de gedane ervaringen is, volgens het auditteam, een aantal lessen te distilleren: **bouwen aan onderling vertrouwen, inwoners ook bij kop en staart betrekken, aansluiten op initiatieven en /of voorzieningen in de buurt, sturen op het proces, één aanspreekpunt kiezen, managen van verwachtingen, beschikbaar stellen van randvoorwaarden (zoals communicatie, richtlijnen en tijd), gebruik maken van diverse instrumenten**, last but not least: **leren van elkaar**.

Deze lessen lichten we vervolgens toe in de paragraaf aanbevelingen.

2.3.a. Hoofdconclusie

Inwonerparticipatie is een weg die in twee richtingen bereden mag worden: de ene keer betreft de gemeente de inwoners bij het politieke proces; de andere keer is de lokale politiek die betrokken wordt bij het maatschappelijk proces, de maatschappelijke initiatieven. Een aantal sleutelwoorden zijn hierop van toepassing: vertrouwen, procesmanagement, verwachtingenmanagement, rollen en verantwoordelijkheden, randvoorwaarden en instrumenten.

2.4. Aanbevelingen

Hieronder leest u de aanbevelingen van het auditteam om het proces rondom inwonersparticipatie levend de houden en continue te verbeteren. Voor de onderbouwing van de aanbevelingen maken we gebruik van diverse quotes. De meeste zijn afkomstig van de geënquêteerde medewerkers. Een paar hebben we gedistilleerd uit het boek van Stephen Covey "De zeven eigenschappen van effectief leiderschap".

- 1. Bouw aan onderling vertrouwen** tussen de inwoner en de gemeente, tussen de projectleider en de portefeuillehouder, de bestuurders en de raad. *"Vertrouwen is de essentie van een win-winrelatie. Als er geen vertrouwen is, kom je niet verder dan compromissen; de geloofwaardigheid ontbreekt om van elkaar te kunnen leren en werkelijk creatief te zijn."* – Stephen Covey

"Het allerbelangrijkste is dat je als gemeente laat zien dat je je bewoners vertrouwt en toevertrouwt dat ze een plan maken en aan jou als gemeente voorleggen. Bewoners zijn alleen bereid om hierin te investeren als zij ook werkelijk wat te zeggen hebben, dus de gemeente moet er ook wel voor durven gaan".

"Projectleider en portefeuillehouder zouden een eenheid moeten vormen en toevalligheden vormgeven"

"Zorg voor discussie en afstemming met de raad over inwonerparticipatie"

"Verhoog de bewustwording van het belang van inwonerparticipatie."

- 2. Betrek inwoners ook bij kop en staart van** projecten, beleidsvraagstukken en activiteiten.

"Het geeft beter inzicht in wat inwoners echt belangrijk vinden. Plannen sluiten daardoor beter aan bij de realiteit. Inwoners waarderen het ook als ze vroegtijdig betrokken zijn bij plannen en voelen zich serieus genomen"

"Door participatie voelen inwoners zich betrokken bij de omgeving waar ze wonen. Zij weten het beste waar de "pijnpunten" zich bevinden. Door ze in de initiatief fase te betrekken en hun mening serieus mee te laten wegen in de besluitvorming wordt draagvlak en daarmee meerwaarde voor het project gecreëerd".

"Plan inwonersparticipatie als onderdeel van het beleidsontwikkeltraject en geef mensen die mee willen denken ook verantwoordelijkheden"

"Evalueer samen met inwoners;; daar kun je veel van leren"

- 3. Sluit aan op initiatieven en /of voorzieningen in de buurt.** Zoals al gezegd, mag de weg van inwonerparticipatie in twee richtingen bereiden worden. De gemeente kan betrokken worden bij een maatschappelijk proces of maatschappelijke initiatieven.

"Bij initiatieven van inwoners is het van belang om van houding te veranderen: van wat niet kan naar wat wel kan"

"We hebben bijeenkomsten in de buurt of bij inwoners thuis belegd. Inwoners ervaren dit als positief en laagdrempelig"

"Voor de communicatie over een project hebben we gebruik gemaakt van de facebookpagina van Renkum Leeft"

"Benut ook de voortrekker rol van enkele inwoners. Inwoners spreken elkaar aan op het naleven van afspraken en eventuele verkeerd (monopoliserend) gedrag"

- 4. Stuur het proces aan:** sturen op proces betekent niet sturen op inhoud of op het resultaat, maar op de weg daar naar toe. Dus zorg dat het proces op gang blijft.

"Geef aan tot waar men doorgaat en spreek af wanneer men elkaar weer ziet"

"Je moet aandacht hebben voor de belangen, de doelen en de inbreng van de verschillende belanghebbenden in het proces"

"Maak goede vervolgsafspraken, ook over hoe om te gaan als er geen betrokkenheid meer is"

- 5. Kies één aanspreekpunt.** Dit is prettig zowel voor de inwoners als voor de organisatie.

" Voor de inwoners was de projectleider doorslaggevend voor het succes van het project"

"Het aantal projecten groeit boven ons hoofd. Wijs een paar specialisten aan als eerste aanspreekpunt voor inwoners".

"Zorg voor projectleiders/begeleiders die denken in mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden"

6. Manage verwachtingen. Inwonerparticipatie is mooi, maar hoe zorg je dat het gaat werken? Verwachtingenmanagement is daarbij belangrijk. Als iets niet kan, of niet haalbaar is, moet je daar eerlijk over zijn. "Als verwachtingen niet duidelijk zijn en niet door iedereen worden gedeeld, stapelen de misverstanden zich op"- Stephen Covey

"Ik vind het positief dat inwoners graag bereid zijn om zich in te zetten. Je moet wel duidelijk zijn over doel en verwachtingen."

"Maak de verwachtingen op voorhand bespreekbaar. Zorg voor politiek draagvlak van te voren."

"Wees duidelijk naar de inwoners over waar de grenzen liggen. Dit is vaak een financieel aspect"

"Als kaders vooraf niet helder zijn weergegeven kunnen verwachtingen tegenvallen en inwoners teleurgesteld raken".

7. Stel communicatie, richtlijnen, en tijd ter beschikking: het belang van randvoorwaarden.

"Goede **communicatie** houdt vooral in dat de betrokken partijen begrijpen wat er gebeurt, dat ze weten wat de planning is, dat ze regelmatig geïnformeerd of geconsulteerd worden, dat ze weten waar ze terecht kunnen met vragen en dat hier een terugkoppeling op volgt"

" Bij een Projectmatige aanpak krijgt communicatie vanzelfsprekend aandacht."

"Stel een goede **visie/kaderdocument** op en maak goede afwegingen wanneer wel en niet toepassen"

"Medewerkers moeten **tijd**, vrijheid en vertrouwen krijgen om samen met inwoners initiatieven te ontwikkelen uit te werken en te realiseren."

8. Maak gebruik van diverse instrumenten. Kies het instrument afhankelijk van het doel van het traject. Team communicatie kan hierin adviseren.

"Maak gebruik van de digitale mogelijkheden. Niemand zit te wachten op avonden lang vergaderen. Roep bewoners op deel te nemen aan een burgerpanel. Met 1000 tot 1500 betrokken inwoners die ingedeeld kunnen worden naar thema's van hun voorkeur kun je elke vraag burgers voorleggen"

"Zet diverse instrumenten in. Wat voor de ene project goed is, is het niet voor het andere"

9. Leer van en met elkaar. *"Wie snel wil gaan, gaat alleen. Wie ver wil komen, gaat samen"*

Benut elkaars expertise. Deel met elkaar positieve en minder positieve ervaringen. Wat werkt? Op welke ervaringen kunnen we ons beroepen?

"Deel ervaringen met collega's, bijvoorbeeld door themabijeenkomsten hieraan te wijden".

BIJLAGE 1. Plan van aanpak audit: " beleids- en uitvoeringscyclus in de gemeente Renkum"

Waarom dit onderwerp

In het onderzoeksplan interne audits 2015 van de gemeente Renkum is een doelmatigheidsonderzoek opgenomen naar de beleids- en uitvoeringscyclus.

Gemeentelijk beleid wordt gemaakt en uitgevoerd in meerdere stappen; deze stappen vormen de beleids- en uitvoeringscyclus. Deze cyclus bestaat uit **twee samenhangende processen**:

- het opstellen van beleid en
- de uitvoering ervan.

Op de beleids- en uitvoeringscyclus hebben twee andere gemeentelijke cycli invloed: de planning en control cyclus (voortaan P&C cyclus) en de cyclus rond de gemeenteraadsverkiezingen, die uitmondt in het coalitieakkoord.

Dit auditonderzoek richt zich vooral op de uitvoering van de bovengenoemde processen door de teams Samenleving en Ruimtelijke Ontwikkelingen & Milieu (ROM). Daarnaast zal het auditteam aandacht geven aan de samenhang tussen de beleidscyclus en de andere twee cycli.

Dit onderwerp is geselecteerd op basis van een aantal criteria:

- bovengenoemde processen zijn niet eerder onderzocht. Op basis van de verordening "onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Renkum" toetst het interne auditteam periodiek de doelmatigheid en of doeltreffendheid van in de programma's of paragrafen van de begroting geformuleerd beleid of processen;
- het onderwerp is voor de burgers en bestuurder van Renkum van belang. Een efficiënt, eenduidig en samenhangend verloop van deze processen is van belang om tijdens de uitvoering de doelstellingen van het beleid te kunnen realiseren;
- het onderwerp is voor de organisatie van belang. Dit onderwerp is door diverse hoofden aangereikt tijdens de inventarisatie van auditonderwerpen eind 2014;
- het onderwerp is voor de bedrijfsvoering van belang. Een eenduidige procesinrichting is een relevante voorwaarde voor de digitalisering van deze processen in de doorontwikkeling van zaakgerichtwerken;
- het onderwerp is actueel. De organisatie beraadt zich over de integraliteit van beleid en de interactie met de uitvoering;
- de resultaten van het onderzoek dragen bij aan verhoging van de kwaliteit van de procesbeheersing en verdere afstemming tussen beleid en uitvoering;
- het onderwerp overlapt niet met de onderzoeken van de rekenkamercommissie en de accountant.

Focus en doel van de audit

Het auditteam is ervan overtuigd dat het auditonderzoek effectiever is wanneer er draagvlak voor is. Daarom hebben we, tijdens het vooronderzoek, de **focus** van deze audit in afstemming met bestuurders en sleutelfunctionarissen⁴ bepaald.

We hebben de vragen en wensen van bovengenoemde partijen op dit terrein geïnventariseerd. Uit deze inventarisatie is gebleken dat alle ondervraagden inzicht in de volgende aspecten als belangrijk opmerken:

1. Het verloop van de bovengenoemde processen in de praktijk met aandacht voor de aansluiting tussen het opstellen en uitvoeren van beleid en de relatie tussen uitvoering en beleid;
2. Ontwikkelingen: de ervaringen met burgerparticipatie in de beleids- en uitvoeringscyclus.

De geïnterviewden hebben de verwachting dat zij de resultaten van het onderzoek kunnen gebruiken om de beheersing van de betreffende processen te optimaliseren in het belang van zowel de inwoners als van de gemeentelijke organisatie inclusief het gemeentelijke bestuur.

Tijdens het vooronderzoek hebben we ook een deskresearch gedaan om vast te stellen in hoeverre actuele documenten over de gemeentelijke cycli bestaan. Hieruit is gebleken dat de volgende documenten aanwezig zijn:

- het coalitieakkoord 2014-2018 "Veranderend Renkum"
- de Besturingsfilosofie Renkum d.d. 22-08 2014
- de beschrijving van de P&C cyclus⁵ ook in relatie tot de beleidscyclus
- twee beschrijvingen⁶ van de beleidscyclus.

Er is geen beschrijving van de uitvoeringscyclus aangetroffen. Reden te meer om het verloop van de bovengenoemde processen in dit onderzoek centraal te stellen.

Op basis van het bovenstaande is het **doel** van deze audit tweeledig:

- inzicht bieden in de werking van de beleids- en uitvoeringscyclus in de praktijk in verhouding tot de theorie (het referentiemodel) en ervaringen met burgerparticipatie;
- aanbevelingen doen om waar mogelijk de procesbeheersing én de relatie tussen beleid en uitvoering te optimaliseren.

⁴ Hiermee bedoelen we: de hoofden van Samenleving en van ROM, de concerncontroller, de manager Samenleving en de gemeentesecretaris.

⁵ Presentatie "Uitleg financiën raadsleden" gemeente Renkum, d.d. 20 mei 2014

⁶ Presentatie van de werkgroepen beleidscyclus en begrotingscyclus gemeente Renkum, pag. 13, i.k.v. het Onderzoeksrapport De Visser en Geelkerken december 2009; Besturingsfilosofie Renkum, Kadernotitie deel 1, d.d. 22-08-2014, pag. 15.

Centrale onderzoeksvraag

Op basis van de aanleiding voor dit onderzoek, zoals weergegeven in paragraaf 1, is de volgende probleemstelling gedefinieerd:

"Hoe verhoudt de beleids- en uitvoeringscyclus in de gemeente Renkum in de praktijk zich met de theorie en ervaringen met burgerparticipatie; wat kunnen we hieruit leren om de procesbeheersing én de relatie tussen beleid en beheer te optimaliseren?"

Deelvragen

De hierboven beschreven probleemstelling is nader geconcretiseerd in onderstaande onderzoeksvragen:

Deelvragen procesdoelmatigheid

- A. Wat is het theoretische model van de beleids- en uitvoeringscyclus, gegeven de geldende richtlijnen en handreikingen (verwachtingspatroon auditoren)?
- B. Beschikt de gemeente Renkum over actuele procesbeschrijvingen voor het opstellen en uitvoeren van beleid?
- C. Zijn de betrokken medewerkers hiermee bekend?
- D. Worden de beschreven processen ook als zodanig gehanteerd?
- E. Is er systematische afstemming tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers?
- F. Waar wijkt de Renkumse praktijk af van het theoretische model? Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken?

Deelvragen burgerparticipatie

- Welke ervaringen heeft de organisatie opgedaan met burgerparticipatie in het opstellen en uitvoeren van beleid?
- In welke fasen van de beleids- en uitvoeringscyclus heeft burgerparticipatie plaats gevonden?
- Welke lessen zijn te leren uit de gedane ervaringen?

Afbakening van het object van onderzoek

Het onderzoek is een toets op de efficiency en samenhang van de bovengenoemde processen uitgevoerd door de teams Samenleving en ROM. De uitvoering van beleid door het team BOR is recent onderzocht in het kader van de audit rioleringsbeheer en is nu geen object van onderzoek. Het team BOR wordt wel betrokken bij de inventarisatie over burgerparticipatie.

Het onderzoek richt zich op de periode begin 2013 tot juni 2015.

Het functioneren van individuele medewerkers is nooit onderwerp van onderzoek. Het toetsen van de effectiviteit van beleid valt niet onder de scope van dit onderzoek.

Het toetsen van de rechtmatigheid valt niet onder de uitvoering van art. 213 a van de gemeentewet.

De fasen en de methode

Een audit kent meestal vier fasen:

1. de planning: de onderzoeksonderwerpen worden in het auditjaarplan vastgesteld
2. het vooronderzoek: denk aan het voeren van inventariserende gesprekken, het verzoek om informatie, deskresearch en de opbouw van een normenkader/ referentiemodel
3. het verdiepende onderzoek: denk aan het voeren interviews, het uitzetten van een enquête, dossieronderzoek en bestandsanalyse
4. rapportage: op basis van het veldonderzoek beschrijft het auditteam hierin de bevindingen, trekt zijn conclusies en doet enkele aanbevelingen.

Ad 2) Het normenkader is in bijlage 1 opgenomen en heeft betrekking op de procesdoelmatigheid. De onderzoeksvragen over burgerparticipatie zijn open vragen, daarbij is een normenkader niet aan de orde.

Ad 3) Wat het verdiepende onderzoek betreft, zal het auditteam de volgende activiteiten uitvoeren:

- **Steekproeven:** om inzicht te krijgen in de processen in de praktijk zal het auditteam per team een beleidsonderwerp selecteren en waar mogelijk van begin tot einde van de beleids- en uitvoeringscyclus volgen. Dit wil zeggen van beleidsvoorbereiding (inclusief agendering), naar beleidsformulering, besluitvorming, implementatie, uitvoering, monitoring en evaluatie.
- **Interviews:** hiermee wordt aanvullende informatie ingewonnen over hoe de processtappen in de praktijk worden uitgevoerd. Ook wordt de relatie tussen beleid en uitvoering in kaart gebracht. Benadrukt wordt dat het functioneren van individuele medewerkers geen onderwerp van onderzoek is.
- **Inventarisatie ervaringen burgerparticipatie:** de betrokken teams wordt gevraagd een actieve bijdrage aan het onderzoek te leveren door een inventarisatie te doen van hun ervaringen met burgerparticipatie in de beleids- en uitvoeringscyclus.
- **Documentenstudie: evaluatie Centrumvisie Renkum.** Separaat aan deze audit loopt een evaluatie naar burgerparticipatie in de Centrumvisie Renkum. Het auditteam zal hier gebruik van maken om lessen te trekken uit de gedane ervaring.

Ad 4) Wat de rapportage betreft, aan de hand van de bevindingen uit het verdiepende onderzoek zal het auditteam conclusies trekken over de procesdoelmatigheid. Hierbij zal het auditteam hoor- en wederhoor toepassen. Tot slot zal het auditteam aanbevelingen doen om waar mogelijk de procesbeheersing én de relatie tussen beleid en uitvoering te optimaliseren.

De opdrachtgevers en de proceseigenaren

Het college van B&W is bestuurlijke opdrachtgever. De algemeen directeur verleent op grond van het door het college vastgestelde onderzoeksplan interne audits 2015 de opdracht tot deze audit. Het onderzoek betreft twee processen; het hoofd van team Samenleving is proceseigenaar. Aanbevelingen zullen, als gebruikelijk, onder de regie van het DT worden uitgezet.

De randvoorwaarden / kaders waarbinnen de onderzoeken plaats moeten vinden

Een belangrijke randvoorwaarde bij de uitvoering van de audit is het commitment van de in de audit betrokken medewerkers.

Samenstelling van het auditteam

De samenstelling van het auditteam voor deze audit is als volgt:

- Tiziana van Boekel-Billé: auditor.
- Henk Aalders: directiesecretaris
- Hans Turpijn: informatie adviseur

Termijnen voor rapportage en de follow- up van de aanbevelingen

Conform het onderzoeksprogramma interne audits 2015 zal het onderzoek dit jaar worden uitgevoerd en afgerond. Na bespreking van het auditrapport in het DT, geeft het DT opdracht aan de proceseigenaar om binnen acht weken een verbeterplan op te stellen. Hierin is opgenomen welke aanbevelingen op welke termijn worden overgenomen en welke maatregelen op welke termijn worden getroffen. Het door het college goedgekeurde verbeterplan vormt de basis voor de follow-up van de audit.

Eventuele specifieke afspraken over bijvoorbeeld vertrouwelijkheid.

Geen

Normenkader

De onderzoeksvragen over burgerparticipatie zijn open vragen; daarbij is een normenkader niet aan de orde. Het auditteam gaat beschrijven welke ervaringen met burgerparticipatie in de beleids- en uitvoeringscyclus zijn gedaan, zonder te oordelen of aan bepaalde normen is voldaan.

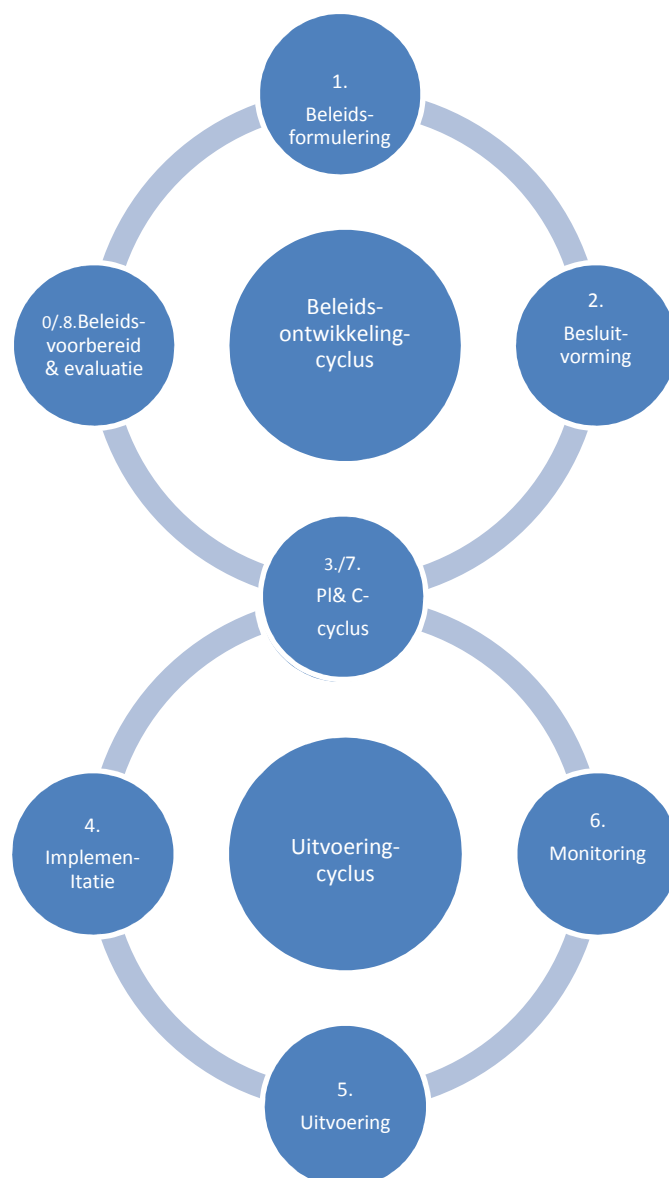
Voor de onderzoeksvragen over de procesdoelmatigheid heeft het auditteam een normenkader opgesteld. Het normenkader bestaat uit twee onderdelen:

1a. het referentiemodel voor de beleids- en uitvoeringscyclus (A)

1b. de normen over procesdoelmatigheid met de desbetreffende toetsingscriteria (B/F).

1a. Referentiemodel beleids- en uitvoeringscyclus

De gemeente Renkum beschikt niet over een compleet model voor de beleids- en uitvoeringscyclus. Zoals al gemeld in paragraaf 2 is alleen het verloop van de beleidscyclus beschreven. Daarom heeft het auditteam voor dit onderzoek een referentiemodel voor de beleids- en uitvoeringscyclus gebouwd. Dit model is gebaseerd op de kwaliteitscirkel van Deming (Plan-Do-Check-Act).



Toelichting op model

Voor het bouwen van het hierboven afgebeelde model heeft het auditteam, naast de Deming cirkel, ook de volgende bouwstenen gebruikt:

- de handreiking "Gezonde Gemeente: de beleidscyclus", Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- "de gemeentelijke beleidscyclus", AVI-toolkit 7, 23 mei 2013
- de Gemeentelijke Model Architectuur "GEMMA" en "co-creatie GEMMA2" van het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten KING
- processchema beleidsopstelling, INavigator, gemeente Renkum
- processchema beleidsimplementatie, INavigator gemeente Renkum
- de resultaten van de audit Rioleringsbeheer gemeente Renkum, maart 2015

Het auditteam benadrukt dat dit model bedoeld is als **dynamisch model**: het kan aangescherpt worden op basis van de resultaten van dit onderzoek om expliciet rekening te houden met burgerparticipatie in beide sub-cycli; het kan geactualiseerd worden op basis van ontwikkelingen op het terrein van de gemeentelijke procesarchitectuur en/of de samenwerking met diverse partijen (naast burgers ook andere overheden, organisaties en instellingen).

In dit model is er sprake van twee samenhangende sub-cycli: de beleidsmatige (bovenste) en uitvoerende of operationele cyclus (de onderste). Beiden staan in verband met de planning en control cyclus (P&C cyclus). De volgorde van de stappen in relatie tot de P&C cyclus kan variëren: de P&C cyclus is aan duidelijke en strakke termijnen gebonden; de termijnen van de beleidsontwikkeling- en uitvoeringscyclus zijn in de praktijk flexibeler.

De **beleidsontwikkelingscyclus** bestaat in principe uit vier fasen. Het kan zijn dat in een specifiek beleidsproces een bepaalde stap ontbreekt (bijv. de beleidsvoorbereiding of de evaluatie). Een stap kan substappen bevatten (bijv. **agendavorming** als onderdeel van de beleidsvoorbereiding).

- **Beleidsvoorbereiding.** Vele gemeentelijke taken zijn wettelijk en staan vanzelfsprekend op de **politieke agenda**. Op welke wijze komt een gesignaleerd probleem, opgave of een uitdaging op de politieke agenda?
Na agendering is een terugblik op de vorige beleidsperiode een goede start voor het opstellen van beleid: welke acties zijn genomen, wat is bereikt en wat moet er nog gebeuren?
In deze fase brengt de gemeente haar intern en extern netwerk in kaart en methoden om burgers in het proces te betrekken. Ook wordt informatie verzameld die nodig is om nieuw beleid te vormen of het bestaand beleid te wijzigen.
- **Beleidsformulering.** In deze fase worden inzichten uit de voorbereiding vertaald naar concreet beleid. Het beleid kan op verschillende niveaus geformuleerd worden: strategisch, tactisch of operationeel. Het beleid stelt doelstellingen, die realistisch en meetbaar zijn.
- **Besluitvorming.** De raad, het college (of functionarissen die hiervoor gemandateerd zijn) nemen het besluit over het geformuleerde gemeentelijk beleid.

- **Evaluatie.** De evaluatie kan tussentijds plaats vinden om bij te sturen of aan het einde van de beleidscyclus om het eindresultaat te evalueren. Dan is dit het startpunt voor de volgende beleidscyclus.

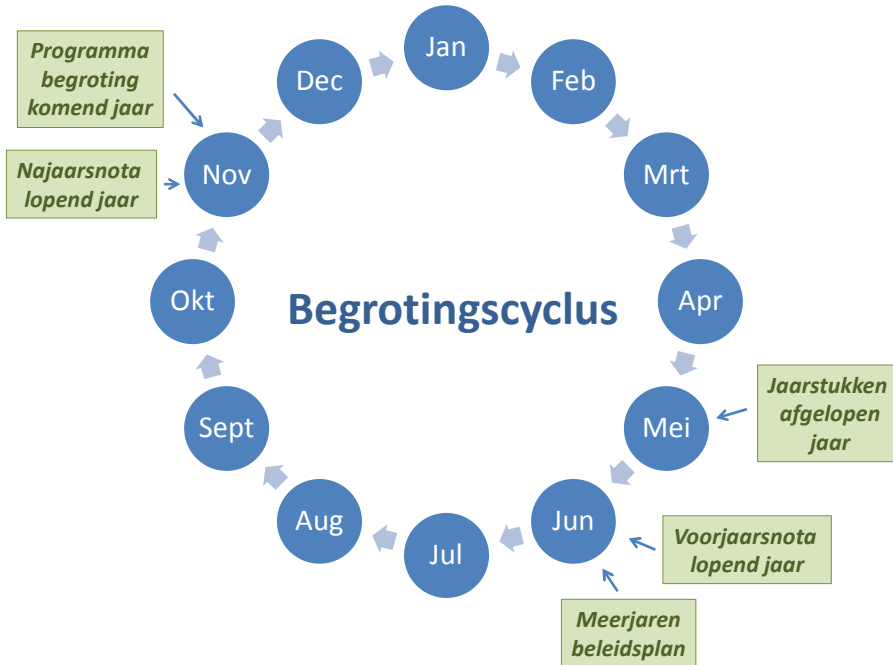
De **uitvoeringscyclus** bestaat in principe uit drie fasen:

- **Implementatie.** Voor de uitvoering van beleid is een implementatiedocument of uitvoeringsprogramma van groot belang. In dit programma (of beheerplan/ maatregelenlijst /activiteitenlijst/ project enzo.) worden de beleidsdoelstellingen vertaald naar concrete interventies. Het programma geeft aan wat, door wie en hoe we dat doen.
- **Uitvoering** van beleid kan bestaan uit: het ontwikkelen van producten en diensten, het verlenen van producten en diensten, toezicht en handhaving, het ontwikkelen van leefomgeving, het beheer en onderhoud van leefomgeving, exploiteren van publieke voorzieningen, voorlichten en informeren en overige uitvoerende taken. Kortom het betreft de primaire processen van de gemeente. De uitvoering kan door de organisatie zelf of door een derde, in opdracht van de gemeente, gerealiseerd worden.
- **Monitoring.** De uitvoering van het project of van de activiteiten wordt gemonitord door relevante gegevens te verzamelen en bij te houden. De monitoring is van belang ook voor de evaluatie van beleid.

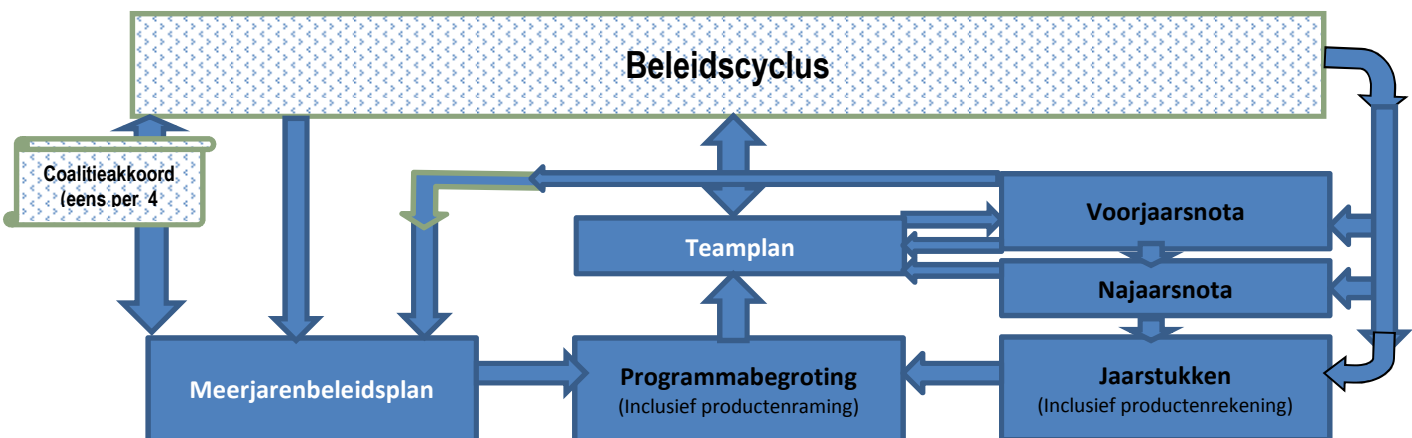
De **Planning en Control cyclus** bestaat in grote lijnen uit vier fasen. Een fase kan uit meerdere onderdelen bestaan:

- **Coalitieakkoord:** na de verkiezingen wordt voor een periode van vier jaar opgesteld door collegeleden. Collegeleden / coalitiepartijen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het coalitieakkoord en de realisatie daarvan. Het akkoord wordt "ter kennisgeving" aangeboden aan de raad.
- **Meerjarenbeleidsplan:** de ambities uit het coalitieakkoord worden geconcretiseerd en voorzien van een financiële vertaling. Daarnaast worden de reguliere taken in kaart gebracht. De raad stelt het MJB in juni vast.
- **Programmabegroting:** Voorjaarsnota, *Najaarsnota* en MJB uit het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar vormen de input hiervan. In de *beleidsbegroting* door middel van programma's en paragrafen wordt aangegeven welke doelstellingen het college wil bereiken, welke activiteiten worden uitgevoerd en wat daarvan de kosten zijn. Daarnaast, in de *financiële begroting* worden de financiële consequenties van het voorgenomen beleid op een rij gezet inclusief de afwijkingen ten opzichte van het voorgaande jaar. De programmabegroting wordt begin november door de raad vastgesteld. Daarna wordt deze vertaald in opdracht aan hoofden via de *teamplannen*.
- **Voorjaarsnota en najaarsnota:** rapportages over de voortgang van de realisatie van de begroting (financieel en beleidsmatig). Zo nodig bijstellen van beleid en/of financiële consequenties daarvan. Prognose van uitkomst jaarstukken van het lopende jaar en financieel kader voor de komende begroting.

- **Jaarstukken:** verantwoording afleggen over het in het afgelopen jaar uitgevoerde beleid (jaarverslag) en financieel beheer (jaarrekening). Beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer en beleid.



Afbeelding relatie coalitieakkoord, P&C cyclus en beleidscyclus



1b. Deelvragen procesdoelmatigheid

Zijn er actuele beschrijvingen van de geselecteerde processen?

Norm	Toetsingscriteria
B. Er zijn actuele procesbeschrijvingen aanwezig.	Is er een actuele procesbeschrijving van het opstellen van beleid? Is er een actuele procesbeschrijving van het uitvoeren van beleid?

Zijn de betrokken medewerkers hiermee bekend?

Norm	Toetsingscriteria
C. De medewerkers zijn bekend met het bestaan en de inhoud van de procesbeschrijvingen.	Zijn de medewerkers op de hoogte van het bestaan van de procesbeschrijvingen? Kennen de medewerkers de processtappen?

Worden de beschreven processen ook als zodanig gehanteerd?

Norm	Toetsingscriteria
D. De beschreven processen zijn in de praktijk toegepast	Zijn er verschillen tussen de beschrijvingen en de werkwijze in de praktijk?

Is er systematische afstemming tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers?

Norm	Toetsingscriteria
E. Er is inhoudelijke afstemming tussen beleid en uitvoering.	Vindt er periodiek afstemming plaats tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers?

Waar wijkt de Renkumse praktijk af van het theoretische model? Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken?

Norm	Toetsingscriteria
F. De beleids-en uitvoeringscyclus verloopt conform het referentiemodel	Zijn er verschillen tussen de werkwijze in de praktijk en het referentiemodel?

BIJLAGE 2. Begripsdefinitie

In het kader van dit onderzoek hanteren we de volgende begripsdefinitie:

Auditing: auditing is een proces waarin een deskundig, onpartijdig en onafhankelijk oordeel wordt gevormd over een of meerdere aspecten van een onderzoeksobject. (ROI; Leertraject Operational Auditing 2004).

Doelmatigheid: geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is = efficiënt (van Dale, Nederlands woordenboek)

Cyclus: reeks bewerkingen of gebeurtenissen die regelmatig in dezelfde volgorde wordt herhaald of zich voordoet (Nederlands woordenboek).

Werkproces: geordende reeks van processtappen die binnen één organisatorische eenheid binnen een organisatie wordt uitgevoerd met als doel een specifieke bijdrage (prestatie) te leveren aan een dienst die uiteindelijk zal worden geleverd aan een burger, een bedrijf of een andere organisatie.

Processtap: een geordende reeks handelingen die ononderbroken wordt uitgevoerd door één mens of machine binnen een bedrijfsfunctie(eenheid van tijd plaats en handelen)

Handeling: kleinst mogelijke eenheid van werk, uitgevoerd door één persoon of machine op één plek

BIJLAGE 3. Beleidsopstelling en –uitvoering op het terrein van Verkeer en VVE in de praktijk

3.a. Beleidsopstelling en –uitvoering op het terrein van Verkeer

Op basis van het dossieronderzoek⁷ en de interviews met betrokken medewerkers hebben we de volgende stappen bij het opstellen en uitvoeren van beleid op het terrein van **Verkeer**⁸ onderscheiden:

- Agendering
- Beleidsvoorbereiding
- Beleidsformulering
- Besluitvorming
- Implementatie
- Uitvoering
- Voortgangsbewaking of monitoring
- Evaluatie (nog niet uitgevoerd)

Hieronder volgt een korte inhoudelijke toelichting op de stappen.

Agendering: het opstellen van het GVVP is in de jaren voor 2008 door ROM/Verkeer geïnitieerd. Vervolgens is zowel het GVVP als het MUP op de agenda van de politiek gezet.

De aanleiding voor het opstellen van *de Parkeernota* is ontstaan in de uitvoeringscyclus van het GVVP en lag in het feit dat er sprake was van een behoorlijke versnippering van stukken, die geheel of gedeeltelijk met parkeren van doen hadden.

Beleidsvoorbereiding: de gemeente Renkum heeft een extern bureau gevraagd haar te ondersteunen bij het opstellen van een Gemeentelijk Verkeer- en Vervoer Plan (GVVP). Hoewel er diverse deelplannen beschikbaar waren (zoals de Kadernota, Parkeernota, Fietsnota) ontbrak het aan samenhang en actualiteit. Het beleid van de vorige periode was niet geëvalueerd, dus kon geen gebruik gemaakt worden van de gegevens uit de beleidsevaluatie (welke acties zijn genomen, wat is bereikt en wat moet er nog gebeuren).

In deze fase zijn (beleids)documenten (Nota Mobiliteit PVVP, De Stadsregio Arnhem - Nijmegen 2007, en Kadernota 2003 van de gemeente Renkum) geanalyseerd. Ook is relevante informatie verzameld en geanalyseerd. Denk aan:

- feiten en cijfers zoals verkeersongevallen, kenteken- en parkeeronderzoeken

⁷ Zie bijlage 5

⁸ Hiermee bedoelen we: de Startnotitie Gemeentelijk Verkeer-en Vervoersplan (GVVP) 2009, het GVVP 2010, de Parkeernota 2014, het Meerjarenuitvoeringsprogramma (MUP 2011-2014) integraal onderdeel van het GVVP 2010.

- meningen van verkeersdeelnemers en inwoners (subjectieve analyse).

Voor de subjectieve analyse zijn de *inwoners* intensief betrokken door middel van samenspraak, een internetpoll en de consultatie van alle basisscholen in de gemeente Renkum. Het interne en externe netwerk was al ten tijde van de Startnotitie in kaart gebracht; de raad was hierbij intensief betrokken. Vervolgens is een projectgroep in het leven geroepen. Hierin waren diverse teams/disciplines vertegenwoordigd: verkeer, wijkbeheer, ROM, communicatie, bedrijfscontactfunctionaris, Toezichthouder/BOA, ROM/duurzaamheid, ROM/Milieu. De projectleider was van Oranjewoud.

Beleidsformulering: In deze fase zijn inzichten uit de voorbereiding vertaald naar concreet beleid. Bij het formuleren van de doelstellingen waren de portefeuillehouder, teamleider ROM, het adviesbureau en de projectleider verkeer betrokken, samen vormend de stuurgroep.

De beleidsdoelen Verkeersveiligheid en Leefbaarheid hebben de allerhoogste prioriteit gekregen. De beleidsdoelen zijn niet SMART gemaakt.

Besluitvorming: de raad heeft zowel het GVVP als het MUP (als integraal onderdeel ervan) vastgesteld. Betrokken beleidsmedewerkers: "de gemeentewet is bepalend voor het vaststellen van de beslissingsbevoegdheid. Lokaal zijn verschillen mogelijk, als gevolg van het delegeren van bevoegdheden. Desondanks zitten er soms in voorstellen beslispunten, die raken aan de bevoegdheid van twee organen (college en raad), zoals in het geval van de Parkeernota. Als operationeel document had deze door het college vastgesteld moeten worden. Door het feit dat deze ook tactisch beleid bevat, heeft uiteindelijk de raad toch (mede) het besluit genomen".

DE UITVOERINGSCYCLUS bestaat in principe uit drie fasen:

Implementatie. Voor de uitvoering van beleid is een implementatiedocument of uitvoeringsprogramma van groot belang. In het MUP, integraal onderdeel van GVVP, zijn de beleidsdoelstellingen vertaald naar concrete interventies. Het programma geeft aan waar wat wordt gedaan, eventuele aandachtspunten en een kostenindicatie.

Uitvoering De uitvoering van beleid kan verdeeld worden in zeven hoofdcategorieën. Te weten:

1. Categorisering wegen
2. (Brom)fietsers
3. Openbaar Vervoer
4. Parkeren
5. Kwetsbare verkeersdeelnemers
6. Mensgerichte maatregelen: voorlichting, communicatie, educatie en handhaving
7. Monitoring van het verkeersgedrag.

Het opstellen van beleidsnota's –en regels, de deelname aan projecten en de voorbereiding van diverse werkzaamheden worden door de medewerkers Verkeer uitgevoerd. Civieltechnische

maatregelen/projecten worden uitgevoerd door aannemers op basis van contracten. Bij de uitvoering zijn/ waren diverse partijen betrokken:

- Teams: BOR, verkeer, riolering, groen, communicatie, handhaving
- Provincie en Rijkswaterstaat (i.v.m. afstemming tijdens de uitvoering)
- Inwoners, ontwikkelaars, ondernemers, externe bureaus, hulpdiensten, instanties zoals de Fietsersbond en ouderenbonden

NB. De matrix over de relatie tussen beleid en uitvoering treft u in bijlage 4 aan.

Voortgangsbewaking of monitoring van de uitvoering: de uitvoering van de geplande maatregelen en projecten is dagelijks gevolgd door de beleidsmedewerker Verkeer. Ook heeft hij een jaarlijkse evaluatie van de projecten en de financiële afwikkeling opgesteld.

- Evaluatie MUP 2011
- Evaluatie MUP 2012 en herprioritering 2013/2014 met vooruitblik naar 2015.

In de jaren 2013 en 2014 is er geen sprake van evaluatie geweest. Door de ombuiging in 2013 is een aantal projecten niet uitgevoerd. Deze bleven op de "wensenlijst" voor de volgende jaren.

Evaluatie beleid: Het GVVP heeft een looptijd van 2010 tot 2020. Er is geen tussentijdse evaluatie geweest. Gelet op alle ontwikkelingen rondom het beleidsterrein 'verkeer/mobiliteit' vinden betrokkene medewerkers nu de tijd rijp voor een evaluatie.

3.a.1. Verkeer: relatie beleids- en uitvoeringscyclus met P&C cyclus

Op basis van dossieronderzoek (jaarstukken 2014, MJB, Begroting 2015, voor- en najaarsnota 2015) hebben we de relatie tussen de beleids- en uitvoeringcyclus met de P&C cyclus op het terrein van Verkeer in kaart gebracht.

Jaarstukken 2014: hierin is Verkeer als programma 6 opgenomen. Onder dit programma zijn vijf doelstellingen voor Verkeer en Vervoer en 1 voor Parkeren opgenomen. Ook is de jaarlijkse voortgang in relatie tot het uitvoeringsplan (MUP) weergegeven. Tot slot is zowel inhoudelijk (in het jaarverslag) als financieel (in de jaarrekening) verantwoording afgelegd over in hoeverre de jaarlijkse geplande activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd binnen het begrote budget.

Hiermee wordt jaarlijks beleidsmatig en financieel verantwoording aan de raad afgelegd. De vraag is dan of een beleidsevaluatie meerwaarde heeft. "De meerwaarde van de beleidsevaluatie is dat men naar de gehele beleidsperiode kijkt en naar de mate waarin alle uitgevoerde/niet uitgevoerde activiteiten over de gehele periode bijgedragen hebben aan de realisatie van de doelstellingen" aldus een medewerker.

Meerjarenbeleidsplan 2015-2019: hierin zijn ambities uit het coalitieakkoord vertaald in concrete activiteiten voor meer jaren en een financieel overzicht.

Begroting 2015: In verband met de wijziging van de programma-indeling, vormen Verkeer, Vervoer en Parkeren samen een **product** van Programma 2, namelijk product 2^E Mobiliteit. In de beleidsbegroting is het volgende aangegeven: drie doelstellingen van beleid, de jaarlijkse geplande activiteiten, de begrote kosten van het product Mobiliteit. In de financiële begroting zijn per programma de lasten, baten en saldo van het jaar en van de vorige twee jaren weergegeven.

Voorjaarsnota en Najaarsnota 2015: De voorjaarsnota is een rapportage over de voortgang van de realisatie van de begroting 2015 in financiële zin. Hierin ligt de focus op het bijstellen van beleid dat financiële consequenties heeft. Het product 2^E Mobiliteit komt hier niet aan de orde.

De Najaarsnota is een rapportage over de voortgang van de realisatie van de beleidsbegroting. Hierin is onder product 2^E Mobiliteit verantwoording afgelegd over de realisatie van alle activiteiten die in de begroting waren opgenomen.

3.b. Beleidsopstelling en –uitvoering op het terrein van VVE

Op basis van het dossieronderzoek en de interviews met betrokken medewerker hebben we de volgende stappen bij het opstellen en uitvoeren van het uitvoeringsplan VVE 2015 onderscheiden:

- Agendering
- Beleidsvoorbereiding
- Beleidsformulering / implementatie
- Besluitvorming
- Uitvoering
- Voortgangsbewaking of monitoring
- Terugblik

Hieronder volgt een korte inhoudelijke toelichting op de stappen.

Agendering: De gemeente is wettelijk verplicht om een VVE-plan op te stellen. Het gaat hier om de uitvoering van het wettelijke kader.

Eind 2014 is de VVE planperiode 2010-2014 met een jaar verlengd tot 31-12-2015 door het Ministerie. In de tweede helft van 2014 heeft de desbetreffende beleidsmedewerker het proces in gang gezet om een nieuw plan door het college te laten vaststellen.

Beleidsvoorbereiding: Voor het opstellen van het nieuwe plan heeft de beleidsmedewerker in samenwerking met de schoolbegeleidingsdienst teruggeblikt op de vorige beleidsperiode. In het plan is aangegeven welke acties zijn genomen en wat in de afgelopen periode is bereikt. Ook heeft ze de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van de uitvoering van het VVE-beleid in de gemeente Renkum eind 2014 weergegeven en meegenomen in de herijking van het VVE- beleid voor de periode vanaf 2015.

Beleidsformulering/ implementatie: De gemeente Renkum beschikt over een uitvoeringsplan VVE vanaf 2015. Dit plan is een hybride document, waarin zowel doelstellingen als resultaatafspraken en operationele elementen (welke acties neem je in de komende planperiode), zijn opgenomen.

Meerdere *doelstellingen* (twaalf) zijn geformuleerd op dit terrein. Externe partijen zijn betrokken bij het formuleren van de doelstellingen via consultaties van de schoolbegeleidingsdienst; daarnaast hebben ze het concept uitvoeringsplan voor aanvulling, wijziging en commentaar vooraf aan de besluitvorming ontvangen . De meeste doelstellingen zijn specifiek en meetbaar; een aantal is globaal geformuleerd. Naast de doelstellingen zijn ook *resultaatafspraken* geformuleerd. De resultaatafspraken hebben betrekking op de doorgaande ontwikkelingslijn van kinderen. Deze afspraken zijn gemaakt met 5 VVE- basisscholen en worden gemeten. De *acties* tot slot zijn globaal geformuleerd; het is niet specifiek aangegeven door wie en op welke termijn de actie worden uitgevoerd.

Besluitvorming: Het college heeft het uitvoeringsplan VVE vastgesteld op 18-08- 2015.

Uitvoering. In het kader van de VVE worden meerdere taken uitgevoerd zowel door interne als externe partijen. Het totale overzicht is in een matrix verwerkt (zie Bijlage 4.b.)

Voortgangsbewaking of monitoring: de gemeente heeft opdracht gegeven aan de schoolbegeleidingsdienst Marant om de volgende monitors uit te voeren:

- Jaarlijkse VVE-monitor onder de voorschoolse voorzieningen (kinderdagverblijven en een peuterspeelzaal), met het doel een beeld te krijgen van VVE en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan educatie binnen de voorschoolse voorzieningen.
- Incidenteel, in 2014, een monitor naar de kwaliteit van VVE in dertien basisscholen, met als doel een beeld te krijgen van de aandacht voor VVE en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan educatie binnen de vroegschoolse periode.

Daarnaast voert de beleidsadviseur overleg met partners via de VVE-tafel. De monitors en de gesprekken van de VVE-tafel vormen een belangrijk input voor de terugblik op de hele planperiode.

Terugblik: Aan het einde van de planperiode 2010-2014 heeft de beleidsadviseur teruggeblikt op die periode o.a. op basis van de vve-monitor, het rapport van de inspectie en het onderzoek van Marant.

3.b.1. VVE: relatie beleids- en uitvoeringscyclus met P&C cyclus

Op basis van dossieronderzoek (jaarstukken 2014, MJB, Begroting 2015, voor-en najaarsnota 2015) hebben we de relatie tussen beleids-en uitvoeringscyclus met de P&C cyclus op het terrein van VVE in kaart gebracht.

Jaarstukken 2014: hierin valt VVE onder het product 2.O. Peuterspeelzaalwerk van Programma 2 Zorg, Educatie & Maatschappelijke Participatie. Het product 2.O. heeft raakvlakken met het product 2K. Lokale educatieve agenda. Onder deze 2 producten is een aantal VVE- **activiteiten** opgenomen. In het jaarverslag 2014 is verantwoording afgelegd over de mate waarin de VVE-activiteiten zijn uitgevoerd.

Meerjarenbeleidsplan 2015-2019: hierin zijn ambities uit het coalitieakkoord vertaald in concrete activiteiten voor meer jaren en een financieel overzicht.

Begroting 2015: In verband met de wijziging van de programma-indeling, is VVE een activiteit van product 1D. Educatie, onder programma 1 Maatschappelijke Participatie, Inkomen & Zorg. In de beleidsbegroting 2015 zijn twee VVE- activiteiten opgenomen.

Voorjaarsnota en Najaarsnota 2015: De voorjaarsnota is een rapportage over de voortgang van de realisatie van de begroting 2015 in financiële zin. Hierin ligt de focus op het bijstellen van beleid dat financiële consequenties heeft. De activiteiten VVE komen hier niet aan de orde.

De Najaarsnota is een rapportage over de voortgang van de realisatie van de beleidsbegroting. Hierin is onder product 1D.Educatie verantwoording afgelegd over de realisatie van allebei de VVE - activiteiten die in de begroting waren opgenomen.

BIJLAGE 4 a. Verkeer: Matrix relatie beleid en uitvoering

Uitvoering	Externe partijen	Relatie	Hoe	Afstemming: inhoud en frequentie	Wie
1, 2, 5, 6	Fietsersbond	Afstemming/Adviseren	Verslag + per project	2x per jaar	Bm ROM
1, 2, 4, 5, 6	Hulpdiensten	Afstemming/Adviseren	Verslag breed overleg + per project	6x per jaar	Bm ROM + politie / brandweer
1, 2, 3	Burgemeenten	Samenwerken/Werk met werk	Per project	Ad hoc	Bm ROM + projectleider gemeente
1, 2, 3	Provincie Gelderland	Samenwerken/Subsidie/ Wegbeheer?	Per project	Ad hoc	Bm ROM + projectleider prov.
1	Rijkswaterstaat	Samenwerken	Per project	Ad hoc	Bm ROM + projectleider RWS
1, 2, 4, 5, 6	Inwoners	Afstemming/Informeren	Per project	Ad hoc	Bm ROM
1, 2, 4	Bedrijven	Afstemming/Informeren	Per project	Ad hoc	Bm ROM
4	Ontwikkelaars	Samenwerken/Afstemming	Per project + verslag	Ad hoc	Bm ROM
2, 3, 5, 6	Ouderenbond	Afstemming/Adviseren	Per project	Ad hoc	Bm ROM
1, 2, 4, 5	Aannemer	Opdracht	Contract per project	Ad hoc	Bm ROM + uitvoerder/ voorbereider
1, 2	Adviesbureau	Samenwerken/Adviseren/ Opdracht	Verslag + contract per project		Bm ROM + directievoerder
2, 5, 6	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Oost Nederland	Samenwerken/Subsidie	Verslag	2 a 3x per jaar	Bm ROM

1. Categorisering wegen
2. (Brom)fietsers
3. Openbaar Vervoer
4. Parkeren
5. Kwetsbare verkeersdeelnemers
6. Mensgerichte maatregelen

BIJLAGE 4 a. Verkeer: Matrix relatie beleid en uitvoering

Uitvoering	Interne partijen	Relatie	Hoe	Afstemming: inhoud en frequentie	Wie
Riolering, wegen, groen en verlichting	BOR	Werk met werk		Projectoverleg BOR per 6 weken Ad hoc overleg	Bms. Verkeer met beheerders BOR Bms Verkeer met
Grote projecten	Communicatie	Samenwerking		Over grote projecten	Bm. Verkeer met adv. Communicatie
Handhaving	Handhaving	Informatie- uitwisseling		Eens per zes weken	Bm. Verkeer, handhaving, politie, BOR brandweer
Doelgroepenvervoer en gehandicapten parkeerkart	Samenleving	Overleg/ afstemming		Op afspraak	Bm. Verkeer
Financiële zaken en administratie	Financien	Overleg/ afstemming		i.k.v. planning & control cyclus	Bms. Verkeer met adv. Financien
Teamoverleg	ROM	collegiaal		Teamoverleg eens per maand	Teamleden ROM

Verklaring en toelichting

Bm= beleidsmedewerker; Bms =beleidsmedewerkers Adv. = adviseur Mw= medewerker

Samenwerking : heeft zowel betrekking op samenwerking met de gemeente als op de samenwerking tussen de partners

Per project: Wanneer nodig wordt met de betreffende externe partij een project besproken/overlegd/afgestemd/voorgelegd.

BIJLAGE 4 b. VVE: Matrix relatie beleid en uitvoering

Uitvoering	Externe partijen	Relatie	Hoe	Afstemming: inhoud en frequentie	Wie
Monitoring; opleiding vve-sterk	Marant/ Sardes	Opdracht	Offerte→ contract	Minimaal 1x per jaar	Bm. VVE na overleg VVE tafel
Taalscholing leidsters/ diplomering	ROC A 12	Opdracht	Offerte →contract	Minimaal 1x cursus, examens en herkansingen 1.5 jaar	Bm. VVE na overleg en na overleg niet voortgezet (herkansingen)
Inspectie kwaliteit KDV+PSW	VGGM	Opdracht	Dienstverlenings-overeenkomst	continu signaal gestuurd	Bm. VVE Mw handhaving
Inspectie kwaliteit uitvoering wettelijke opdracht VVE	inspectie voor het onderwijs		vanuit het ministerie VWS	signaalgestuurd	Bm. alle partners (KDV,PSZ en BO)
Vve-programma	VVE-tafel	Netwerk/ samenwerking	Convenant	4x per jaar	Bm. VVE VVE tafel
Vroegsignalering/indicatie	CB (=VGGM)	Subsidie	Subsidieverlening basistakenpakket	continue	Bm. VVE jeugdverpleegkundigen jeugdarts
Vroegscreening psw + kdv	Logopedie	Opdracht	Offerte →contract	jaarplanning	Bm. VVE en logopedist
Leesbevordering/ Aanpassing collectie	Bibliotheek	Subsidie	Subsidieverlening	jaarplanning	Bm. Kunst &C.
Ondersteuning woonwagen- en zigeunerkinderen→ Signalering en Speltraining	OWWZ/ Stichting PAS	Subsidie	Subsidieverlening	jaarplanning	Bm. VVE stichting PAS

BIJLAGE 4 b. VVE: Matrix relatie beleid en uitvoering

Uitvoering	Interne partijen	Relatie	Hoe	Afstemming: inhoud en frequentie	Wie
Vroegsignalering bij gezinnen (zie ook boven)	Sociaal team	Collegiaal	overleg	continue	Bm. VVE/ (ex- coördinator Jeugd consulenten en daarvoor CJG)
Hand. Kwaliteit kdv en psw	Handhaving	Collegiaal Informatie-uitwisseling	signaal	continue	Bm. VVE/ Mw. handhaving
Financiële zaken en administratie	Financien	Overleg/ afstemming	overleg	4x per jaar	Bm. VVE/ Financieel adviseur
Smi/ bijzondere bijstand (financiering)	Sociale zaken	Overleg/ afstemming	overleg	signaal	Bm. VVE/ Mw sociale zaken

Verklaring en toelichting:

Bm= beleidsmedewerker; Bm VVE=beleidsmedewerker voor-en vroegschoolse educatie; Bm K&C= beleidsmedewerker Kunst en Cultuur

Psw: peuterspeelzaalwerk

Kdv: kinderdagverblijven

Samenwerking : heeft zowel betrekking op samenwerking met de gemeente als op de samenwerking tussen de partners

VVE tafel: gemeente Renkum is voorzitter, deelnemers zijn (psw, kdv

BIJLAGE 5. Gebruikte documentatie

Op het terrein van Verkeer en Vervoer hebben we de volgende documenten verzameld en bestudeerd:

Landelijk beleid

- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR 2012)

Lokaal beleid en uitvoeringsprogramma

- Startnotitie Gemeentelijk Verkeer-en Vervoersplan (GVVP) 2009
- GVVP 2010
- Parkeernota 2014
- Meerjarenuitvoeringsprogramma (MUP 2011-2014), integraal onderdeel GVVP

Voortgangsbewaking of monitoring

- Evaluatie MUP 2011
- Evaluatie MUP 2012 en herprioritering MUP 2013/2014

Op het terrein van VVE hebben we de volgende documenten verzameld en bestudeerd:

Wettelijk kader VVE

- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
- Wet OKE (Wijzigingswet van de Wet de op het primair Onderwijs (WPO) en van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Lokaal beleid en uitvoeringsplan

- Sociaal domein (versterking van het preventieve veld)
- Verordening PSZ en VVE
- Uitvoeringsplan VVE 2015 (inclusief het overzicht van samenwerkende VVE partners, het doelgroep- en voorrangbeleid peuter(speelzaal)werk, de ouderbijdragetabel VVE-voorziening, het convenant Voor- en Vroegschoolse Educatie Gemeente Renkum, het overdrachtsformulier peuters, de subsidieregeling VVE-voorziening en peuter(speelzaal)werk gemeente Renkum 2013)

Monitoring

- Jaarlijkse VVE-monitor door Marant
- Incidenteel VVE monitor basisonderwijs
- Onderzoek Resultaatafspraken

BIJLAGE 6. Overzicht auditees

Tijdens het vooronderzoek hebben we gesprekken gevoerd met de volgende bestuurders en functionarissen:

- De burgemeester
- De wethouder inwonerparticipatie
- De wethouder financiën en audits
- De algemeen directeur
- De concerncontroller
- De directeur Beleid
- Het hoofd van team Samenleving
- Het hoofd van team BOR
- Het hoofd van team ROM
- Het hoofd van team BOA

Tijdens het verdiepend onderzoek hebben we de volgende medewerkers geïnterviewd:

- De beleidsmedewerkers Verkeer
- De senior beleidsmedewerker VVE
- Twee adviseurs Communicatie