

Werkt het?

Onderzoek naar de doorwerking en de kwaliteit van
de aanbevelingen van de rekenkamercommissie

Januari 2023

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Weststellingwerf

Voorzitter	Tiny Ruiter
Externe leden	Hanneke Vervoort Hobbe Veenstra
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@weststellingwerf.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
DEEL 1: BESTUURLIJKE NOTA	5
Samenvatting	6
Conclusies en aanbevelingen	12
Bestuurlijke reactie van het college van b. en w.	14
DEEL 2: NOTA VAN BEVINDINGEN	15
1 Inleiding	16
1.1 Aanleiding onderzoek.....	16
1.2 Doelstelling.....	16
1.3 Afbakening.....	17
2 Vraagstelling en normenkader	18
2.1 Vraagstelling.....	18
2.2 Normenkader.....	19
2.3 Interpretatie van het normenkader.....	20
3 Kwaliteitsborging en -beleving van de rekenkameronderzoeken	21
3.1 Definitie begrip kwaliteit.....	21
3.2 Kwaliteitscriteria en technische kwaliteitsborging.....	21
3.3 Kwaliteitsnormen van de NVRR.....	23
3.4 Kwaliteitsbeleving van rekenkameronderzoeken bij de raad.....	23
3.5 Kwaliteitsbeleving bij de overige belanghebbenden.....	24
4. Casusanalyse	25
4.1 Vergunningverlening VTH (augustus 2019).....	25
Toetsing aan normenkader.....	28
4.2 Inclusiebeleid, rekenkamerbrief (oktober 2019).....	30
Toetsing aan normenkader.....	32
4.3 Financiële sturing jeugdwet (april 2020).....	33
Toetsing aan het normenkader.....	37
4.4 Uitbreiding Schipsloot (november 2018).....	39
Toetsing aan normenkader.....	42
5. Reflectie van de onderzoekers op de rol van de rekenkamercommissie	45
Bijlage I: Overzicht gesprekspartners	49
Bijlage II: Bronnen	50
Bijlage III: Lijst van afkortingen	51
Bijlage IV: Onderzoeksverantwoording	52

Voorwoord

In 2015 besloten de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland een personele unie te vormen voor de rekenkamercommissie. Elke gemeente kreeg zo een eigen rekenkamercommissie, maar met dezelfde (externe) leden en dezelfde werkwijze. Vanaf 2016 voerde deze 'nieuwe' rekenkamercommissie onderzoeken uit voor de gemeenteraden van de OWO-gemeenten: twaalf in Ooststellingwerf en dertien in Weststellingwerf en Opsterland. Na 8 jaar rekenkameronderzoek werd het tijd om te toetsen wat de onderzoeken de gemeenten opgeleverd hebben. Rekenkameronderzoek is ons inziens bedoeld om van te leren en vanuit daar geredeneerd hebben wij altijd geprobeerd onze aanbevelingen te formuleren.

Met dit onderzoek is gekeken naar wat uiteindelijk met deze aanbevelingen is gedaan (de zgn. doorwerking) nadat de raad besloot deze over te nemen. Zijn ze uitgevoerd en op welke wijze? Of zijn ze in de spreekwoordelijke la belandt en waarom dan? Op deze manier moet helder worden wat de kwaliteit van de aanbevelingen in rekenkamerrapporten is en hoe de afhandeling hiervan in de drie gemeenten verloopt. We hoopten om zo inzicht te krijgen in hoe effectief het instrument 'rekenkamercommissie' is geweest en hoe deze in de komende jaren verbeterd zou kunnen worden.

In de vele gesprekken die gevoerd zijn voor dit onderzoek kwam een duidelijk beeld naar voren over de (ervaringen met de) bestaande werkwijze van de rekenkamercommissie, maar er was ook aandacht voor tal van elementen die voor de toekomstige werkwijze van belang kunnen zijn en waarmee in allerlei varianten kan worden geëxperimenteerd om zodoende de doorwerking van de aanbevelingen nog effectiever te laten zijn. En zo werd ook dit onderzoek een onderzoek om van te leren, niet in de laatste plaats voor de rekenkamercommissie zelf. Het was voor onze rekenkamercommissie een bijzonder onderzoek: uitgebreid, diepgravend en terugkijkend over vele jaren is ons, maar ook de raad, college en ambtelijke organisatie een goede spiegel voorgehouden.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het onderzoeksbureau Stibabo dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de samenwerking. Wij bedanken de ambtelijke organisatie van de gemeente Weststellingwerf voor hun constructieve samenwerking bij dit onderzoek. Ook de andere geïnterviewden zijn we veel dank verschuldigd. Een speciaal woord van dank is hier op zijn plaats voor de raadsleden die meegewerkt hebben aan dit onderzoek door hun ervaringen met de rekenkamercommissie met ons te delen.

Tot slot een persoonlijk dankwoord. Dit is het laatste onderzoek dat ik in mijn acht jaar voorzitterschap van de rekenkamercommissies tot een einde breng. Ik wil mijn dank uitspreken aan alle leden die in die periode deel uitmaakten van de commissie. In het laatste jaar waren dat Hanneke Vervoort en Hobbe Veenstra als externe leden. In de jaren daaraan voorafgaand maakten Arjan Erkens, Barbara IJsselmuiden en Frans Haven deel uit van onze commissie. Jellie Rijpma heeft ons altijd terzijde gestaan als secretaris. Voorts wil ik een ieder vanuit de raden, de griffie(r)s, colleges van B&W en de ambtelijke organisaties die hebben bijgedragen aan de rekenkameronderzoeken bedanken voor de plezierige samenwerking.

Ik wens de nieuwe voorzitter veel succes met het mooie rekenkamerwerk.

Tiny Ruiter, voorzitter rekenkamercommissie

DEEL 1: BESTUURLIJKE NOTA

Samenvatting

De Rekenkamercommissie van Weststellingwerf heeft vanaf 2015 jaarlijks onderzoeken uitgevoerd en op basis daarvan rapporten met aanbevelingen naar de gemeenteraad gestuurd. In dit onderzoek is gekeken naar wat er met deze aanbevelingen is gedaan door de gemeente (de zogenaamde doorwerking) indien de raad besloot deze over te nemen. Daarnaast is gekeken naar de aanbevelingen zelf; waren deze bruikbaar en waren de doelen die ze daarmee nastreven wel meetbaar? Voor dit onderzoek is gekeken naar drie rekenkamerrapporten en één rekenkamerbrief: 1) Vergunningverlening VTH (2019) 2) Inclusiebeleid (2019) 3) Financiële sturing Jeugdwet (2020) en 4) Uitbreiding Schipsloot (2018).

De vraag die centraal staat luidt als volgt:

In hoeverre hebben rekenkamerrapporten de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd en zijn de aangenomen aanbevelingen vastgelegd in besluiten en andere beleidsdocumenten en heeft dat geleid tot wijziging c.q. verbetering van beeldvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering van de gemeente?

Aan de hand van vier deelonderwerpen (vragen over kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat, vragen over welke besluiten zijn vastgelegd, vragen over het effect op het beleid en vragen over de controle op het effect van het beleid) met bijbehorend normenkader wordt deze centrale vraag beantwoord. Hiervoor is deskresearch gedaan naar relevante documenten, e.g. verordening op de rekenkamercommissies, het onderzoeksprotocol, reglement van orde, kwaliteitsnormen van de NVRR voor rekenkameronderzoek, de rapporten van de gekozen onderzoeken en alle relevante bijbehorende documenten. Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden met raadsleden, collegeleden, de gemeentesecretaris/directeur, de griffier en betrokken ambtenaren.

Kwaliteitsborging en -beleving van de rekenkameronderzoeken

Kwaliteit is in dit onderzoek gedefinieerd als het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgestelde of vanzelfsprekende behoeften van de afnemer. De gemeenteraad van Ooststellingwerf heeft in de Verordening op de rekenkamercommissies (2018) geen expliciete kwaliteitscriteria gedefinieerd. Wel legt het de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de rekenkamercommissie zelf, in artikel 12. De rekenkamercommissie heeft met om deze reden een onderzoeksprotocol opgesteld (versie 1 2015, versie 2 2018). De rekenkamercommissie betreft de raad actief bij zijn activiteiten door middel van het jaarlijkse najaarsoverleg waarin wordt teruggeblikt op afgeronde onderzoeken, een update wordt gegeven over lopende onderzoeken en uitgebreid met elkaar wordt gesproken over wat de raadsleden graag in de toekomst onderzocht willen zien worden. Alle aangedragen onderwerpen komen op een groslijst, waarna de commissie beargumenteerd, via het onderzoeksprogramma, de keuzes voor de volgende onderzoeken met de raad deelt. Nadat het onderwerp gekozen is wordt een onderzoeksbureau ingehuurd om het onderzoek, onder begeleiding van de rekenkamercommissie uit te voeren. Tijdens dit proces wordt de raad nog betrokken bij de onderzoeksopzet en vraagstelling. Als het onderzoek is afgerond, vinden ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaats, alvorens het definitieve rapport aan de raad aan te bieden. De voorzitter van de rekenkamercommissie komt samen met de onderzoekers het rapport presenteren en beantwoordt indien nodig inhoudelijke vragen over het rapport. Vervolgens neemt de gemeenteraad, al dan niet na het voeren van een inhoudelijk politiek debat, een raadsbesluit over de aanbevelingen.

De raadsleden geven met een ruime meerderheid aan dat ze de waarde van de rekenkameronderzoeken positief inschat en dat ze via de groslijst voldoende invloed hebben op de keuze van de onderzoeksopzet. Daarnaast vinden ze het prettig dat de onderzoeksopzet besproken wordt, zodat ze eventueel nog deelvragen kunnen toevoegen. De leesbaarheid van de rapporten is over het algemeen goed en de conclusies en aanbevelingen, gecombineerd met de samenvatting, behulpzaam. Wel zijn er kritische geluiden over de soms geharnaste opvattingen van de rekenkamercommissie, bijvoorbeeld in het onderzoek naar Schipsloot. De rekenkamercommissie leek niet open te staan voor een andere mening

dan de hare, waardoor je twijfel kan krijgen over de kwaliteit van het onderzoek. Het politieke debat zou verstrekt kunnen worden als er eerst een gesprek tussen rekenkamercommissie, onderzoekers en de raad plaatsvindt. Daarna kunnen dan de conclusies en aanbevelingen opgesteld worden. Raadsleden willen daarnaast soms ook nog kritiek op de onderzoeksmethoden kunnen uiten, een gesprek voordat het rapport definitief is maakt dat mogelijk. Ook geven sommigen aan dat ze zelf als raad een actievere rol kunnen spelen bij het monitoren van de beloofde opvolging van aanbevelingen. De wens vanuit de ambtelijke organisatie om daar eerst de aanbevelingen op haalbaarheid en uitvoerbaarheid te toetsen, wordt niet door de raadsleden gedeeld. Zij vinden een check op feitelijke onjuistheden voldoende en inhoudelijke bemoeienis zien ze als onwenselijke (politieke) beïnvloeding.

De overige belanghebbenden (collegeleden, gemeentesecretaris, griffier en ambtenaren) geven aan dat ze sommige rapporten als van mindere kwaliteit beleven. Dat kan mogelijk veroorzaakt worden door een beperkt budget. Schipsloot wordt aangehaald als voorbeeld. Dit rapport wordt aangehaald als te algemeen en te weinig context sensitief. Dit geldt ook voor Financiële sturing Jeugdwet. De rapporten mogen scherper, gedegener en de aanbevelingen mogen concreter. Al heeft het laatstgenoemde onderzoek ook bijgedragen aan het inzicht van de raad in het onderwerp, aldus deze gesprekspartners. Ook vindt men dat de aanbevelingen nu te snel en vaak unaniem worden aangenomen waardoor debat ontbreekt. De rekenkamercommissie zou het laatste meer moeten proberen te stimuleren door de manier waarop ze de rapporten opstelt. Ook kan er volgens een enkeling mogelijk beter gekozen worden voor één onderzoek per jaar, maar dan goed uitgevoerd. Dit zou door de raad gestuurd moeten worden. Daarnaast kan de rekenkamercommissie ook meer leren van onderzoeken van buurgemeentes en meer in regionaal verband onderzoek doen. Er wordt ook gesuggereerd dat de raad het opdrachtgeverschap scherper kan invullen, bijvoorbeeld door zelf aan te geven hoe beleid er dan uit moet zien als aanbevolen wordt beleid te maken.

Casusanalyse

In de casusanalyse zijn drie rekenkamerrapporten en één rekenkamerbrief besproken en is gekeken in welke mate de aanbevelingen doorwerkten in beleid en uitvoering van de gemeente en eventueel van verbonden instellingen die (een deel) van de uitvoering op zich namen.

Aan de hand van het opgestelde normenkader zijn de vier casussen bestudeerd. In onderstaande samengevoegde tabel worden de scores weergegeven per norm per casus. De beoordeling in kleur geeft een indicatie waar de doorwerking kan worden vergroot. Deze beoordeling moet worden gezien als een benadering op grond van waarnemingen op basis van interviews, het nakijken en beluisteren van raads- en commissievergaderingen en het bestuderen van de stukken. Een verdere toelichting van de wegging van het normenkader vindt u in paragraaf 2.2. en 2.3 van de nota van bevindingen.

Vragen	Norm	Vergunning verlening	Inclusie	Jeugd	Schipsloot
In hoeverre heeft een rekenkamercommissie-rapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd?	De raad heeft geleerd van het onderzoek	grotendeels voldaan	beperkt voldaan	grotendeels voldaan	voldaan
	De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek	grotendeels voldaan	niet voldaan	grotendeels voldaan	voldaan
	De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat	grotendeels voldaan	beperkt voldaan	grotendeels voldaan	voldaan
Wat is er vertaald in beleidsdocumenten naar aanleiding van een rekenkamercommissierapport?	De door de raad genomen besluiten hebben hun doorwerking in beleidsdocumenten	voldaan	beperkt voldaan	grotendeels voldaan	grotendeels voldaan
	De besluiten van de raad zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten	voldaan	beperkt voldaan	grotendeels voldaan	-
In hoeverre is het bijgestelde beleid controleerbaar?	Er zijn maatregelen verbonden met doelen in de beleidsdocumenten	voldaan	-	grotendeels voldaan	voldaan
	Het beleid is uitgevoerd conform de wens van de raad	voldaan	-	-	voldaan
	Er is zicht op de effecten van de uitvoering	voldaan	-	grotendeels voldaan	voldaan
Hoe wordt gecontroleerd of het beoogde effect wordt bereikt?	Er is een procedure waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen	voldaan	voldaan	voldaan	voldaan
	De procedure wordt uitgevoerd	voldaan	voldaan	voldaan	voldaan
	De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen	voldaan	voldaan	voldaan	voldaan

Vergunningverlening VTH (2019)

De centrale vraag van het onderzoek naar vergunningverlening luidde: *Verloopt het proces van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH doelmatig, doeltreffend, rechtmatig en naar tevredenheid van de drie aangesloten gemeenten en de aanvragers?*

In dit onderzoek zijn 5 aanbevelingen overgenomen, waarvan één aanbeveling is uitgevoerd, één aanbeveling is uitgevoerd indien deze meer als richtlijn wordt gezien, twee aanbevelingen al ingezet beleid ondersteunden en één aanbeveling binnenkort wordt uitgevoerd. Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt, kan gezegd worden dat aan de normen m.b.t. doorwerking in beleidsdocumenten, controleerbaar beleid en controle beoogd effect is voldaan. Aan de normen die aangeven in hoeverre het politieke en bestuurlijke debat bevorderd wordt door de rapporten is grotendeels voldaan. Dit wordt met name veroorzaakt door de beperkte bespreking en het zeer korte debat.

Inclusiebeleid, rekenkamerbrief (2019)

De centrale vraag van het onderzoek naar het inclusiebeleid luidde: *Hoe ver zijn gemeenten met het opstellen van inclusiebeleid of een Lokale Inclusie Agenda en welke focus hanteren zij daarbij?*

In dit onderzoek zijn 3 aanbevelingen gedaan, maar er wordt slechts kennis van genomen als ingekomen stuk op 11 november 2019. Er worden geen besluiten over genomen. In de raadsvergadering van 27 januari 2020 wordt het onderwerp "toegankelijkheid" toch besproken aan de hand van twee "moties vreemd aan de orde van de dag". Met het aannemen van één van de moties wordt besloten om aan raadsvoorstellen, indien van toepassing, de paragraaf "toegankelijkheid" toe te voegen en overwegingen m.b.t. toegankelijkheid op te nemen. Van de drie aanbevelingen worden twee niet uitgevoerd, en eentje wordt niet uitgevoerd maar dient als ondersteuning voor het staande beleid. Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt, kan gezegd worden dat veel normen niet beoordeeld kunnen worden door de anders dan anders behandeling van dit onderzoek in de raad of dat er niet of beperkt aan is voldaan. Waar wel aan is voldaan zijn de normen m.b.t. controle op het beoogde effect.

Financiële sturing jeugdwet (2020)

Het onderzoek kende de volgende centrale vraagstelling: *Hoe is de planning en control-cyclus van sociaal domein/jeugd ingericht en levert dit voldoende informatie op voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren?*

In dit onderzoek zijn 4 aanbevelingen overgenomen waarvan één aanbeveling niet naar de letter is uitgevoerd, twee aanbevelingen deels zijn uitgevoerd en één aanbeveling is uitgevoerd. Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt, kan gezegd worden dat aan de normen m.b.t. het bevorderen van de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat, de normen over vertaling in beleidsdocumenten en twee van de normen over controleerbaarheid van het bijgestelde beleid grotendeels is voldaan. Er is geheel voldaan aan de normen m.b.t. controle van het beoogde effect.

Uitbreiding Schipsloot (2018)

De centrale vraag van het onderzoek naar Schipsloot luidde: *Leidt het gemeentelijk beleid voor industrieterrein in Weststellingwerf tot het gewenste resultaat bij het bedrijventerrein 'Uitbreiding Schipsloot'?*

In dit onderzoek zijn 4 aanbevelingen gedaan, waarbij in de raadsvergadering van 28 januari 2018 een unaniem aangenomen amendement wordt ingediend, waarin afgesproken wordt dat de raad in april wordt

geïnformeerd hoe het college omgaat met de aanbevelingen en hoe ze haar werkwijze zal aanpassen. Daarnaast spreekt de raad met het college af dat de raad in januari 2020 wordt geïnformeerd en daarna jaarlijks in de P&C cyclus. Hiermee vervalt aanbeveling vier gedaan door de rekenkamercommissie en wordt vervangen door deze drie punten. In de uitvoering zijn deze slechts beperkt uitgevoerd, namelijk voor één specifiek geval terwijl de punten algemene werking beogen. Van de drie aanbevelingen opgesteld door de rekenkamercommissie, is één aanbeveling niet naar de letter uitgevoerd, één aanbeveling uitgevoerd en één aanbeveling in uitvoering.

Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt, kan gezegd worden dat aan de normen m.b.t. het bevorderen van de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat voldaan is. Aan de normen over vertaling in beleidsdocumenten is bij een norm grotendeels voldaan en een is niet te beoordelen. Er is geheel voldaan aan de normen over controleerbaarheid van het bijgestelde beleid en aan de normen m.b.t. controle van het beoogde effect.

Reflectie van de onderzoekers op de rol van de rekenkamercommissie

Een van de doelstellingen van dit doorwerkingsonderzoek was dat het leerpunten en inzichten moest opleveren voor de rekenkamercommissie over haar eigen functioneren in relatie tot het proces van doorwerking. Om die reden is het onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijke partij en is dit onderdeel van het onderzoek onder verantwoordelijkheid het onderzoeksbureau geschreven. Er zijn alleen gesprekken gevoerd met raadsleden, collegeleden en ambtelijke organisatie. Er zijn geen gesprekken geweest met de rekenkamercommissie zelf. De bevindingen en oordelen zijn ook niet voor wederhoor aan de rekenkamercommissie voorgelegd.

De rekenkamercommissie heeft de neiging uit te gaan van een bestuursmodel: er moet beleid zijn, het moet afrekenbaar zijn, het college moet de raad voorzien van alle informatie, die informatie moet ook regelmatig in de raad besproken worden en alles moet snel. Dit houdt niet altijd rekening met de drukke agenda van de gemeente en uitzonderlijke gebeurtenissen die het nodig maken de ambtelijke capaciteit anders in te zetten dan gepland. Hierdoor zit de gemeente niet altijd te wachten op scherpe rekenkamerrapporten waar beperkt rekening gehouden wordt met dit feit. Een voorbeeld is het inclusieonderzoek waarbij de rekenkamercommissie concludeert dat er geen beleid is en waar geen begrip wordt getoond voor de politieke keuze van de gemeente om geen afzonderlijk beleid voor deze groep op te stellen. De rekenkamercommissie heeft gelijk dat de raad zonder beleid niet kan meten of het beleid adequaat wordt uitgevoerd. Maar er zijn wel kwalitatieve indicatoren die de gemeente ophaalt om hier toch iets over te kunnen zeggen. Wellicht is voor dit onderwerp voldoende dat er een adequaat piepsysteem is die in de eerste plaats de ambtelijke organisatie en het college waarschuwt als bepaalde groepen buiten de boot vallen en mochten zij onvoldoende (kans zien om te) reageren, in de tweede plaats de raad waarschuwen dat er een probleem is.

Het Inclusie-rapport is niet het enige waar de rekenkamercommissie veel nadruk legt op het produceren van beleidsstukken, het informeren van de raad en het vastleggen van meetbare doelen. Ook in de andere drie onderzochte rapporten richten de aanbevelingen zich op een combi van deze onderwerpen (Vergunningverlening beleidsstukken + meetbare doelen, Schipsloot beleidsstukken + informeren en Jeugdwet alleen informeren).

De rekenkamercommissie oordeelt duidelijk in haar conclusies en aanbevelingen en verdedigt die daarna scherp en vasthoudend tegen de soms zeer grote kritiek. Op zich is het te waarderen dat een rekenkamercommissie niet automatisch elke reactie van een college overneemt, maar toch zou een iets minder scherpe formulering het soms eenvoudiger maken voor het college om een aanbeveling over te nemen. Soms ontstaat in het college en de ambtelijke organisatie de indruk dat de rekenkamercommissie zich opstelt als een auditor die scherp op de informatiestroom let en te weinig op het nut van de informatiestroom voor het gesprek tussen raad, college en organisatie.

Voordat het beeld geschetst wordt dat u te maken heeft met een volstrekt onvermurwbare rekenkamercommissie, moet wel opgemerkt worden dat de start van een onderzoek in Opsterland is uitgesteld, omdat daar werd aangegeven dat de werkdruk in het sociale domein in de winter en het voorjaar van 2022 te hoog opliep.

De rekenkamercommissie zou bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen kunnen overwegen op minder scherpe toon meer aandacht te hebben voor praktische oplossingen, ook om de doorwerking te bevorderen. De scherpe wijze van communiceren bevordert wel de discussie, die van belang is voor de doorwerking. De onderzoekers vragen met deze reflectie aandacht voor het idee dat onderzoek niet alleen langs een normenkader gelegd kan worden, maar ook gezien kan worden vanuit de intentie van de raad en het college en welk maatschappelijk effect daarmee is bereikt.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de Nota van bevindingen komen wij tot de volgende conclusies:

Rekenkameronderzoeken worden nuttig bevonden voor het werk van de raad, en met enige aanpassingen kan de kwaliteit van het politieke debat vergroot worden.

Een politiek debat over de onderzochte rekenkamerrapporten vond in de meeste gevallen plaats en vrijwel alle aanbevelingen werden na enig debat door de raad overgenomen. Scherper debat tussen coalitie en oppositie ontstond soms wanneer het college zich duidelijk niet kon vinden in conclusies van een bepaald onderzoek. De kwaliteit van het politieke debat over aanbevelingen werd beter wanneer duidelijk was dat een rekenkamerrapport niet is bedoeld om af te rekenen, maar om van te leren en daarmee de kwaliteit van het gemeentebestuur te verbeteren. De raadsleden hebben ook suggesties gedaan om het politieke debat effectiever te laten zijn, bijvoorbeeld door met de rekenkamercommissie over conclusies en eventueel de aanbevelingen te spreken alvorens het rapport af te ronden voor bestuurlijk wederhoor.

De rekenkamerrapporten leverden de raad vaak meer inzicht in bepaalde problematiek, als voorbeeld is genoemd het onderzoek "Financiële sturing jeugdwet". Echter, dikke rapporten worden niet altijd als nuttig ervaren. De vorm van een rapport kan de toegankelijkheid vergroten. De raadsleden vinden dit een aandachtspunt voor de rekenkamercommissie.

Geconcludeerd kan worden dat onderzoeken van de rekenkamercommissie hoog gewaardeerd worden als raadsleden betrokken worden bij de keuze van de onderzoeksonderwerpen en bij de onderzoeksopzet. De meerderheid van de raad ziet de rekenkamercommissie als een belangrijke ondersteuning bij haar werk.

De meeste aanbevelingen zijn uitgevoerd of inmiddels in uitvoering, enkele deels of niet.

We concluderen dat bijna alle onderzochte rekenkameronderzoeken een duidelijke instrumentele doorwerking hebben gehad en dat er voldoende aanwijzingen, dan wel concrete voorbeelden van vervolgstappen in de onderzochte beleidsvelden zijn die ook andere vormen van doorwerking aannemelijk maken. Zo had het onderzoek "Inclusie" een meer een agenderende doorwerking, want op een later moment is het onderwerp wel op de agenda van de raadscommissie geweest.

De scores van de 4 cases geven een indicatie van de doorwerking en waar dit vergroot kan worden.

De uitkomsten van de aanbevelingen worden in de controlecommissie besproken.

Tijdens dit doorwerkingsonderzoek bleek dat de gemeente een procedure heeft opgestart die er voor kan zorgen dat de raad inzicht krijgt van alle overgenomen aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken met informatie van het college over de uitvoering ervan. In de controlecommissie wordt nu periodiek de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen besproken. Het goed kunnen volgen wat er met de aanbevelingen gebeurt, is een belangrijke succesfactor voor de doorwerking.

De doelmatigheid en doeltreffendheid van rekenkameronderzoek kan verbeterd worden.

De werkwijze en de rol van de rekenkamercommissie is in dit onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen kritisch onder de loep genomen door alle betrokkenen, inclusief de onderzoekers. Hieruit zijn een aantal belemmerende en bevorderende factoren naar voren gekomen ten aanzien van de doorwerking. Uit het onderzoek bleek dat raadsleden, collegeleden en ambtenaren soms verschillend denken over ieders rol bij rekenkameronderzoek.

Daarnaast is gebleken dat er een voorkeur is voor één onderzoek per jaar waar meer budget aan besteed kan worden. Ook is er de wens voor onderzoek dat aansluit bij de actualiteit. De vraagstelling in het onderzoek moet passend zijn bij het gemeentelijke beleid en haar context. Over de onderzoeken moet goed gecommuniceerd worden met de ambtelijke organisatie om de processen soepel te laten verlopen. Daarnaast moeten de aanbevelingen meer aangescherpt worden en geen aanbevelingen gedaan worden

die over de organisatie en bedrijfsvoering gaan. Ook gaan de aanbevelingen te vaak in zijn algemeenheid over het opstellen van beleid en de informatievoorziening aan de raad. Het kan nuttig zijn meer aandacht te hebben voor de doelmatigheid en de doeltreffendheid van gemeentelijk beleid in de onderzoeken, in plaats van alleen controleren op rechtmatigheid. De rechtlijnigheid en de geharnaste opvattingen van de rekenkamercommissie worden genoemd als een belemmerende factor.

Positief is dat 3 van de 4 rapporten conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie zijn uitgevoerd. Het Doe-mee onderzoek Inclusie had een andere procedure en de rapportage in de vorm van een rekenkamerbrief kreeg daardoor niet de gebruikelijke behandeling door de raad. Alle 4 rapporten voldeden aan de kwaliteitseisen van de NVRP.

Aanbeveling

De doelstelling van dit onderzoek was o.a. "dat het onderzoek een spiegel voor de gemeente maar ook voor de rekenkamercommissie is waarbij duidelijk wordt wat de leerpunten zijn aan de hand waarvan de effectiviteit van rekenkameronderzoek in de toekomst vergroot zal worden."

Een heel belangrijk leerpunt voor de raad is het structureel monitoren en bespreken van de resultaten uit de overgenomen aanbevelingen. De gemeente Weststellingwerf heeft inmiddels dit leerpunt al opgepakt door periodiek dit op de agenda van de controlecommissie te plaatsen. De rekenkamercommissie ziet daarom geen reden de raad hierover een aanbeveling te doen.

Voorstel van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie wil graag in 2023 in gesprek gaan met de raad, met het college en met de gemeentesecretaris over de huidige werkwijze van de rekenkamercommissie en of verbeteringen gewenst zijn. De resultaten uit dit onderzoek m.b.t. bevorderende en belemmerende factoren voor doorwerking en de suggesties voor aanpassing van de werkwijze zullen de basis voor dit gesprek vormen.

Bestuurlijke reactie van het college van b. en w.



Rekenkamercommissie Weststellingwerf
Mevrouw T. Ruiter

Gemeentehuis
Griffioenpark 1, Wolvega
Postadres
Postbus 60, 8470 AB Wolvega
Telefoon
140561
Fax
(0561) 61 36 06
Internet
www.weststellingwerf.nl
E-mail
info@weststellingwerf.nl

Wolvega, 23 december 2022

Referentienummer: 0098173050
Documentnummer: 0098481393

Behandeld door A. van der Laan,

Onderwerp: Onderzoek Rekenkamercommissie - wederhoorprocedure 2022

Beste mevrouw Ruiter ,

Door middel van deze brief laten wij weten dat het bestuur geen bedenkingen heeft ten aanzien van de conclusies en de aanbeveling van het onderzoeksrapport naar de doorwerking en de kwaliteit van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Weststellingwerf,
de secretaris, de burgemeester,

DEEL 2: NOTA VAN BEVINDINGEN

1 Inleiding

Naar de doorwerking van aanbevelingen van rekenkameronderzoeken is in het afgelopen decennium veel onderzoek gedaan. Een aantal van deze rapporten is te vinden op de website van de NVRR: de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies. De doorwerkingsrapporten die zich vooral oriënteren op de feiten hebben inmiddels overwegend een zeker voorspelbaar karakter gekregen. Overwegend blijkt dat gemiddeld tussen de 50 en 70% van de aanbevelingen effect of enig effect heeft op bestuur en politiek. Dat gemiddelde wordt naar beneden getrokken door die rekenkamercommissies die in een min of meer problematische verhouding verkeren met de raad dan wel het college. Als uitsluitend wordt gekeken naar de feitelijke doorwerking kunnen instrumenten die het effect van de aanbevelingen groter maken over het hoofd worden gezien. Om voldoende aandacht te kunnen geven aan dat aspect is het – naast kennis van de feiten – tevens noodzakelijk om de oordelen van de diverse betrokkenen te kennen over de rekenkameronderzoeken en de werkwijze van de rekenkamercommissie. Het ligt dan ook minder voor de hand om enkel onderzoek te doen naar de feiten op basis van een documentstudie. Dat betekent dat er aan beide kanten van het spectrum – de rekenkamercommissies enerzijds en anderzijds de ‘afnemers’ van de (raad, college, ambtelijke organisatie) – oordelen en opvattingen moeten worden gepeild. Het is om die reden dat de onderzoekers van Stibabo hebben voorgesteld om het doorwerkingsonderzoek voor de gemeente Weststellingwerf – wat anders dan gebruikelijk – niet te beperken tot een documentenstudie, maar daarnaast in een vroege fase in een aantal gesprekken met de rekenkamercommissie, de griffier, de gemeentesecretaris, ambtenaren en (delegaties uit) de raad input op te halen. Deze gesprekken hebben op uitgebreide schaal plaatsgevonden waardoor deze evaluatie meer kwaliteit heeft gekregen. In de gesprekken met de raden, maar ook in die met de burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers en overige ambtenaren kwam een goed beeld naar voren over de bestaande werkwijze van de rekenkamercommissie, maar vooral ook was er aandacht voor tal van elementen die voor de toekomstige werkwijze van belang kunnen zijn. In de volgende paragrafen is een mix aan te treffen van de verrichte documentstudie in combinatie met de aanbevelingen en suggesties die in de gesprekken zijn gedaan, en deels van de kant van de onderzoekers zijn aangereikt, om de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in de komende jaren verder te ontwikkelen en verbeteren.

1.1 Aanleiding onderzoek

De rekenkamercommissie van Weststellingwerf heeft vanaf 2015 jaarlijks onderzoeken uitgevoerd en op basis daarvan rapporten met aanbevelingen naar de gemeenteraad gestuurd. De rekenkamercommissie is benieuwd naar wat er met deze aanbevelingen van de rekenkamercommissie wordt gedaan (de zogenaamde doorwerking) indien de raad besluit deze (al dan niet geamendeerd) over te nemen. Door dat na te gaan kan de rekenkamercommissie zicht krijgen op de kwaliteit van de aanbevelingen in rekenkamercommissierapporten en de wijze van afhandeling hiervan in de gemeente. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de vraag in hoeverre aanbevelingen door de raad zijn overgenomen en als ze zijn overgenomen in de gemeente en in hoeverre ze hebben geleid tot aanpassingen van beleid of uitvoering in de gemeentelijke organisatie.

1.2 Doelstelling

Doel van het onderzoek is na te gaan of de gemeente Weststellingwerf de aanbevelingen uitvoert die de gemeenteraad heeft besloten over te nemen. Verder wil de rekenkamercommissie achterhalen of de aanbevelingen bruikbaar waren en de doelen die ze daarmee nastreven wel meetbaar zijn. Het onderzoek is dus een spiegel voor de gemeente maar ook voor de rekenkamercommissie, waarbij duidelijk wordt wat leerpunten zijn. Aan de hand daarvan kan de effectiviteit van het rekenkamercommissieonderzoek in de toekomst vergroot worden. Het onderzoeksrapport is in eerste aanleg bedoeld voor de raad en de rekenkamercommissie.

1.3 Afbakening

Voor dit onderzoek zijn vier onderzoeksrapporten nader bekeken. Daarbij is gekeken naar spreiding van onderwerpen over beleidsterreinen. Daardoor wordt het mogelijk algemene uitspraken te kunnen doen naar de doorwerking van rekenkamercommissierapporten, doordat ze over sterk verschillende onderwerpen gaan en daardoor meerdere afdelingen van de gemeentelijke organisatie raken. Ook is ervoor gekozen om rapporten te kiezen die dateren van na het jaar 2016, zodat de doorwerking voornamelijk binnen de voorgaande raadsperiode kan vallen.

Bij de selectie is ervoor gekozen één onderzoek te selecteren dat uniek is voor de gemeente Weststellingwerf en drie die ook in de gemeente Ooststellingwerf en Opsterland zijn uitgevoerd. Eén daarvan is een zogeheten Doe Mee onderzoek van de NVRR naar het inclusiebeleid. De andere twee, naar de financiële sturing van de jeugdwet en de vergunningverlening door VTH (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) hebben te maken met samenwerkingsverbanden die op zijn minst voor de drie OWO gemeenten actief zijn. De afdeling VTH is een samenwerkingsverband van de drie OWO-gemeenten. Voor de financiële sturing jeugdwet geldt dat er een gezamenlijke backoffice is. Het onderwerp dat exclusief voor de gemeente Weststellingwerf is onderzocht is het onderzoek naar de uitbreiding van bedrijventerrein Schipsloot.

Het gaat in dit onderzoek dus over de doorwerking van de volgende vier rapporten:

1. Vergunningverlening VTH (augustus 2019)
2. Inclusiebeleid, rekenkamerbrief (oktober 2019)
3. Financiële sturing Jeugdwet (april 2020)
4. Uitbreiding Schipsloot (november 2018)

2 Vraagstelling en normenkader

2.1 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

In hoeverre hebben rekenkamerrapporten de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd en zijn de aangenomen aanbevelingen vastgelegd in besluiten en andere beleidsdocumenten en heeft dat geleid tot wijziging c.q. verbetering van beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering van de gemeente?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

I. Deelvragen over de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat

1. Hoe worden de onderzoeken van de rekenkamer beoordeeld door betrokkenen (ambtelijke organisatie, college, gemeenteraad).
 - Zijn de onderzoeken van voldoende kwaliteit?
 - Zijn de rapporten voldoende leesbaar?
 - Worden de rapporten tijdig genoeg opgeleverd met het oog op actualiteiten?
 - Is er voldoende zicht op de uitvoering van het rekenkameronderzoek?
2. Wat was het effect op het politieke debat?

II. Deelvragen over welke besluiten zijn vastgelegd

3. Welke aanbevelingen zijn door de raad overgenomen? Welke niet? Wat was hier de reden van?
4. In hoeverre zijn de overgenomen aanbevelingen door het college omgezet in uitvoerbare maatregelen? In hoeverre zijn de aanbevelingen duidelijk, concreet en uitvoerbaar en zijn de resultaten meetbaar?

III. Deelvragen over het effect op het beleid

5. In hoeverre zijn de maatregelen door het college geïmplementeerd conform de besluitvorming in de raad?
6. In hoeverre zijn er effecten van het rekenkameronderzoek en de aanbevelingen in het beleid te zien en welke zijn dat?
7. In hoeverre zijn aan de raad gerichte maatregelen door de raad geïmplementeerd conform de besluitvorming in de raad?

IV. Deelvragen over de controle op het effect van het beleid
8. In welke mate vindt informatie en sturing over de uitvoering van de aanbevelingen plaats? 9. Op welke wijze controleert de raad dat de op haar gerichte overgenomen aanbevelingen ook zijn geïmplementeerd en het beoogde effect hebben? 10. Welke factoren hebben bevorderend of belemmerend hebben gewerkt ten aanzien van de doorwerking?

2.2 Normenkader

Het normenkader is een uitwerking van de vraagstelling in paragraaf 1.3. Voor elke deelvraag, met uitzondering voor deelvraag 10, zijn normen opgesteld. De beoordeling van de norm helpt om de deelvragen te beantwoorden. Samen vormt dit de input voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Deelvraag 10: *‘welke factoren hebben bevorderend of belemmerend gewerkt ten aanzien van de doorwerking?’* kan niet aan de hand van een norm worden beoordeeld, maar vraagt om een beschrijving van factoren en is dan ook niet in het normenkader opgenomen. Het antwoord op deze vraag wordt meegenomen in de conclusies.

	Norm	hoort bij deelvraag
In hoeverre heeft een rekenkamercommissierapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd;	1. De raad heeft geleerd van het onderzoek;	1
	2. De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek	2
	3. De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat	2
Wat is er vertaald in beleidsdocumenten naar aanleiding van een rekenkamercommissierapport;	4. De door de raad genomen besluiten hebben hun doorwerking in beleidsdocumenten	3
	5. De besluiten van de raad zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten	4
Wat is de controleerbaarheid van het bijgestelde beleid;	6. Er zijn maatregelen verbonden met doelen in de beleidsdocumenten	5
	7. Het beleid is uitgevoerd conform de wens van de raad	5
	8. Er is zicht op de effecten van de uitvoering	6 en 7
Hoe wordt gecontroleerd of het beoogde effect wordt bereikt?	9. Er is een procedure waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen	8 en 9
	10. De procedure wordt uitgevoerd	8 en 9
	11. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen	8 en 9

2.3 Interpretatie van het normenkader

De toetsing aan het normenkader is als volgt:

-	niet te beoordelen
	niet voldaan
	beperkt voldaan
	grotendeels voldaan
	voldaan

Deze beoordeling moet worden gezien als een benadering op grond van waarnemingen op basis van interviews, het nakijken en beluisteren van raads- en commissievergaderingen en het bestuderen van de stukken. Ook moet een nuancering worden geplaatst ten aanzien van de beoordeling. Als het college de raad bijvoorbeeld informeert dat ze met een aanbeveling niets doet en de raad accepteert dat, ondanks dat de aanbeveling aanvankelijk wel is overgenomen, is dat geen lacune van het college maar de keuze van de raad. In de toetsing kan het dan zo zijn dat aan de norm niet is voldaan, er is dan immers geen sprake van doorwerking, maar dit is verklaarbaar.

Zo zou het ook mogelijk kunnen zijn dat de raad alle aanbevelingen van een rekenkamercommissierapport zonder discussie overneemt. Dat leidt dan wel tot een score van bijvoorbeeld 'beperkt voldaan' voor de norm 'de raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek', maar er kan toch sprake zijn van een goede doorwerking als het raadsbesluit vertaald wordt in beleidsdocumenten.

In een aantal gevallen is een norm niet of niet goed te beoordelen, bijvoorbeeld als er überhaupt geen besluit door de raad is genomen of dat er geen sprake is van een beleidsdocument over het onderwerp.

In dit rapport is ervoor gekozen om voor het niet uitvoeren van een aanbeveling een 'niet voldaan' te geven. Als duidelijk is dat het college voornemens is de aanbeveling alsnog uit te voeren en zeker als duidelijk is dat de eerste stappen daartoe al zijn gezet, dan is dat reden om genuanceerdere beoordeling te geven zoals 'beperkt voldaan' of 'grotendeels voldaan'.

In hoofdstuk 4 wordt steeds bij de toetsing aan het normenkader toegelicht hoe tot een beoordeling is gekomen.

3 Kwaliteitsborging en -beleving van de rekenkameronderzoeken

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de vraag hoe de onderzoeken van de rekenkamercommissie beoordeeld worden door de betrokkenen (ambtelijke organisatie, college, gemeenteraad). Hiervoor hebben we gekeken naar de verordening op de rekenkamercommissies, het onderzoeksprotocol, het reglement van orde en de kwaliteitsnormen van de NVRR voor rekenkameronderzoek. Vervolgens is gesproken met raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Wat u hieronder leest is een impressie van wat we in deze gesprekken hebben opgehaald.

3.1 Definitie begrip kwaliteit

Het begrip kwaliteit, zoals in deelvraag 1 (*'In hoeverre heeft een rekenkamercommissierapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd'*) aan de orde komt, hebben wij gedefinieerd volgens de gangbare normen, namelijk:

'Kwaliteit is het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgestelde of vanzelfsprekende behoeften van de afnemer¹.'

Omdat de rapporten van de rekenkamercommissie Weststellingwerf in de eerste plaats geadresseerd zijn aan de gemeenteraad dient zich hier al een normenprobleem aan. Immers, waar het ene raadslid positief zal reageren op het rapport en de daarbij behorende aanbevelingen zal het andere raadslid wellicht geheel andere -politiek georiënteerde – opvattingen hebben.

Met andere woorden, een niet (of niet-unaniem) aangenomen aanbeveling – en zelfs een niet besproken rapport – is daarmee niet per definitie een kwalitatief slecht rapport. Het kan immers zo zijn dat verderop in de lijn college of ambtelijke organisatie met de aanbevelingen aan de slag gaan. Omgekeerd kan echter ook gelden dat een rapport en de daarbij behorende aanbevelingen door de raad worden omarmd en waar een goed debat over wordt gevoerd, door de uitvoerende organisatie als niet-uitvoerbaar terzijde kan worden geschoven. Dit bleek ook uit de gesprekken die met raadsleden zijn gevoerd. Voor het begrip en de normen van 'kwaliteit' zijn we dus als eerste bij de raadsleden zelf te rade gegaan. Daarnaast hebben we dezelfde vragen aan de burgemeester, de gemeentesecretaris/directeur, de griffier, de wethouders en de bij de dossiers betrokken ambtenaren voorgelegd.

3.2 Kwaliteitscriteria en technische kwaliteitsborging

De gemeenteraad van Weststellingwerf heeft in zijn in 2018 vernieuwde versie van de Verordening op de rekenkamercommissie (2018) geen expliciete kwaliteitscriteria gedefinieerd waaraan de rapporten moeten voldoen. Wel wordt in artikel 12, werkwijze, de verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de rekenkamercommissie zelf gelegd. Het gaat daarbij met name om een zorgvuldig onderzoeksproces. Hiertoe heeft de rekenkamercommissie een Onderzoeksprotocol (voor het eerst opgesteld in 2015, vernieuwd in 2018) opgesteld. Dit document is gericht op procedurele zorgvuldigheid, hetgeen een belangrijke waarborg is voor de ontstaansgeschiedenis en technische kwaliteit van de rekenkamercommissie-rapporten.

In het onderzoeksprotocol staat een aantal taken en doelstellingen die er, samengevat op neer komen dat de rekenkamercommissie onderzoek doet naar Rechtmatigheid, Doelmatigheid en Doeltreffendheid. Dit zijn doelen die ook met zoveel woorden in de Gemeentewet worden genoemd. Een extra toevoeging is het Burgerperspectief. De rekenkamercommissie beoogt daarmee te onderzoeken in hoeverre het beleid tegemoet komt aan de behoeften of waarden van (specifieke groepen) burgers of maatschappelijke organisaties.

¹ ISO 9001

De rekenkamercommissie hanteert de volgende uitgangspunten bij het voorbereiden en uitvoeren van haar onderzoeken; zorgvuldigheid, objectiviteit, transparantie, en rechtmatigheid. Dit zijn gebruikelijke uitgangspunten. Daarnaast hanteert ze het begrip pragmatisme; het onderzoek moet ook haalbaar en betaalbaar zijn.

De rekenkamercommissie betreft de raad van Weststellingwerf actief bij zijn activiteiten. Elk jaar vindt er in het najaar overleg plaats. Hierin wordt met elkaar teruggeblikt op afgeronde onderzoeken, een update gegeven over lopende onderzoeken en er wordt uitgebreid met elkaar gesproken over welke onderwerpen de raadsleden graag in toekomstige onderzoeken terug zou willen zien. Alle aangedragen onderwerpen komen op de groslijst van de rekenkamercommissie terecht, waarna de commissie intern in overleg gaat om te bepalen welke onderzoeksonderwerpen direct in aanmerking komen voor een vooronderzoek (uitgevoerd door de rekenkamercommissieleden zelf), welke mogelijk in de toekomst in aanmerking komen voor vooronderzoek en welke onderwerpen beargumenteerd van de groslijst worden afgevoerd. Deze informatie wordt met de raad en college via het onderzoeksprogramma gedeeld.

Als de rekenkamercommissie eenmaal een onderwerp heeft vastgesteld n.a.v. het vooronderzoek, wordt via de daarvoor gestelde procedure in de meeste gevallen een extern onderzoeksbureau geselecteerd voor de uitvoer van het onderzoek. De rekenkamercommissie kan ook zelf onderzoek doen, maar dit wordt vaak beperkt tot vooronderzoeken. De grote onderzoeken worden bijna altijd in samenwerking met een extern onderzoeksbureau uitgevoerd, waarbij het bureau uitvoert en de rekenkamercommissie superviseert. De onderzoeksopzet en vraagstelling wordt in samenspraak met het externe bureau opgesteld en aan de raad gepresenteerd. Deze heeft op dat moment nog de mogelijkheid om hier input op te geven. Na deze bijeenkomst met raadsleden wordt de onderzoeksopzet definitief gemaakt en start het onderzoek middels een startbijeenkomst met de ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk betrokkenen, het onderzoeksbureau en de rekenkamercommissie.

Na het proces van onderzoek en het opleveren van het conceptrapport (zonder conclusies en aanbevelingen) vindt er een kwaliteitscontrole van de bevindingen plaats in de vorm van ambtelijk wederhoor. Aan de gemeentesecretaris wordt gevraagd om feitelijke onjuistheden in het bevindingenrapport te melden. De opmerkingen worden na afweging door de rekenkamercommissie verwerkt, waarna het bevindingenrapport definitief gemaakt wordt en de conclusies en aanbevelingen geschreven worden door de rekenkamercommissie. Via een Memorie van Antwoord wordt aan de gemeentesecretaris teruggekoppeld hoe het ambtelijk wederhoor is verwerkt. De definitieve versie van het rapport, met conclusies en aanbevelingen, wordt aangeboden aan het college met het verzoek om schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Nadat het bestuurlijk wederhoor en het nawoord aan het rapport zijn toegevoegd wordt het onderzoeksrapport gedeeld met de gemeenteraad en vaak wordt er ook een persbericht verstuurd. In de vergadering van de Algemene Commissie komt de voorzitter van de rekenkamercommissie, samen met de onderzoeker, het rapport presenteren en beantwoordt indien nodig inhoudelijke vragen over het rapport. De gemeenteraad neemt, al dan niet na het voeren van een inhoudelijk politiek debat, een raadsbesluit over de aanbevelingen.

Na afloop van elk onderzoek vindt er een interne evaluatie plaats. Hierbij blik de rekenkamercommissie onderling terug op het onderzoek en daarnaast wordt geëvalueerd met het onderzoeksbureau. Een verslag van de evaluatie wordt opgenomen in het logboek dat gedurende de hele onderzoeksperiode door de secretaris van de rekenkamercommissie wordt bijgehouden. De raad kan na afloop van het onderzoek – na inachtneming van een redelijke periode voor het college om de aanbevelingen uit te voeren – de rekenkamercommissie verzoeken om een zogenaamd doorwerkingsonderzoek uit te voeren om daarmee het effect van de aanbevelingen te monitoren.

3.3 Kwaliteitsnormen van de NVRR

Ook vanuit de koepelorganisatie Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies is een aantal normen gedefinieerd² aan de hand waarvan rekenkamerrapporten kunnen worden beoordeeld. Zo moet er een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen normen, bevindingen, conclusies en aanbevelingen, maar moeten ze wel naadloos op elkaar aansluiten. Ook is het van belang dat de gebruikte onderzoeksgegevens betrouwbaar zijn, dat er bronnen worden vermeld en dat het onderscheid tussen de nota van bevindingen (feiten + analyse) en de bestuurlijke nota (samenvatting + conclusies en aanbevelingen) helder is. In dit onderzoek is niet per onderzocht rapport vastgesteld of deze voldoen aan bovenstaande kwaliteitsnormen omdat dit niet behoorde tot de vraagstelling die in dit rapport wordt beantwoord. Wel hebben we de conclusie kunnen trekken dat de onderzoeken tot stand zijn gekomen conform het onderzoeksprotocol. Ook is ons gebleken dat in de meeste gevallen de aanbevelingen voldoen aan de door de NVRR gestelde normen. Een uitzondering op beide (protocol en NVRR-norm) is het zogenoemde Doe-mee onderzoek van de NVRR met betrekking tot het Inclusiebeleid. Dit onderzoek is sterk gestandaardiseerd en niet afgestemd op de individuele wensen en eisen van de deelnemende gemeenten.

3.4 Kwaliteitsbeleving van rekenkameronderzoeken bij de raad³

Als we de definitie uit paragraaf 3.1 blijven hanteren dan is de beleving van de kwaliteit van de onderzoeken, of beter gezegd de aanbevelingen, door de gemeenteraad te meten aan de mate van waardering voor de onderzoeken en de inzet van de rekenkamercommissie.

In de bijeenkomsten van 17 februari en 13 oktober 2022 met de raadsleden geeft een meerderheid aan dat ze de waarde van rekenkameronderzoeken positief inschat. Ze vinden dat ze via de groslijst voldoende invloed hebben op de onderzoeksonderwerpen die door de RKC gekozen worden. Daarnaast vinden ze over het algemeen de rapporten goed leesbaar en de conclusies en aanbevelingen, gecombineerd met de samenvatting, behulpzaam. Wel zijn de leden kritisch over de soms geharnaste opvattingen van de rekenkamercommissie, een enkeling vindt dat geen probleem. Genoemd wordt het onderzoek naar Schipsloot. Hier vond men de commissie te rechtlijnig, het was zo werd meerdere keren gezegd, meer een afrekening. Men gaf aan dat de rekenkamercommissie op geen enkele wijze bereid was een andere mening te dulden dan de hare. Als voorbeeld wordt genoemd de bestuurlijke reactie, ook op de verslagen, die niet door de rekenkamercommissie werd verwerkt. Bij rechtlijnigheid zo werd aangegeven, krijg je twijfel over de kwaliteit van het onderzoek.

Op de vraag of een rapport zonder aanbevelingen de kwaliteit van het politieke debat zou verbeteren zijn de meningen verdeeld, een meerderheid is van mening dat dit wel beter zou zijn voor het debat, maar praktisch niet haalbaar of wenselijk.

Het versterken van een politiek debat zou, zo vinden de meeste raadsleden, mogelijk zijn als er eerst een inhoudelijk gesprek tussen rekenkamercommissie en onderzoekers enerzijds en de raad anderzijds plaatsvindt. Hierin zijn de raadsleden redelijk unaniem eens. Dit zou dan betekenen dat het college nog even in de 'wachtstand' zit, maar wel het rapport gelijktijdig met de raad ontvangt. Sommigen vinden dat een open gesprek met de onderzoekers wenselijk is, niet op voorhand fractiestandpunten verkondigen. Dan zou er in de tweede ronde de aanbevelingen geformuleerd kunnen worden. Raadsleden willen soms ook kritiek op de onderzoeksmethode kunnen uiten, dat maakt een inhoudelijk gesprek voordat het rapport definitief is nog waardevoller. Ze vinden het fijn dat de onderzoeksopzet met hen besproken wordt waardoor ze eventueel deelvragen kunnen toevoegen. Tenslotte geven de raadsleden aan dat ze met moties of amendementen de aanbevelingen kunnen of moeten aanpassen, zodat ze daadwerkelijk de

² www.nvrr.nl/wiki/9112/basisvoorwaarden-kwaliteit-rekenkamerrapport/ <https://www.nvrr.nl/wiki/9156/normen-goudvink-nvrr/>

³ Het betreft hier de raadsleden die aanwezig waren bij de door de onderzoekers georganiseerde bijeenkomst

uitkomsten kunnen sturen. Ook geven sommigen aan ze aan dat ze zelf, als raad, een actievere rol zouden kunnen spelen bij het monitoren van de beloofde opvolging van aanbevelingen.

Een wens of behoefte vanuit de ambtelijke organisatie om de aanbevelingen eerst met hen op haalbaarheid en uitvoerbaarheid te bespreken, zodat de kwaliteit van de aanbevelingen wordt versterkt, wordt niet door de raad gedeeld. Een check op de feitelijke onjuistheden wordt door de raad als voldoende beschouwd, een inhoudelijke bemoeienis met de aanbevelingen ziet men als onwenselijke (politieke) beïnvloeding. De opvatting is dat als ambtenaren, ter voorbereiding van het raadsbesluit, van mening zijn dat aanbevelingen niet uitvoerbaar zijn zij dit via de portefeuillehouder kenbaar moeten maken. 'We gaan met de wethouder in debat, niet met de ambtenaar' zo is de stelling. Echter ook: de raad moet kritisch zijn over het rapport, we nemen de aanbevelingen met te weinig debat over.

3.5 Kwaliteitsbeleving bij de overige belanghebbenden

In deze paragraaf vatten wij de kwaliteitsbeleving en de suggesties samen van het geïnterviewde ambtelijk apparaat en college.

Sommige rapporten van de rekenkamercommissie worden als van mindere kwaliteit beleefd. Dit kan volgens respondenten mede zijn oorzaak hebben in een beperkt budget. Het rapport Uitbreiding Schipsloot wordt aangehaald als te algemeen en te weinig rekening houdend met de periode waarin Schipsloot tot stand is gekomen, namelijk economische recessie. Daar zijn ook pittige gesprekken over gevoerd. Ditzelfde geldt naar de mening van een aantal gesprekspartners voor het onderzoek Financiële sturing Jeugdwet. De conclusie is dat de rapporten scherper, gedegener en met concretere aanbevelingen zouden moeten komen. Vraag jezelf af waar de raad nu precies mee gediend is, neem het blikveld van de raad bij het formuleren van de aanbevelingen. Wel wordt ook opgemerkt over het onderzoek naar de Financiële sturing van de jeugdwet dat het heeft bijgedragen aan het inzicht van de raad in het onderwerp. Door het complexe terrein, gecombineerd met vele nieuwe raadsleden voorzagt het rekenkameronderzoek wel in een het bieden van meer kennis en inzicht in het onderwerp.

Er kan gesteld worden dat aanbevelingen nu vaak te snel en vaak unaniem worden aangenomen, waardoor een echt debat ontbreekt. De rekenkamercommissie zou dit laatste meer moeten proberen te stimuleren door de manier waarop ze de rapporten opstelt. Daarnaast wordt door een enkeling aangegeven dat de rekenkamercommissie zich met het beperkt budget tot één onderwerp per jaar zou moeten beperken, maar dan goed uitgevoerd. De raad zou daar zelf sturing aan moeten geven. Als voorbeeld wordt opnieuw Schipsloot genoemd, waar college en ambtelijke organisatie op hun donder kregen, maar waar de raad feitelijk aan zet was, zo is de opvatting. Ook zou de rekenkamercommissie meer van bestaande onderzoeken van andere rekenkamers kunnen leren en ook meer in regionaal verband onderzoek kunnen doen. Van onderwerpen van buurgemeenten kunnen we ook leren. De raad kan het opdrachtgeverschap scherper invullen, bijvoorbeeld door niet te roepen dat er 'beleid gemaakt moet worden', maar aangeven hoe dat beleid er uit zou moeten zien. Als voorbeeld wordt het onderzoek naar de uitvoering van het VN-verdrag genoemd. Deze is door het college genegeerd omdat de raad niet aangaf hoe het beleid er dan wél uit zou moeten zien.

De gemeenteraad zou eigenlijk met eigen onderzoeksverzoeken bij de rekenkamercommissie moeten komen, met precieze vragen, terwijl de rekenkamercommissie moet doorvragen naar waar de pijn nu precies zit. Ambtelijk wordt sterk gelet op de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen. Aanbevelingen dienen zo concreet mogelijk te zijn. Soms wordt de vraag over de kwaliteit van de rapporten en aanbevelingen niet beantwoord omdat respondenten vinden dat dit het exclusieve domein is van de raad.

4. Casusanalyse

Hieronder worden de aanbevelingen van de vier cases besproken aan de hand van de aanbevelingen die door de raad zijn overgenomen. Het doel was niet om de vier onderzoeken over te doen, maar beperkt zich tot de mate waarin de aanbevelingen doorwerkten in beleid en uitvoering van de gemeente en eventueel van verbonden instellingen die (een deel) van de uitvoering op zich namen.

De kwaliteit van het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen. Dit onderzoek richt zich op het aspect van doorwerking van rekenkamercommissieonderzoek. De kwaliteit van een rekenkamercommissieonderzoek zelf bestaat uit de onderzoeksvragen, de uitvoering en de presentatie van het onderzoek. Alleen als dit allemaal van hoge kwaliteit is, kan er sprake zijn van doorwerking. In onderstaande wordt per onderzoek en per aanbeveling de doorwerking beschreven.

4.1 Vergunningverlening VTH (augustus 2019)

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is een gemeentelijke verantwoordelijkheid die van Rijksweg deels is ondergebracht bij een gemeenschappelijke regeling. In Friesland is dat de FUMO.⁴ Dit betekent dat op zijn minst een deel van de uitvoering van het beleid niet op gemeentelijk niveau geschiedt. Een gevolg is dat er zoals bij alle gemeenschappelijke regelingen een grote druk bestaat om dit beleid niet per gemeente vast te leggen, maar op het niveau van de FUMO. Gemeenteraden kunnen dan nog slechts zienswijzen indienen en vervolgens accepteren wat de uitkomst is van de besprekingen op het niveau van de gemeenschappelijke regeling. Het is welhaast een automatisme dat daardoor het beleid op gemeenschappelijk niveau wordt bepaald. Dit is in Friesland ook het geval. Het DB van de FUMO doet beleidsvoorstellen en dat wordt na het bespreken van de zienswijzen van de afzonderlijke gemeenten na eventuele aanpassingen centraal vastgelegd. Dat deel van de VTH wat niet verplicht is ondergebracht bij de FUMO wordt soms door gemeenten zelf uitgevoerd.

De OWO-gemeenten⁵ werken ambtelijk samen. Dat betekent dat het deel dat niet op FUMO niveau is gestandaardiseerd ook onder druk staat om binnen de drie gemeenten op dezelfde wijze te worden aangepakt. Daardoor is het logisch dat de rekenkamercommissie onderzoek naar de vergunningverlening op het niveau van de drie gemeenten uitvoert.

Een gevolg is wel dat de gemeente Weststellingwerf voor een deel afhankelijk kan zijn van de FUMO en de twee andere OWO-gemeenten bij de implementatie van de aanbevelingen.

Tijdens dit onderzoek is ook doorgevraagd of het harmoniseren van het VTH-beleid niet tot gevolg had dat de drie gemeenten verstoken raken van de *couleur locale*, maar er is nog steeds ruimte in afwijkend beleid. Voor Weststellingwerf wordt daaronder verstaan dat er wordt meegedacht met vergunning-aanvragers, zodat er een ja-tenzij beleid is. Doordat dit gedrag tot nu toe vooral in de hoofden van de mensen zit, is dit beleid kwetsbaar als mensen vertrekken. Het ambtenarenkorps, dat voor meerdere gemeenten werkt, spant zich in om zich te gedragen volgens de cultuur van de gemeente waar ze op dat moment actief zijn.

De centrale vraag van het onderzoek naar vergunningverlening luidde:

Verloopt het proces van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH doelmatig, doeltreffend, rechtmatig en naar tevredenheid van de drie aangesloten gemeenten en de aanvragers?

Hieronder wordt de doorwerking van de door de raad overgenomen aanbevelingen per aanbeveling besproken.

⁴ Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing

⁵ De gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland, Bestuursvereenkomst.

Aanbeveling 1: verordening

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om op basis van de wet VTH de raad een verordening voor te leggen ter vaststelling.

Op 2 december 2019 is de Verordening Kwaliteit, Vergunningverlening en Handhaving vastgesteld. In de verordening wordt verwezen naar de wet Wabo. Er wordt niet verwezen naar de wet VTH. Dit is begrijpelijk, aangezien die wet VTH zelf geen wet is, maar de Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.⁶ Deze wet wijzigt de wet Wabo.

De aanbeveling is uitgevoerd.

Het college zag de aanbeveling overigens vooral als hulp bij de door haar al ingezette voorbereiding tot het voorstellen van een verordening aan de raad. De navolging was al begonnen voorafgaand aan het onderzoek.

Aanbeveling 2: meetbare doelen

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om in het nog op te stellen vergunningenbeleid meetbare doelen, zowel voor de dienstverleningsprestaties als voor de 4 K's⁷ op te nemen waarover het college in het jaarverslag VTH rapporteert;

De meetbare doelen bestaan uit twee groepen. Dit zijn de zo afgekorte 4K's en de doelen uit Omgevingswet (veilig, schoon, gezond, en duurzaam). Deze doelen zijn overgenomen in het Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Fysieke Ruimtelijke Leefomgeving 2020-2024 OWO-gemeenten.

De meetbare doelen zijn ingevoerd. De aanbeveling heeft in zoverre geholpen, dat de doelen uit de Omgevingswet en de 4K's richting hebben gegeven aan beleid dat de gemeente van plan was in te zetten.

Wie de meetbare doelen nader beschouwd, moet concluderen dat ze niet altijd echt meetbaar zijn. Om een voorbeeld uit de 4K's te noemen: de K van kwaliteit heeft onder meer te maken met de kennis en ervaring van het personeel, maar ook de bejegening van burgers. Dat is niet altijd even duidelijk om te zetten in harde, en dus meetbare, doelen. Dat geldt evenzeer voor de vier doelen uit de Omgevingswet. Het gaat daar om de subjectieve en containerbegrippen die nadere invulling vereisen, voordat kan worden geconstateerd dat er aan wordt voldaan. Duurzaam, bijvoorbeeld, is een van de meest omvangrijke containerbegrippen op dit moment. Er kan van alles mee worden bedoeld: gas is duurzamer dan kolen, maar is gas duurzaam? Hergebruik van plastic is beter dan verbranden, maar is plastic duurzaam?

In het Beleidsplan is bijvoorbeeld het volgende doel opgenomen: 'We leveren binnen de mogelijkheden van ons VTH-takenpakket een bijdrage aan de energietransitie, gezonde leefomgeving en het behoud van ruimtelijke kwaliteit en groen'. Het is niet duidelijk op welke manier dit meetbaar is. Wat zijn de mogelijkheden? Wat is een gezonde leefomgeving? Wat is ruimtelijke kwaliteit?

⁶ Staatsblad 9-12-2015 en 21-4-2017.

⁷ De 4 K's verwijzen naar de volgende vier doelstellingen uit art. 2 jo. art. 4 lid 1 Bestuursvereenkomst 3 juni 2014:

1. Kwaliteitsverbetering door kennisdeling en investeren in deskundigheid;
2. Structureel minder meerkosten door krachtenbundeling en schaalvoordelen;
3. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties verminderen;
4. De dienstverlening en de klantvriendelijkheid optimaliseren.

Hier kan de gemeente weinig aan doen. Als de aanbeveling letterlijk zou worden genomen, wordt de aanbeveling onhaalbaar, omdat dan het onmogelijke wordt gevraagd. Daarom wordt voor dit rapport de aanbeveling hier opgevat als richtlijn.

Voor een deel zijn de aanbevelingen wel meetbaar en deels ook uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de verbetering van de kwaliteit van het personeel. Daarbij is overigens vooral gelet op het beschikken over de juiste papieren, conform de eisen die de landelijke overheid stelt. Als gevolg van de huidige krapte op de arbeidsmarkt blijft de kwaliteit van het personeel echter een punt van zorg.

Doordat de 'meetbare' doelstellingen het onderdeel van het gemeentelijk beleid zijn geworden via het Beleidsplan (2019) wordt de rapportage van de vorderingen op dit terrein geregeld via de P&C-cyclus. Het gaat hier in het bijzonder om het Jaarverslag en Uitvoeringsprogramma VTH Fysieke leefomgeving Weststellingwerf. Verder rapporteert het college ook in stukken waar dat relevant is.

Er zijn kwaliteitscriteria ingevoerd, maar niet altijd de meetbare doelen waar volgens de aanbeveling om wordt gevraagd. Als de aanbeveling letterlijk wordt genomen, kan hij niet worden opgevolgd vanwege de onmogelijkheid metingen in harde cijfers om te zetten. Wordt de aanbeveling echter als richtlijn gezien, dan luidt de conclusie dat deze naar behoren is uitgevoerd.

Aanbeveling 3: overleg met de andere OWO-colleges over vergunningverlening

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om in overleg te gaan met de andere OWO colleges om na te gaan of de werkwijze van vergunningverlening van de OWO gemeenten op dezelfde leest geschoeid kan gaan worden zodat alsnog de 4 K's bereikt kunnen worden;

Deze aanbeveling is opmerkelijk, want ze beveelt het college eigenlijk aan niet meer te doen dan wat ze al deed. Bij de beleidsvoorbereiding bouwde het college destijds, en nu ook, voort op de adviezen die ze van dezelfde ambtenaren kreeg. De aanbeveling vraagt dus in de kern niet meer dan het destijds ingezette beleid voort te zetten en het college en de raad van Weststellingwerf hebben sinds dit rapport geen reden gezien om hiervan af te zien.

Het college zag de aanbeveling vooral als steun voor het reeds ingezette beleid en deze was al opgevolgd voordat het rapport met de aanbevelingen aan het college werd verzonden.

Aanbeveling 4: overleg met OWO over FUMO

De vierde aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om in overleg te gaan met de andere OWO colleges om de samenwerking met de FUMO te verbeteren waardoor duidelijkheid kan worden verkregen over de afhandelingstermijn van adviezen;

De drie OWO-gemeenten werkten op dit punt al samen. Voorafgaand aan de oprichting van de FUMO hebben de gemeenten gezamenlijk onderzoek gedaan of ze buiten de gemeenschappelijke regeling konden blijven en een opdrachtgever-relatie met de FUMO konden krijgen voor die vergunningverlening waar de gemeenten niet zelf voldoende kennis en kunde in huis hadden. Nadat duidelijk werd dat de minister hier uiteindelijk niet akkoord mee zou gaan, hebben de gemeenten de strijd niet tot op de laatste millimeter uitgevochten, maar het roer omgegooid en positief meegewerkt aan de beleidsvorming en inrichting van de FUMO.

De portefeuillehouders en één of twee VTH-ambtenaren van de OWO-gemeenten hebben voorafgaand aan een FUMO overleg een vooroverleg, zodat de OWO-inbreng zoveel mogelijk eensluidend is. Hierdoor

zijn de drie gemeenten inhoudelijk goed vertegenwoordigd bij de Algemene Vergadering van de FUMO. Daarnaast is de portefeuillehouder van Opsterland sinds 28 mei 2020 voorzitter van het Dagelijks Bestuur. De portefeuillehouder van Weststellingwerf zat in de auditcommissie van de FUMO.

Het college toont zich constructief door in haar reactie aan te geven, dat er op dit punt nog wel winst is te behalen. Als ervan mag worden uitgegaan dat het college hiervan ook al was doordrongen voordat ze deze aanbeveling kreeg maakt dat deze aanbeveling eigenlijk niet noodzakelijk was. Kortom: de afhandelingstermijn is een probleem dat ondanks alle mogelijke inspanningen blijft bestaan. De oorzaak daarvan moet vooral worden gezocht in de complexe procedures en een arbeidsmarkt die het moeilijk maakt om voldoende personeel vast te houden.

Net als bij de vorige aanbeveling geldt dat ook hier de aanbeveling al was uitgevoerd voordat het rapport aan de raad werd verzonden.

Aanbeveling 5: rapportage

De vijfde aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen.

Op 31 mei jl. heeft de Tweede Kamer bij amendement Van Dijk en Strolenberg⁸ aangenomen dat het college jaarlijks een overzicht stuurt van de 'aan de raad gedane voorstellen van de rekenkamercommissie, vergezeld van zijn standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven'. Als de Eerste Kamer dit overneemt, wordt het een wettelijke plicht zodra de wet in gaat.

In Weststellingwerf worden aangenomen aanbevelingen van alle rekenkamercommissieonderzoeken door de griffie bijgehouden op een lijst. Deze wordt tweemaal per jaar besproken in de controlecommissie. De raad kan zo niet alleen controleren of alle aanbevelingen op de lijst zijn geplaatst, maar ook nagaan hoe de voortgang bij de verschillende aanbevelingen is. Tenslotte kunnen raadsleden vragen stellen als ze zich zorgen maken over de voortgang.

Met het bijhouden van de voortgang van aanbevelingen wordt de aanbeveling uitgevoerd.

De aanbeveling wordt binnenkort uitgevoerd.

Toetsing aan normenkader

De beoordeling van de bevindingen worden samengevat in onderstaande tabel, waarna ze worden toegelicht.

	Norm	Bevinding
In hoeverre heeft een rekenkamercommissierapport de kwaliteit	1. De raad heeft geleerd van het onderzoek;	grotendeels voldaan

⁸ Bij de behandeling van de wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 is in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamercommissiefunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamercommissies op 31 mei 2022 beoogt het amendement een artikel 185a gemeentewet toe te voegen.

	Norm	Bevinding
van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd?	2. De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek	grotendeels voldaan
	3. De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat	grotendeels voldaan
Wat is er vertaald in beleidsdocumenten naar aanleiding van een rekenkamercommissierapport?	4. De door de raad genomen besluiten hebben hun doorwerking in beleidsdocumenten	voldaan
	5. De besluiten van de raad zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten	voldaan
In hoeverre is het bijgestelde beleid controleerbaar?	6. Er zijn maatregelen verbonden met doelen in de beleidsdocumenten	voldaan
	7. Het beleid is uitgevoerd conform de wens van de raad	voldaan
	8. Er is zicht op de effecten van de uitvoering	voldaan
Hoe wordt gecontroleerd of het beoogde effect wordt bereikt?	9. Er is een procedure waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen	voldaan
	10. De procedure wordt uitgevoerd	voldaan
	11. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen	niet voldaan

Ad1) De rol van de raad bij Vergunningverlening komt kort ter sprake zoals in de uitkomsten van het onderzoek stond.

Ad2) De bespreking duurt kort. Fracties geven beknopt hun inbreng en interrumpen elkaar en de wethouder bij diens reactie. De conclusies van het rapport komen daarbij aan de orde maar inhoudelijke punten krijgen nauwelijks aandacht. De meeste fracties nemen vooral de kritische reactie van het college onder de loep. Die neemt volgens groot deel van de raad de zorgen uit rapport te weinig serieus. Ze gebruiken termen als een te laconiek of een te voorzichtige reactie en omgang met het rapport. De wethouder gaat in op vragen (vooral over bestuurlijke reactie). En stelt dat ze wel de uitkomsten rapport serieus neemt en daarmee aan de slag gaat.

Ad3) Centraal in het debat staat de vraag of het college de aanbevelingen voldoende serieus overneemt. Het voorstel draagt volgens raadsleden het college op serieus met bevindingen en aanbevelingen aan de slag te gaan. De raad neemt de aanbevelingen unaniem over. Ook wordt de aanpassing van een deel van de aanbevelingen door de raad besproken. De meerderheid is daar tegen. Dit laat zien dat er een beargumenteerd besluit ligt.

Ad4) Er ligt een voorstel en na een zeer kort debat wordt tot besluitvorming overgegaan. Het voorstel is vanuit de raad aangepast nadat hij hierover in de commissie onderling en met de wethouder van gedachten heeft gewisseld. De raad besluit het aangepaste voorstel voor overname aanbevelingen met

algemene stemmen aan te nemen. De reden voor aanpassing wordt niet meer uitvoerig behandeld in de raadsvergadering.

Ad5) De besluiten van de raad hebben doorwerking in de beleidsdocumenten.

Ad6) De getroffen maatregelen zijn inderdaad verbonden met de aanbevolen beleidsdoelen. Hierbij kan vooral gedacht worden aan het vooroverleg met de twee andere OWO-gemeenten bij de FUMO-vergaderingen.

Ad7) Het beleid is inderdaad uitgevoerd conform de wens van de raad. Zelfs het deels uitvoeren van de vijfde aanbeveling was in overeenstemming met de wens van de raad.

Ad8) Het zicht op het effect van de uitvoering is beperkt door de gekozen wijze van rapporteren. Doordat de doorwerking in de jaarverslagen wordt weergegeven, kan de raad uiteraard nadere vragen stellen, maar een jaarverslag behelst alle aspecten van de gemeente. Hierdoor is het lastig om tijdens de vaststelling van het jaarverslag deze punten te behandelen, omdat de kans groot is dat er andere punten zijn die bij de behandeling van het jaarverslag meer aandacht vragen. De raad kan besluiten om na vaststelling van het jaarverslag de ruimte te nemen om op een latere vergadering naar aanleiding van de rapportages in het jaarverslag vragen te stellen over deze rapportages.

Ad9) Er is een procedure waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen. Dit is terug te vinden in de overzichtslijst en de verslagen van de raadsvergaderingen en de jaarverslagen. Eventueel wordt dit aangevuld in de documenten die een uitvloeisel zijn van de overname van een aanbeveling van een rekenkameronderzoek. Een totaaloverzicht van de voortgang van de vervolgacties op de aanbevelingen wordt elk halfjaar besproken in de controlecommissie.

Ad10) Deze procedure wordt uitgevoerd.

Ad11) Er is een directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen. Beginnend in mei 2022, is afgesproken dat overgenomen aanbevelingen twee maal per jaar op de agenda van de Controlecommissie staan.

Samenvattend kan worden gesteld, dat het rekenkamercommissieonderzoek veel effect heeft gehad, het was zinvol om het Vergunningen-beleid verder uit te werken. Het belangrijkste effect was de steun in de rug van het college tijdens haar uitleg dat de verordening en beleidsvoorbereiding noodzakelijk was en dat het OWO-overleg uitstekend werkt.

4.2 Inclusiebeleid, rekenkamerbrief (oktober 2019)

De centrale vraag van het onderzoek naar het inclusiebeleid luidde:

Hoe ver zijn gemeenten met het opstellen van inclusiebeleid of een Lokale Inclusie Agenda⁹ en welke focus hanteren zij daarbij?

Het inclusiebeleid is een zogeheten Doe-mee-onderzoek geweest. Dat is een onderzoek dat door de NVRR wordt georganiseerd. De rekenkamercommissie heeft zich aangesloten bij de vraagstelling van het onderzoek. Een nadeel van een Doe-mee-onderzoek is dat de afzonderlijke deelnemers geen invloed hebben op de vraagstelling en slechts beperkt op de aanvaarding van het rapport¹⁰ maar daar staat het voordeel tegenover dat het onderzoek tegen een fors lager tarief kan worden uitgevoerd en dat de resultaten kunnen worden vergeleken met andere onderzochte gemeenten.

De rekenkamercommissie heeft de resultaten van het Doe-mee-onderzoek via een zgn. rekenkamerbrief aan de raad gerapporteerd.

⁹ Op grond van een advies van de Tweede Kamer is dit wijze waarop gemeenten uitvoering kunnen geven aan een start maken met de implementatie om te komen tot een geleidelijke verbetering van de positie van inwoners met een handicap. Dat is een uitwerking van art. 1 lid 2 VN-verdrag handicap.

¹⁰ Uiteraard blijft elke deelnemer aan een Doemee-onderzoek zelf verantwoordelijk voor de acceptatie van de kwaliteit. De NVRR streeft er altijd naar dat alle rapporten worden geaccepteerd.

Op basis van de conclusies in de rekenkamerbrief krijgt de raad de aanbeveling om het college opdracht te geven, om:

1. *Apart **inclusiebeleid**, samen met organisaties uit de doelgroep af te ronden met daarin aandacht voor mensen met een handicap en toegankelijkheid voor mensen met een handicap en daarin aan te geven hoe vrouwen en kinderen aandacht krijgen*
2. *Voor te stellen **hoe** de gemeente **inclusiviteit waarborgt** in al het beleid van de gemeente*
3. *Dit beleid na twee jaar **schriftelijk** met uw raad te **evalueren**.*

Het onderzoek leidde aanvankelijk niet tot een besluit van de raad. De rekenkamerbrief wordt op 11 november 2019 als ingekomen stuk voor kennisneming aanvaard aan de raad aangeboden. Het college van b. en w. geeft aan vanwege de positieve resultaten voor Weststellingwerf geen gebruik te maken van de mogelijkheid voor bestuurlijk wederhoor. Het college geeft aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie ter harte te nemen bij de ontwikkeling van nieuw beleid. De rekenkamerbrief wordt op 11 november 2019 als ingekomen stuk aan de raad aangeboden. Het gevolg is dat de raad kennis neemt van het collegestandpunt en geen besluit neemt over het al dan niet door de raad overnemen van de aanbevelingen. Daarmee geeft de raad het college veel ruimte over wordt omgegaan met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Het is overigens gebruikelijk dat bij de indiening van rekenkamerrapporten deze in de raad worden geagendeerd met een raadsvoorstel dat door de griffie wordt opgesteld. In dat raadsvoorstel staat standaard, dat alle aanbevelingen worden overgenomen. Dit voorstel kan en wordt in de praktijk soms geamendeerd. Omdat er in dit geval een rekenkamer**brief** met aanbevelingen aan de raad werd gezonden, werd de brief conform de gebruikelijke procedure op de lijst van ingekomen stukken geplaatst.

Het onderwerp 'toegankelijkheid' wordt in de raadsvergadering van 27 januari 2020 toch besproken aan de hand van twee moties 'vreemd aan de orde van de dag'. Met het aannemen van één van de moties wordt besloten om aan raadsvoorstellen, indien van toepassing, de paragraaf 'Toegankelijkheid' toe te voegen en overwegingen m.b.t. toegankelijkheid op te nemen.

Hieronder worden de aanbevelingen afzonderlijk besproken.

Aanbeveling 1: beleid opstellen

De aanbeveling luidt voluit:

*Geef het college opdracht om apart **inclusiebeleid**, samen met organisaties uit de doelgroep af te ronden met daarin aandacht voor mensen met een handicap en toegankelijkheid voor mensen met een handicap en daarin aan te geven hoe vrouwen en kinderen aandacht krijgen.*

Er is geen plan van aanpak opgesteld.

De aanbeveling wordt niet uitgevoerd.

Aanbeveling 2: waarborgen in beleid

De aanbeveling luidt voluit:

*Geef het college opdracht om voor te stellen hoe de gemeente **inclusiviteit waarborgt** in al het beleid van de gemeente.*

Er is vooralsnog geen gemeentebestuur opgesteld. Dat betekent niet dat inclusie geen onderdeel is van het gemeentebestuur. Uit interviews blijkt dat het onderwerp wel hoog op de agenda staat binnen de

gemeentelijke organisatie. Inclusie is een belangrijk onderdeel van het gemeentebestuur. Zo wordt het onderwerp inclusie bijvoorbeeld als eerste als thema benoemd in het document in Dienstverlening gemeente Weststellingwerf (2021). Er wordt echter geen apart inclusiebeleid gemaakt.

Op 7 maart 2022 verzoekt de raad per motie¹¹ het college:

- Een werkgroep in het leven te roepen die een Inclusie Agenda gaat opstellen voor 31 december 2022;
- Een inventarisatie te plegen in de organisatie welke maatregelen thans worden toegepast in het kader van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een beperking/handicap.

Deze motie is in lijn met het rekenkamerrapport. De motie wordt aangenomen. In die motie wordt echter niet verwezen naar het inclusierapport, zodat niet is vast te stellen of deze motie een gevolg is van dat rapport. De motie komt ook inhoudelijk niet overeen met de aanbeveling van de rekenkamerbrief. De tijdspanne tussen november 2019 en maart 2022 is bovendien erg groot. Bij elkaar genomen, is de constatering dat de motie niet kan worden gezien als een doorwerking van de rekenkamerbrief.

Deze aanbeveling wordt niet uitgevoerd, het onderzoek is vooral ondersteunend van het staande beleid en niet doorslaggevend geweest voor een verandering in aanpak.

Aanbeveling 3: regelmatige evaluatie

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om dit beleid na twee jaar schriftelijk met uw raad te evalueren.

Als er geen beleid is vastgesteld, kan dit uiteraard ook niet worden geëvalueerd.

De aanbeveling wordt niet uitgevoerd.

Toetsing aan normenkader

De beoordeling van de bevindingen worden samengevat in onderstaande tabel, waarna ze worden toegelicht.

	Norm	Bevinding
In hoeverre heeft een rekenkamercommissierapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd?	1. De raad heeft geleerd van het onderzoek;	beperkt voldaan
	2. De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek	niet voldaan
	3. De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat	beperkt voldaan
Wat is er vertaald in beleidsdocumenten naar aanleiding	4. De door de raad genomen besluiten hebben hun doorwerking in beleidsdocumenten	beperkt voldaan

¹¹ Motie vreemd aan de orde van de dag Lijst Postma, GroenLinks, CDA, D66, VVD, SDW, 7 maart 2022.

	Norm	Bevinding
van een rekenkamercommissierapport?	5. De besluiten van de raad zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten	beperkt voldaan
In hoeverre is het bijgestelde beleid controleerbaar?	6. Er zijn maatregelen verbonden met doelen in de beleidsdocumenten	-
	7. Het beleid is uitgevoerd conform de wens van de raad	-
	8. Er is zicht op de effecten van de uitvoering	-
Hoe wordt gecontroleerd of het beoogde effect wordt bereikt?	9. Er is een procedure waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen	voldaan
	10. De procedure wordt uitgevoerd	voldaan
	11. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen	voldaan

Ad 1) De raad heeft geen debat gevoerd over de rekenkamerbrief en de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Op dit punt leerde de raad dus minder. Wel keerde het onderwerp in latere raadsvergaderingen terug. Er werden moties vreemd aan de orde van de dag ingediend op 27 januari 2020, op 5 juli 2021 en op 7 maart 2022. Aangenomen mag worden dat het onderzoek daarbij wel ondersteunend is geweest voor de raad

Ad 2) De raad heeft geen debat gevoerd over het onderzoek.

Ad 3) Idem.

Ad 4) De raad heeft geen besluiten genomen over de aanbevelingen. Wel heeft de rekenkamerbrief op de lijst van ingekomen stukken voor de raad gestaan en zijn er in latere vergaderingen moties ingediend (zie Ad 1). Doordat de aanbevelingen niet in beleidsdocumenten zijn vastgelegd, is het niet mogelijk om later na te gaan of de doelen zijn behaald.

Ad 5) Idem

Ad 6) n.v.t.

Ad 7) n.v.t.

Ad 8) n.v.t.

Ad 9) Er is een procedure waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen. Dit is terug te vinden in de overzichtslijst en de verslagen van de raadsvergaderingen en de jaarverslagen. Eventueel wordt dit aangevuld in de documenten die een uitvloeisel zijn van de overname van een aanbeveling van een rekenkameronderzoek. Een totaaloverzicht van de voortgang van de vervolgacties op de aanbevelingen wordt elk halfjaar besproken in de controlecommissie.

Ad 10) Deze procedure wordt uitgevoerd.

Ad 11) Er is een directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen. Beginnend in mei 2022, is afgesproken dat overgenomen aanbevelingen twee maal per jaar op de agenda van de Controlecommissie staan.

4.3 Financiële sturing jeugdwet (april 2020)

Het terrein van jeugdzorg is complex en staat sinds de decentralisaties van 2015 eigenlijk constant landelijk in discussie. De decentralisaties gaven de taken aan de gemeenten maar door de bijbehorende bezuinigingsoperatie, het uitblijven van de verwachte efficiëntieslag en de complexiteit kampen veel gemeenten met financiële tekorten en zijn ze op zoek naar mogelijkheden en instrumenten om de

portefeuille onder controle te krijgen. Een onderzoek naar de financiële sturing op de uitvoering van de jeugdwet was door alle drie gemeenteraden gewenst.

Wie het nieuws hierover volgde, heeft kunnen zien dat de financiële sturing van de jeugdwet in heel Nederland een groot probleem is. Al bij de drie decentralisaties op 1 januari 2015, die bepaalden dat jeugdzorg en jeugdhulp plotseling onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vielen, werd ervan uitgegaan dat de gemeenten dicht bij haar inwoners zaten, daardoor de jeugd beter kende en daardoor de taken goedkoper konden uitvoeren. Ook zouden er door meer integrale werking met de participatiewet en de WMO inderdienmogelijkheden zijn, die nog meer besparingen mogelijk maakten. Die besparingen zijn in eerste instantie geslaagd, maar dat kwam eerder doordat de gemeenten minder geld kregen en daardoor gedwongen waren de jeugdzorg goedkoper te regelen.

In de loop der jaren bleken de kosten sneller te stijgen dan het kabinet destijds voorzag. De inderdieneffecten bleven achterwege, de kennis van de doelgroepen en het beleidsterrein was bij gemeenten gebrekkig en de kosten van de reorganisatie waren niet in de berekening betrokken. Toen de gemeenten na vier, vijf jaar meer inzicht kregen in wat nodig was, stegen de kosten snel en gingen ze op zoek naar een manier om die in de hand te houden. In die setting is het heel begrijpelijk dat raden nieuwsgierig werden, en rekenkamercommissies onderzoek gingen doen, naar de financiële sturing van de gemeentelijke verplichtingen die door de jeugdwet op de balans van de gemeenten kwamen.

Ook in de OWO-gemeenten bestond die interesse in de vraag hoe gemeenteraden de kosten beter in de hand kunnen houden. Er zijn immers diverse instanties, zoals huisartsen, die kunnen oordelen dat een bepaalde jeugdige zorg of hulp nodig heeft. De gemeente mag die zorg dan niet weigeren of zelfstandig oordelen dat de jeugdige meer of minder zorg of hulp nodig heeft. De wet heeft de voorschrijver en de betaler uit elkaar gehaald, maar dat is voor de betaler, de gemeente dus, een nogal riskante zaak, omdat volstrekt onduidelijk is hoe ze de kosten toch onder controle kunnen houden. Het onderzoek zou de raad en dus de gemeente kennis moeten geven welke knoppen er zijn om de kosten bij te sturen.

Het onderzoek kende de volgende centrale vraagstelling:

Hoe is de planning en control-cyclus van sociaal domein/jeugd ingericht en levert dit voldoende informatie op voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren?

De raad heeft de volgende aanbevelingen uit het rapport over Financiële Sturing Jeugdwet overgenomen:

1. **De begroting van jeugdzorg voortaan op te bouwen met gedetailleerde informatie over de verwachte kosten van de zorg op grond van de gegevens van de behandelingen die beschikbaar zijn.**
2. **Elk kwartaal een gedegen analyse van de werkelijke cijfers te maken en die naast de verwachtingen uit de begroting te leggen. De analyse dient ten minste een verklaring te geven van de afwijkingen van de werkelijke cijfers tegenover de begroting. Tot slot moet de analyse een voorspelling geven van de verwachte kosten.**
3. **Te overwegen het aantal behandelingen (de 'intensiteit') niet langer zonder overleg met de gemeente door de zorgaanbieder te laten bepalen. Laat het college nagaan of intern een budgethouder de verwijzing en het aantal behandelingen navolgbaar controleert alvorens de behandeling begint. En nadat de behandeling is afgerond de budgethouder na laten gaan of alle behandelingen zijn uitgevoerd en succesvol was.**
4. **Binnen een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen**

Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan drie van de vier aanbevelingen over te willen nemen. Bij de eerste twee merkt het college op, dat er al aan wordt gewerkt en deels al wordt uitgevoerd. Ook wordt toegezegd om de vierde aanbeveling binnen de reguliere P&C-cyclus uit te voeren.

De derde aanbeveling acht het college onuitvoerbaar. Overigens is dit een samengestelde aanbeveling. Hierover later meer.

De rekenkamercommissie is blij met wat het college overneemt of en waar het college al mee bezig is. Ze maakt wel een punt van de vraag of er voldoende informatie met de raad is gedeeld. Het college stelt van wel, maar de rekenkamercommissie oordeelt dat de informatie die sinds 2018 wel op detailniveau aanwezig was, niet is gebruikt om analyses en gedegen begrotingen te maken. De raad werd voor een voldongen feit gesteld, aldus de rekenkamercommissie. De raad kreeg wel veel informatie, formeel en informeel. Maar de informatie die echt nodig was, kreeg hij niet, of te laat om nog over de inhoud te kunnen debatteren en bij te sturen.

De vier aangenomen aanbevelingen worden hieronder behandeld.

Aanbeveling 1: begroting Jeugdzorg

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om de begroting van jeugdzorg voortaan op te bouwen met gedetailleerde informatie over de verwachte kosten van de zorg op grond van de gegevens van de behandelingen die beschikbaar zijn.

In de begroting wordt sinds het rapport de jeugdzorg niet gedetailleerd weergegeven. Er wordt in het programma 6, sociaal domein, wel aangegeven welk probleem het komend jaar zal worden aangepakt. Van 2020 tot en met 2022 is dat *grip krijgen op de jeugdhulp* en het *versterken van ketensamenwerking jeugd* en in 2023 is dat *aan de slag met jeugdhulp*. De gedetailleerde informatie wordt niet geleverd.

Naast de begroting is er de monitor Sociaal Domein die tegelijk met de begroting aan de raad wordt toegezonden. De monitor is op initiatief van de raad ingesteld. Zij heeft uit haar midden een klankbord ingesteld, die samen met ambtenaren de monitor vorm heeft gegeven. In de monitor is wel meer gedetailleerde informatie te vinden. Zo wordt duidelijk dat de realisatie in oktober 2021 hoger is dan de begroting, maar dat de overschrijding kleiner is dan in het jaar ervoor. De aangeboden informatie biedt de raad gegevens die het mogelijk maken de verwachte kosten voor het lopende jaar in te schatten, maar dit wordt niet in de monitor gedaan.

De raad krijgt in de raad dus meer gedetailleerde informatie over de verwachte kosten van de zorg op grond van de gegevens van de behandelingen die beschikbaar zijn. De aanbeveling is dus niet naar de letter uitgevoerd, want ze krijgt de informatie niet in de begroting, maar naast de begroting. Verwachte kosten worden echter niet opgegeven, maar kunnen met de beschikbare informatie wel worden ingeschat.

Aanbeveling 2: kwartaalanalyse

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om elk kwartaal een gedegen analyse van de werkelijke cijfers te maken en die naast de verwachtingen uit de begroting te leggen. De analyse dient ten minste een verklaring te geven van de afwijkingen van de werkelijke cijfers tegenover de begroting. Tot slot moet de analyse een voorspelling geven van de verwachte kosten.

Er is geen kwartaalanalyse. In juni 2022 was er wel een presentatie aan de raad: Grip op sociaal domein. Hierin krijgt de raad wel informatie. Hierna biedt het college de hierboven al benoemde monitor. Dit leidt tot twee besprekingen per jaar. Er is dus geen kwartaal, maar halfjaarlijkse analyse. Zoals hierboven is gemeld is de monitor in overleg met een klankbordgroep opgesteld en de raad heeft dat geaccepteerd. De beperkte diepgang, de beperking tot twee in plaats vier maal per jaar en het ontbreken van een verwachting van de kosten, leidt tot de conclusie dat de aanbeveling voor minder dan de helft is uitgevoerd.

Wel wordt in de monitor summier aangegeven wat gevolgen zijn van de inzet van de POH-jeugd¹² en de inkoopondersteuner. De aanbeveling heeft dus zeker vooruitgang opgeleverd.

De aanbeveling is deels uitgevoerd.

Aanbeveling 3: betere controle uitvoering

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om te overwegen het aantal behandelingen (de 'intensiteit') niet langer zonder overleg met de gemeente door de zorgaanbieder te laten bepalen. Laat het college nagaan of intern een budgethouder de verwijzing en het aantal behandelingen navolgbaar controleert alvorens de behandeling begint. En nadat de behandeling is afgerond de budgethouder na laten gaan of alle behandelingen zijn uitgevoerd en succesvol was.

Deze aanbeveling kan in de volgende aanbevelingen worden opgesplitst:

3a. Te overwegen het aantal behandelingen (de 'intensiteit') niet langer zonder overleg met de gemeente door de zorgaanbieder te laten bepalen.

3b. Laat het college nagaan of intern een budgethouder de verwijzing en het aantal behandelingen navolgbaar controleert alvorens de behandeling begint.

3c. En nadat de behandeling is afgerond de budgethouder na laten gaan of alle behandelingen zijn uitgevoerd en succesvol was.

Het college stelt dat aanbeveling 3a al gedaan wordt wel doordat het doen van verwijzingen is gemandateerd aan Vlechtwerkers. Als de gemeente het ook nog zou doen, zou dat de werkprocessen onnodig vertragen. Verder worden ook 3b en 3c al gedaan. Dat betekent dat wie de reacties op de afzonderlijke deelaanbevelingen leest, moet concluderen dat ook voor de hele aanbeveling geldt dat het college al mee bezig is.

De gemeente heeft na publicatie van dit rapport haar deskundigheid voor de inkoop beter ingezet, door middel van het inzetten van de inkoopondersteuner. In de monitor is een niet nader gespecificeerd bedrag opgenomen dat dankzij de inkoopondersteuner is teruggehaald. De inkoopondersteuner bepaalt samen met de aanbieder wat de benodigde intensiteit van een hulptraject moet zijn. Er wordt niet gestuurd op het aantal behandelingen, maar op de resultaten die samen met het kind/ouders zijn opgesteld. De gekozen intensiteit moet daarbij passen. Hierdoor krijgt de gemeente grip op de kosten.

De raad krijgt nog geen informatie of de behandelingen ook opleveren wat wordt beoogd. Het college meldt in februari 2021 wel aan de raad, dat de inkoopondersteuner niet alleen wordt ingezet om beter

¹² Praktijk Ondersteuner Huisartsen

passende zorg te leveren, maar ook om gedurende trajecten in de gaten te houden of de gewenste resultaten worden bereikt. Zo nodig wordt het traject dan bijgesteld.

Bij elkaar is bereikt dat er minder onnodige en beter passende hulp en zorg wordt verleend. Dat heeft een drukkend effect op de kosten.

De aanbeveling is deels uitgevoerd. Er is een inkoopondersteuner die samen met de hulpverlener bepaalt welke intensiteit van een behandeling nodig is. Hierdoor worden de kosten beter in de hand gehouden. De raad krijgt geen informatie of de verleende hulp succesvol was.

Aanbeveling 4: rapportage over de uitvoering aanbevelingen

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college opdracht om binnen een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen.

Er is binnen het jaar gerapporteerd over de uitvoering van de eerste drie aanbevelingen in de memo van 8 februari 2021. In die memo zijn ook de eerste resultaten gemeld, maar nog niet gekwantificeerd. Het zou een bijzondere prestatie zijn, als de resultaten op dat moment al zouden kunnen worden gekwantificeerd.

De aanbeveling is uitgevoerd.

Toetsing aan het normenkader

De beoordeling van de bevindingen worden samengevat in onderstaande tabel, waarna ze worden toegelicht.

	Norm	Bevinding
In hoeverre heeft een rekenkamercommissierapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd?	1. De raad heeft geleerd van het onderzoek;	grotendeels voldaan
	2. De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek	grotendeels voldaan
	3. De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat	grotendeels voldaan
Wat is er vertaald in beleidsdocumenten naar aanleiding van een rekenkamercommissierapport?	4. De door de raad genomen besluiten hebben hun doorwerking in beleidsdocumenten	grotendeels voldaan
	5. De besluiten van de raad zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten	grotendeels voldaan
In hoeverre is het bijgestelde beleid controleerbaar?	6. Er zijn maatregelen verbonden met doelen in de beleidsdocumenten	grotendeels voldaan

	Norm	Bevinding
	7. Het beleid is uitgevoerd conform de wens van de raad	-
	8. Er is zicht op de effecten van de uitvoering	grotendeels voldaan
Hoe wordt gecontroleerd of het beoogde effect wordt bereikt?	9. Er is een procedure waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen	voldaan
	10. De procedure wordt uitgevoerd	voldaan
	11. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen	voldaan

Ad1) Het is niet duidelijk of de raad heeft geleerd van het onderzoek. Wel is mogelijk naar aanleiding van de presentatie van het rapport een motie aangenomen Grip op WMO. Dit heeft tijdens een werkvergadering op 22 juni geleid tot een presentatie aan de raad, waar tegelijk ook de Grip op de Jeugd en het voornemen van het opzetten van een monitor is besproken. Dit maakt het waarschijnlijk dat de raad heeft geleerd van het onderzoek. Als het niet direct is, dan via de gevolgen die het college heeft gegeven aan het onderzoek.

Ad2) Fracties hebben tijdens de ontvangst van het rapport aandacht voor de inhoud, de meeste aandacht gaat naar de wijze hoe en wanneer het college in de toekomst de raad over de jeugdwet gaat informeren. Fracties gaan niet met elkaar in debat.

Ad3) Er is discussie over de mate waarin aanbevelingen worden overgenomen. De discussie gaat daardoor niet over de vraag of aanbevelingen zullen worden overgenomen: dat staat al buiten kijf.

Ad4) De door de raad genomen besluiten hebben geleid tot meer aandacht voor de jeugdwet. De memo van juni 2020 en de monitor zijn uitsluitend gericht op de jeugdwet, maar biedt in ieder geval een deel van de gevraagde informatie. Zoals gemeld, sluit de monitor slechts beperkt aan bij de gedane aanbevelingen. Bovendien moet worden opgemerkt dat de komst van de monitor een initiatief is van de raad en geen direct gevolg van het onderzoek. De ambtelijke organisatie is van mening dat het wel een inlossing is van de aanbevelingen.

Ad5) De raad heeft naast de aanbevelingen geen extra besluiten genomen.

Ad6) Er zijn geen beleidsdocumenten naar aanleiding van het rekenkamerrapport opgesteld, waarin de maatregelen worden beschreven. De effecten van genomen maatregelen, zoals de inzet van POH-jeugd en de inkoopondersteuner worden wel zichtbaar gemaakt in de monitor.

Ad7) De raad heeft niet aangegeven, dat er een beleidsdocument moet komen.

Ad8) De effecten van de uitvoering zijn zichtbaar.

Ad9) Er is een procedure waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen. Dit is terug te vinden in de overzichtslijst en de verslagen van de raadsvergaderingen en de jaarverslagen. Eventueel wordt dit aangevuld in de documenten die een uitvloeisel zijn van de overname van een aanbeveling van een rekenkameronderzoek. Een totaaloverzicht van de voortgang van de vervolgacties op de aanbevelingen wordt elk halfjaar besproken in de controlecommissie.

Ad10) Deze procedure wordt uitgevoerd.

Ad11) Er is een directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen. Beginnend in mei 2022, is afgesproken dat overgenomen aanbevelingen twee maal per jaar op de agenda van de Controlecommissie staan.

4.4 Uitbreiding Schipsloot (november 2018)

De rekenkamercommissie besloot in 2018 onderzoek te doen naar de uitbreiding van het bedrijventerrein Schipsloot. In 2008 was een nieuw bedrijventerrein geopend met 37 kavels en verwacht werd, dat het in 2011 volledig zou worden verkocht. In 2018 was echter slechts 10%, te weten 3 kavels verkocht. Eén van die drie kavels is zelfs teruggekocht door de gemeente.

De raad had aangegeven dat ze vragen had over de effectiviteit van het gemeentelijk beleid en geïnteresseerd is in de oorzaken van de achterblijvende gronduitgifte.

De centrale vraag van het onderzoek luidde:

Leidt het gemeentelijk beleid voor industrieterrein in Weststellingwerf tot het gewenste resultaat bij het bedrijventerrein 'Uitbreiding Schipsloot'?

Het onderzoek leidde tot de volgende vier aanbevelingen:

1. Vraag het college de raad een voorstel voor te leggen waarmee in de toekomst evenwichtige investeringsvoorstellen worden ontwikkeld en gemonitord;
2. Vraag het college elk jaar over de voortgang van projecten die meerdere jaren duren te rapporteren aan de raad of raadscommissie en opties te presenteren om in te grijpen of bij te sturen wanneer de doelstellingen naar verwachting niet gehaald worden;
3. Geef het college de opdracht om te investeren in marketing en communicatie;
4. Spreek met het college af dat u over één jaar geïnformeerd wordt over de uitvoering van de aanbevelingen.

Het college reageert scherp op het rapport. De aanbevelingen vindt het aan de zware kant en de tweede aanbeveling leest het college als een oproep tot transparantie. Verder wordt voorgesteld dat de raad de benedengrens van 1 miljoen bij één van de aandachtspunten (zie aanbeveling 1, hieronder) bijstelt tot vijf miljoen en meldt ze dat de raad al goed informeert via planning- en controldocumenten en door jaarlijks tijdens een werkvergadering stil te staan bij de lopende grondexploitaties. De rekenkamercommissie schrijft in haar nawoord over een aantal punten hoe die gelezen moeten worden en reageert op de wijze waarop het college reageert.

De raad vergadert er 28 januari 2019 over. Er wordt een amendement ingediend door alle fracties en wordt unaniem aangenomen. In het amendement spreekt de raad met het college af dat de raad in april wordt geïnformeerd hoe het college omgaat met de aanbevelingen en hoe ze haar werkwijze zal aanpassen. Verder spreekt de raad met het college af dat de raad in januari 2020 wordt geïnformeerd en daarna jaarlijks in de planning en controlcyclus.

Daarmee vervalt aanbeveling 4 en wordt ze vervangen door de drie punten.

Voordat ingegaan wordt op de afzonderlijke aanbevelingen, is het van belang op te merken dat het rapport bij het college nogal in het verkeerde keelgat schoot. De Uitbreiding Schipsloot was na 2008 volstrekt achtergebleven bij de ramingen, maar dat was voor niemand nieuw. Het rapport legde de oorzaak vooral bij tekortkomingen bij het college. Zij zou te optimistische verwachtingen hebben gewekt bij de start van het project en daarna te weinig hebben geïnvesteerd in marketing. Het college vindt dat de economische crisis die na 2008 ook in Nederland toesloeg veel te weinig aandacht kreeg. Voor 2008 was er een sterke economische groei en de vraag naar bedrijfsterrainen groot. Precies op het moment dat Schipsloot op de markt kwam, daalden de investeringen snel en waren de meeste bedrijven bezig met overleven in plaats van met uitbreiden of verhuizen.

Daarnaast had de raad, door in te stemmen met het project in 2007, ook een rol. Die rol is onderbelicht. Anders gezegd, het college vindt het vreemd dat aan hen wel wordt aangerekend dat ze de crisis niet zagen aankomen, terwijl dit de raad niet wordt verweten.

Als deze zienswijze van het college correct is, dan heeft het niet zoveel zin om allerlei maatregelen te treffen. Zouden een meer nauwkeurige monitoring en frequentere voortgangsrapportage hebben geleid tot meer verkopen? Zouden meer investeringen in marketing en communicatie hebben geleid tot meer interesse voor het bedrijventerrein in een tijd dat bedrijven eigenlijk nergens interesse in hebben?

Uit het jaarverslag van 2021 blijkt dat het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot in een tijd van economische voorspoed inderdaad wel enige toekomst had. De raming voor 2021 is bijna gehaald, terwijl er veel opties op andere kavels zijn. De bestaande voorziening wordt naar beneden bijgesteld. Echter, de 22 kavels van de oorspronkelijke 37 zijn nog steeds te koop¹³. De gemeentelijke inspanningen na publicatie van het rapport hebben nog niet geleid tot het volbouwen van het bedrijventerrein, terwijl verwacht werd dat dit in 2011 al zou kunnen worden behaald. Aangezien de financiële crisis ondertussen wel voorbij is, is het niet alleen de crisis die ervoor heeft gezorgd dat de ontwikkelingen niet het gewenste resultaat hebben behaald.

Wel is ondertussen de verwachting van de verkoop van het aantal percelen zodanig naar beneden bijgesteld, dat er weer meevallers kunnen worden gemeld.

De aanbevelingen worden hieronder per paragraaf besproken.

Aanbeveling 1: voorstel voor ontwikkelen en monitoren evenwichtige investeringsvoorstellen

De aanbeveling luidt voluit:

Vraag het college de raad een voorstel voor te leggen waarmee in de toekomst evenwichtige investeringsvoorstellen worden ontwikkeld en gemonitord.

In de uitleg van de aanbeveling blijkt dat bij het voorstel aan een zevental punten kan worden gedacht. De aanbeveling is daardoor niet concreet, maar zou de raad kunnen uitnodigen tot een debat over de wijze waarop de aanbeveling wordt uitgevoerd.

De zeven punten zijn:

1. Investerings in activa die vele jaren meegaan en groter zijn dan € 1 mln;
2. Naast het meest waarschijnlijke scenario ook een negatief scenario en een optimistisch scenario opnemen;
3. Alle positieve en negatieve argumenten noemen en per stuk een waarschijnlijkheid aangeven tussen de 0 – 100%;
4. Een risico-paragraaf toevoegen;
5. Bij investeringen meer dan € 5 mln, buiten de gemeente een second opinion vragen op de afweging en de risico's;
6. De raad informeren over het investeringsvoorstel met de eventuele second opinion, alvorens een raadsbesluit over de investering gevraagd wordt;
7. Bij raadsbesluit overwegen of de Raad een tijdelijke investeringscommissie instelt voor het project.

¹³ www.bedrijventerreinwolvega.nl/uitbreiding-schipsloot geraadpleegd 7 oktober 2022. Op een aantal kavels is een optie.

Er is een team Opgaven, Projecten en Processen geïnstalleerd. In dit team zit ook een financieel expert die onder meer de voortgang van de projecten bewaakt. Hierdoor worden eventuele tegenvallers eerder gesignaleerd. De voortgang wordt in de Planning & Control-cyclus meegenomen en in een jaarlijkse informatiebijeenkomst met de raad gedeeld.

Er is in de controlecommissie van 5 maart 2019 besproken hoe de gemeente omgaat met de grondexploitatie/investering in Lindewijk II. Hieruit blijkt dat een deel van bovengenoemde punten bij deze grondexploitatie wordt meegenomen.

Gesteld kan worden dat een deel van de bullets hierboven wel hebben geleid tot activiteiten in de ambtelijke organisatie. De raad wordt actief geïnformeerd, maar aangezien er niet regelmatig een nieuwe grondexploitatie wordt opgestart, kan niet worden nagegaan of de aanbevelingen dan worden geïmplementeerd. Ook stelt de organisatie dat niet elke grondexploitatie volgens hetzelfde proces moet worden behandeld. Zo blijven er na Lindewijk veel vragen openstaan als de gemeente een nieuwe grondexploitatie start. Krijgt de raad dan drie scenario's? Ligt er dan een second opinion? Is er dan een risicoparagraaf? Zal er dan worden gemonitord? Uit de interviews komt naar voren, dat we mogen verwachten dat een deel ervan wel zal worden uitgevoerd, maar of dit het geval is, is in ieder geval niet gedeeld met de raad. Kortom: de raad wacht nog op het voorstel.

Er doorwerking in de ambtelijke organisatie. De raad krijgt ook meer informatie, maar tot op heden niet en voorstel over de toekomstige wijze van omgaan met investeringsvoorstellen. De aanbeveling is niet naar de letter uitgevoerd.

Aanbeveling 2: voortgangsrapportage

De aanbeveling luidt voluit:

Vraag het college elk jaar over de voortgang van projecten die meerdere jaren duren te rapporteren aan de raad of raadscommissie en opties te presenteren om in te grijpen of bij te sturen wanneer de doelstellingen naar verwachting niet gehaald worden.

Het college rapporteert jaarlijks in de P&C-cyclus over de voortgang. Daarnaast is in 2019 geïnformeerd over de resultaten van 2018. Dat jaar is 17.000 m² verkocht aan twee bedrijven en een particulier. Elf keer is belangstelling getoond, zonder dat het tot verkoop heeft geleid. De raad krijgt inzicht in de oorzaken daarvan.

Na deze presentatie in 2019 is de raad niet opnieuw geïnformeerd over de oorzaken.

De aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 3: investeer in marketing en communicatie

De aanbeveling luidt voluit:

Geef het college de opdracht om te investeren in marketing en communicatie.

Het college heeft naar aanleiding van deze aanbeveling geïnvesteerd in haar marketingcampagne voor de Uitbreiding Schipsloot. In 2019 zijn twee activiteiten ondernomen, in 2020 vier, in 2021 negen¹⁴. Aangezien nog niet alle kavels zijn verkocht, kan geconstateerd worden dat de aanbeveling in uitvoering is. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld de marketingcampagne *klaar voor de stap*.

Overigens moet worden opgemerkt dat ook in 2018 marketing en communicatie ten behoeve van de verkoop van kavels van het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot werd ingezet. De uitvoering van de aanbeveling is uitgevoerd in de vorm van een opschaling van de activiteiten.

De aanbeveling is in uitvoering.

Aanbeveling 4: informeer raad

De vierde aanbeveling luidt voluit: *Spreek met het college af dat u over één jaar geïnformeerd wordt over de uitvoering van de aanbevelingen.*

Deze aanbeveling wordt tijdens de raadsvergadering als volgt geamendeerd:

4.1) spreek met het college af dat u in april 2019 geïnformeerd wordt over hoe het college de aanbevelingen uit het rekenkamercommissie rapport uit gaat voeren en hoe het college haar werkwijze daar op aanpast

4.2) dat het College in januari 2020 de raad informeert hoe de implementatie en uitvoering van de aanbevelingen verloopt en

4.3) dat het College hier voortaan jaarlijks in de planning- en controlecyclus over rapporteert.

Via de controlecommissie is de raad intussen geïnformeerd wat het college gaat doen in één specifieke grondexploitatie. Dat geeft hoop, maar doordat de eerste aanbeveling niet is uitgevoerd, blijft het spannend.

Vooralsnog is de aanbeveling deels uitgevoerd, namelijk voor één specifiek geval, terwijl de aanbevelingen 1 tot en met 3 algemene werking beogen.

De aanbeveling is beperkt uitgevoerd.

Toetsing aan normenkader

De beoordeling van de bevindingen worden samengevat in onderstaande tabel, waarna ze worden toegelicht.

	Norm	Bevinding
In hoeverre heeft een rekenkamercommissierapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd?	1. De raad heeft geleerd van het onderzoek;	voldaan
	2. De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek	voldaan

¹⁴ Opgave gemeente Weststellingwerf.

	Norm	Bevinding
	3. De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat	voldaan
Wat is er vertaald in beleidsdocumenten naar aanleiding van een rekenkamercommissierapport?	4. De door de raad genomen besluiten hebben hun doorwerking in beleidsdocumenten	grotendeels voldaan
	5. De besluiten van de raad zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten	-
In hoeverre is het bijgestelde beleid controleerbaar?	6. Er zijn maatregelen verbonden met doelen in de beleidsdocumenten	voldaan
	7. Het beleid is uitgevoerd conform de wens van de raad	voldaan
	8. Er is zicht op de effecten van de uitvoering	voldaan
Hoe wordt gecontroleerd of het beoogde effect wordt bereikt?	9. Er is een procedure waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen	voldaan
	10. De procedure wordt uitgevoerd	voldaan
	11. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen	voldaan

Ad1) Sommige raadsleden noemen in de raadsvergadering ook de eigen rol en kijken hier kritisch naar (of en hoe men hiervan leert). Met het amendement wil men inzicht krijgen hoe aanbevelingen door het college worden verwerkt in uitvoering en implementatie. In hoeverre de raad leert van uitkomsten onderzoek bij soortgelijke complexe projecten moet echter op een andere manier blijken. Dat is niet te halen uit behandeling raadsvergadering maar uit beleidsprocessen en rol van de raad hierin. Een deel van de verklaring daarvoor is terug te vinden in de algemene opmerking bij de inleiding van dit hoofdstuk: het was bekend dat de verkoop tegenviel door de economische crisis. In die zin viel er weinig te leren uit het rapport.

Ad2) De fracties bespreken het rapport en geven beknopt hun verschillende bijdrages tijdens de raadsvergadering. De één meer gericht op inhoud, de ander meer gericht op reactie college en het vervolgproces. In de voorgaande commissievergadering heeft de raad uitgebreid (inhoudelijke) vragen gesteld aan onderzoekers en rekenkamercommissie. Er zijn geen onderlinge interrupties tijdens het debat in de raadsvergadering. College komt aan het woord over amendement en gevraagde toezeggingen. Raad is tevreden met uitleg en toezeggingen college.

Ad3) De raad besluit tot een tekstuele aanpassing die een gevolg is van twee amendementen om de aanbevelingen van het (oorspronkelijke) rapport over te nemen. Dat gebeurt na een uitvoerig bespreking van het rapport, het proces en de amendementsvoorstellen. Daarmee staat het besluit zelf, over de aanbevelingen van het rapport, centraal in het debat. Besluitvorming is daarmee duidelijk beargumenteerd.

- Ad4) De besluiten hebben nauwelijks aantoonbare gevolgen voor beleidsdocumenten. De aanbevelingen hebben wel geleid tot organisatorische aanpassingen.
- Ad5) Er zijn geen beleidsdocumenten waarin de doorwerking is vast te stellen.
- Ad6) Er zijn, zoals bij ad 4) gemeld, organisatorische aanpassingen. Ook zijn er activiteiten ontplooid in de vorm van extra campagne-activiteiten. Daarnaast zijn de ambtelijke organisatie en het college zich bewust van de noodzaak tot het op de hoogte houden van de raad over de voortgang van de verkoop in Schipsloot.
- Ad7) De uitvoering is conform de wens van de raad, waarbij de enige kanttekening is dat diverse onderdelen van de uitvoering nog verder moeten worden uitgewerkt. Dit is, gezien de korte tijd die het college had om de uitvoering ter hand te nemen, ook wat in de meest optimistische zin mocht worden verwacht.
- Ad8) De raad krijgt via de P&C-cyclus inzicht in de voortgang.
- Ad9) Er is een procedure waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen. Dit is terug te vinden in de overzichtslijst en de verslagen van de raadsvergaderingen en de jaarverslagen. Eventueel wordt dit aangevuld in de documenten die een uitvloeisel zijn van de overname van een aanbeveling van een rekenkameronderzoek. Een totaaloverzicht van de voortgang van de vervolgacties op de aanbevelingen wordt elk halfjaar besproken in de controlecommissie.
- Ad10) Deze procedure wordt uitgevoerd.
- Ad11) Er is een directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen. Beginnend in mei 2022, is afgesproken dat overgenomen aanbevelingen twee maal per jaar op de agenda van de Controlecommissie staan.

5. Reflectie van de onderzoekers op de rol van de rekenkamercommissie

Een van de doelstellingen van dit doorwerkingsonderzoek was dat het leerpunten en inzichten moest opleveren voor de rekenkamercommissie over haar eigen functioneren in relatie tot het proces van doorwerking. Om die reden is het onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijke partij. Navolgend hoofdstuk is onder verantwoordelijkheid van het onderzoeksbureau geschreven, er zijn alleen gesprekken gevoerd met raad, college en ambtelijke organisatie. Er zijn geen gesprekken geweest met de rekenkamercommissie zelf. De bevindingen en oordelen zijn ook niet voor wederhoor aan de rekenkamercommissie voorgelegd.

De rekenkamercommissie van Weststellingwerf heeft de neiging uit te gaan van een bestuursmodel dat oordeelt bij de onderzochte onderzoeken op de volgende punten:

- Er moet beleid zijn;
- Dat beleid moet afrekenbaar zijn;
- Het college moet de raad voorzien van alle informatie;
- Die informatie moet regelmatig in de raad worden besproken;
- Het moet snel;

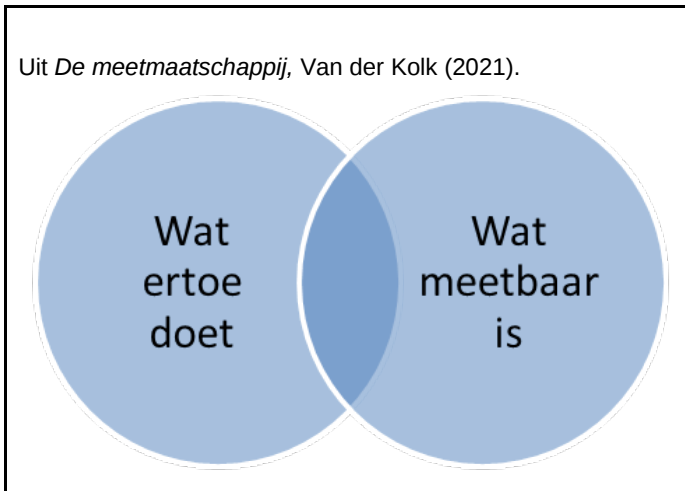
Dit leidt bijvoorbeeld tot de standaard aanbeveling die de rekenkamercommissie heeft opgenomen in veel van haar rapporten: 'binnen een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen'. Deze aanbeveling houdt geen rekening met de drukke agenda van een gemeente en met uitzonderlijke gebeurtenissen die het noodzakelijk maakt om veel ambtelijke capaciteit in te zetten op punten die niet direct te maken hebben met de besluiten van de raad. De laatste jaren zijn er nogal wat externe gebeurtenissen geweest, die ingrijpende consequenties hadden voor de financiën van de gemeente en de werkdruk van de ambtelijke organisatie. Denk aan de financiële crisis van 2008, de drie decentralisaties van 2015, de plotselinge toename van het aantal vluchtelingen datzelfde jaar, de coronacrisis van 2020, de Oekraïne-oorlog van 2022. Naast deze onverwachte externe gebeurtenissen, zijn er ook nog de verwachte externe gebeurtenissen die invloed hebben op de financiën van de gemeente en de werkdruk van de ambtenaren, zoals de invoering van de regionale uitvoeringsdiensten (2014), de AVG (2018), de energietransitie met de Regionale Energie Transitie en de dreigende komst van de steeds weer uitgestelde Omgevingswet. Ondanks al die gebeurtenissen zegt de gemeentelijke organisatie hard te hebben gewerkt om ook haar bestaande taken zo goed mogelijk uit te voeren. In dit maatschappelijke en bestuurlijk geweld zit de gemeente niet altijd te wachten op scherpe rekenkamerrapporten waarin beperkt rekening wordt gehouden met al deze externe gebeurtenissen en de standaard taken.

Dat laatste zou terecht zijn als het college en de ambtelijke organisatie voortdurend zou aangeven, dat ze de aanbevelingen niet kunnen uitvoeren omdat ze het veel te druk hebben met die andere zaken. Dat doen ze echter niet.

Het meest in het oog springende voorbeeld is het inclusie-onderzoek. Hier concludeert de rekenkamercommissie terecht dat er geen beleid is. De rekenkamercommissie heeft echter geen begrip voor de politieke keuze dat de gemeente besloten heeft voor deze groep geen afzonderlijk beleid op te stellen, terwijl er wel zichtbare maatregelen worden getroffen om mensen bij de samenleving te betrekken. Volgens de gemeentelijke organisatie zit het inclusiebeleid in de cultuur van de gemeente. Door niet te vragen hoe dat zichtbaar kan worden gemaakt, miskent de rekenkamer de mogelijkheid te noteren wat de gemeente op dit terrein wel presteert. In plaats van een beleidsdocument, zit het inclusiebeleid tussen de oren van een belangrijk deel van het personeel en het college en wordt er bij elk beleidsterrein rekening gehouden met inclusie. Er mag worden gesproken van ongeschreven, impliciet, beleid.

De rekenkamercommissie heeft uiteraard gelijk, dat zonder omschreven inclusiebeleid de raad ook niet kan meten of de problemen adequaat worden opgepakt. Er zijn geen statistische indicatoren hoeveel slechtzienden, slechthorenden, laaggeletterden, fysiek gehandicapten en ga zo maar door, geholpen zijn door de inzet van gemeentelijke middelen. Er zijn wel kwalitatieve indicatoren die de gemeente ophaalt bij klankbordgroepen. De informatie die de gemeente daar ophaalt, kan de raad ook gebruiken om na te gaan of het niet opgeschreven beleid werkt. Het gaat uiteindelijk niet om de vraag of er beleid is, maar of mensen voor wie inclusie noodzakelijk is bij de gemeente voor een dichte deur staan, of dat ze steun ervaren. Het gaat er niet om, of het beleid is gemeten, maar of de raad een bruikbare indruk kan hebben op de effectiviteit van de getroffen maatregelen..

Uit *De meetmaatschappij*, Van der Kolk (2021).



In Weststellingwerf wordt overigens momenteel overwogen om bij het opstellen van nieuw beleid voor het sociaal domein ook expliciet aandacht te geven aan inclusie. Hoewel dat geen gevolg is van het rekenkamerrapport, maar van een in 2022 door de raad aangenomen motie, zouden de aanbevelingen alsnog hun doorwerking vinden.

Maar zelfs als dat document er is, is de gemeente niet klaar. Inclusie begint bij het dagelijks handelen van alle ambtenaren te maken hebben met allochtonen, kansarmen en mensen met een functiebeperking. Het onderwerp raakt allerlei beleidsterreinen. Vraagt de gemeente bij het ontwerp van een speeltuin input vanuit mensen met een fysieke beperking? Wordt er bij het opstellen van formulieren gekeken of ongeletterden en personen met een andere taalachtergrond de formulieren kunnen invullen?

De gemeente maakt gebruik van een Burgerplatform dat tussen de elf en twintig deelnemers heeft. Daarbij wordt uitdrukkelijk gestreefd om diverse groepen in dat platform te laten deelnemen, die lid zijn van verschillende groepen waar inclusie-activiteiten van de gemeente zich op richten. Dat levert geen meetbaarheid op, maar, zoals bovenstaande figuur laat zien: doet het er toe of het meetbaar is? Soms is dat wel het geval, maar niet altijd.

Wellicht is voor inclusie voldoende dat er een adequaat piepsysteem is die in de eerste plaats de ambtelijke organisatie en het college waarschuwt als bepaalde groepen buiten de boot vallen en mochten zij onvoldoende (kans zien om te) reageren, in de tweede plaats de raad waarschuwen dat er een probleem is.

Het Inclusie-rapport is niet het enige waar de rekenkamer veel nadruk legt op het produceren van beleidsstukken, het informeren van de raad en het vastleggen van meetbare doelen. Hieronder zijn de drie andere onderzoeken beschreven:

	Schipsloot	Jeugdwet	Vergunningverlening
Beleidsstukken	Bij start drie scenario's opnemen; Risicoparagraaf toevoegen;		Verordening; Vergunningsbeleid
Informereren	Betere monitoring bij grote projecten; Voortgang rapporteren; Jaarlijks informeren over marketing en communicatie bij grote projecten;	Gedetailleerder begroten; Kwartaalanalyse opstellen;	
Meetbare doelen			Meetbare doelen

Het is niet zo dat hier wordt betoogd dat het slechte aanbevelingen zijn, maar het zijn veel aanbevelingen van dezelfde soort. Het richt zich sterk op de vraag of de raad kan zien of beleid doelmatig of doeltreffend is, de controlerende taak, en niet of het beleid zelf doelmatig en doeltreffend is. Dat laatste past beter bij de kaderstellende taak van de raad.

De rekenkamercommissie oordeelt duidelijk in haar conclusies en aanbevelingen en verdedigt die daarna scherp tegen eventuele kritiek uit het college. Die kritiek is zeker soms groot. Een reactie die, zoals bij het onderzoek Financiële Sturing Jeugdwet, eindigt met de woorden dat het rekenkameronderzoek 'geen inzichten heeft opgeleverd, die niet al door andere stuurgroepen, taskforcegroepen of lokale werkgroepen naar voren zijn gebracht' richt zich direct op de vraag welke waarde de rekenkamer heeft. Gelukkig is dit het enige onderzoek dat zo fel door het college wordt bejegend. Verder wordt in hoofdstuk 5 worden geconstateerd dat er sprake is van een behoorlijke doorwerking. Alleen is het college nog steeds niet van plan om de raad via de begroting meer nauwgezet te informeren. Er is een monitor Sociaal Domein samen met de raad ontwikkeld waarin de raad twee maal per jaar zeer gedetailleerde informatie kan vinden.

Op zich is het te waarderen dat een rekenkamercommissie niet automatisch elke reactie van een college overneemt, want een rekenkamercommissie die dat doet, biedt geen meerwaarde voor de raad. Toch zou iets minder scherpe formulering van aanbevelingen het college soms eenvoudiger maken om aanbevelingen over te nemen. Zo hoeft de rekenkamercommissie niet te concluderen dat het college de raad matig informeert (de raad mag daar blij om zijn, want er is domweg te veel informatie in het gemeentekantoor), maar kan de rekenkamercommissie vaststellen dat het college meer relevante informatie kan geven. Soms ontstaat in het college en de ambtelijke organisatie de indruk dat de

rekenkamercommissie zich opstelt als een auditor die scherp op de informatiestroom let en te weinig op het nut van de informatiestroom voor het gesprek tussen raad, college en organisatie.

Voordat we het beeld schetsen dat u te maken heeft met een volstrekt onvermurwbare rekenkamer, moet wel opgemerkt worden dat de start van het onderzoek in Opsterland werd uitgesteld, omdat daar werd aangegeven dat de werkdruk in het sociale domein in de winter en het voorjaar van 2022 te hoog opliep. De rekenkamercommissie wil dus best meedenken over oplossing voor problemen in de ambtelijke organisatie.

Maar de rekenkamercommissie zou bij het formuleren van conclusies en aanbevelingen kunnen overwegen op een iets minder scherpe toon iets meer aandacht te hebben voor de praktische oplossingen die de gemeente toepast om haar inwoners zo veel mogelijk van dienst te zijn. Dit zou de doorwerking ook bevorderen. Het inclusie-onderzoek heeft geen doorwerking, doordat het uitgaat van een andere beleidstheorie dan de gemeente toepast. Het gaat uit van expliciet doelgroepenbeleid in plaats van impliciet doelgroepenbeleid. Expliciet in de vorm van uitgeschreven beleid met meetbare beleidsindicatoren.

Het is wel zo dat de scherpe wijze van communiceren de discussie in de raad bevordert. Die discussie is van groot belang voor de doorwerking. Het gaat dan niet zozeer om directe doorwerking van de aanbeveling, maar om de toename van kennis en toename van de kwaliteit van het politieke debat. Daarin slaagt de rekenkamer.

De aandacht die de onderzoekers met bovenstaande kanttekening en observatie vragen is dat het aan te bevelen is om onderzoek niet alleen langs het externe normenkader te leggen, maar ook te bezien vanuit de intentie van raad en college, met andere woorden, welk maatschappelijk effect is bereikt.

Douwe Jan Elzinga

Jan R. Lunsing

Elias de Haan

Jeen Everaarts

November 2022

Bijlage I: Overzicht gesprekspartners

André van de Nadort	burgemeester	Algemeen en Schipsloot
Mariska Rijkers	wethouder	Jeugdwet en Inclusie
Hanneke Zonderland	wethouder	Vergunningverlening
Remco van Maurik	gemeentesecretaris	Algemeen
Klarien de Wrede	ambtenaar	Schipsloot
Hendrieka Sinnema	ambtenaar	Schipsloot
Gerben Nijholt	ambtenaar	Vergunningverlening
Remco Kappers	ambtenaar	Inclusie
Sjoukje Heidinga	ambtenaar	Jeugdwet
Janneke Kampinga	raadsgriffier	Algemeen
Raadsleden Weststellingwerf	raadsleden	Algemeen

Bijlage II: Bronnen

- Convention on the rights of persons with disabilities, New York, 2006.
- Begroting Weststellingwerf 2019
- Begroting Weststellingwerf 2020
- Begroting Weststellingwerf 2021
- Jaarstukken Weststellingwerf 2021
- Dienstverlening Gemeente Weststellingwerf, Visie: leidende principes en thema's, Wolvega 2021.
- Verslag Controlecommissie 5 maart 2019.
- Doemee onderzoek VN-verdrag handicap, rekenkamerbrief gemeente Weststellingwerf, NVRR, 2019.
- Financiële sturing jeugdwet - Onderzoek naar de financiële sturing door de gemeente Weststellingwerf op de uitvoering van de jeugdwet, Rekenkamercommissie Weststellingwerf, 2020
- Presentatie werkvergadering 22 juni 2020, Grip op Sociaal Domein.
- Gerritsen, M., & Lemmens, E. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerrapport. Nijkerk: NVRR.
- Monitor Sociaal Domein, 2021.
- Memo 8 februari 2021, uitvoering aanbevelingen RKC-rapporten financiële sturing Jeugdwet en gebiedsteams in monitor Sociaal Domein.
- Governance: Tussenstand en Aanbevelingen, t.a.v. Algemeen Bestuur FUMO, 16-12-2021.
- <https://weststellingwerf.begrotingsapp.nl/begroting-2020/programma/programma-6--sociaal-domein#1000686-doelstelling-aan-de-slag-met-jeugdhulp>
- <https://weststellingwerf.begrotingsapp.nl/begroting-2021/programma/programma-6--sociaal-domein#1000686-doelstelling-aan-de-slag-met-jeugdhulp>
- <https://weststellingwerf.begrotingsapp.nl/begroting-2022/programma/programma-6--sociaal-domein#1000686-doelstelling-aan-de-slag-met-jeugdhulp>
- <https://weststellingwerf.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-6--sociaal-domein#1000686-doelstelling-aan-de-slag-met-jeugdhulp>
- Implementatieplan Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving OWO-gemeenten, 2020.
- Inclusie binnen de Gemeente Weststellingwerf – Iedereen doet mee - Stand van zaken, 2020.
- Jaarverslag 2019 en Uitvoeringsprogramma 2020 VTH Fysieke leefomgeving Weststellingwerf.
- Jaarverslag 2020 en Uitvoeringsprogramma 2021 VTH Fysieke leefomgeving Weststellingwerf.
- Motie vreemd aan de orde van de dag Weststellingwerfse Lokale Inclusie Agenda, 7 maart 2022, Lijst Postma, GroenLinks, CDA, D66, VVD, SDW.
- Samen zijn wij kwaliteit, Frysk Peil F2, criteria voor kritieke massa, FUMO, 2020.
- Samen zijn wij kwaliteit, Frysk Peil F2, Kaders en uitgangspunten Kwaliteitscriteria VTH, FUMO, 2020.
- Uitbreiding Schipsloot, onderzoek naar de uitbreiding van het bedrijventerrein Schipsloot, Rekenkamercommissie Weststellingwerf, 2018.
- Vergunningverlening door OWO-VTH Rekenkamercommissies Weststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland, Rekenkamercommissie Weststellingwerf, 2019.
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, geraadpleegd 2022.

Raadsvergadering: 28 januari 2019; Uitbreiding Schipsloot

Raadsvergadering: 30 september 2019; Vergunningverlening

Raadsvergadering: 4 november 2019; Rekenkamerbrief Inclusie

Raadsvergadering: 28 september 2020; Financiële sturing jeugdwet

Bijlage III: Lijst van afkortingen

4K	kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid en klantvriendelijkheid
FUMO	Friese Uitvoeringsdienst Milieu en Omgeving / Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing
NVRR	Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamers
OWO	Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Opsterland
P&C	Planning en Control
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

Bijlage IV: Onderzoeksverantwoording

Nadat de onderzoeksopzet en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een startbijeenkomst voor de rekenkamercommissie, de portefeuillehouders, ambtelijk betrokkenen en de onderzoekers. Het rekenkameronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau Stibabo.

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris van de gemeente Weststellingwerf om na te gaan of de feiten zoals beschreven juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is met een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentesecretaris. Vervolgens is een analyse gedaan en zijn een samenvatting en de conclusies en aanbevelingen geschreven.

Het onderzoeksrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen zijn een viertal recente rekenkameronderzoeken onderzocht. Deze vier onderzoeken zijn geselecteerd aan de hand van een aantal criteria. De criteria hiervoor worden nader besproken in paragraaf 2.1.

Er is allereerst gesproken met een vertegenwoordiging van de raad, het college, de gemeentesecretaris en ambtelijk medewerkers over de vraag wat een kwalitatief goede aanbeveling is. Hierbij is nog niet direct gekeken naar de uitwerking van de aanbevelingen van de vier casussen. Deze input is betrokken bij het normenkader.

Vervolgens zijn documenten opgevraagd waaruit blijkt hoe is omgegaan met de aanbevelingen en in hoeverre ze aantonen dat de aanbevelingen zijn opgevolgd. Als daaruit blijkt dat ze inderdaad zijn opgevolgd, is in gesprekken met ambtenaren en vertegenwoordigers uit het college gevraagd in hoeverre dit een gevolg is van het rapport. Een college kan immers ook al van plan zijn geweest de aanbeveling uit te voeren voordat het onderzoek startte of voordat het werd afgerond. Als uit de stukken blijkt dat een aanbeveling niet of gedeeltelijk is uitgevoerd, wordt besproken of er al eerste stappen zijn gezet om toch tot uitvoering over te gaan. Bij recente onderzoeken mag eigenlijk ook niet meer worden verwacht.

Verder zijn de raads- en commissiedebatten bekeken, om na te gaan in hoeverre een onderzoek inderdaad heeft geleid tot debat- en begripsverbetering. Het onderzoek is afgesloten met een tweede gesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad.

Samen bieden deze bronnen een brede waaier van data die de basis vormt voor het onderzoeksrapport. Daarmee is het deels een kwalitatief onderzoek. Door interpretatie van de verschillende informatiebronnen ontstaat inzicht in de mate van doorwerking van de rapporten in het beleid.

Een complicerende factor bij doorwerkingsonderzoek is dat de rekenkamercommissie door de aard van het onderzoek ook een oordeel moet vormen over haar eigen aandeel in het proces van doorwerking. Het is voor dit aspect van belang dat de rekenkamercommissie het onderzoek laat uitvoeren door een onafhankelijke partij. In onderhavig geval heeft de rekenkamercommissie hiervoor opdracht gegeven aan StiBaBo en bewaakt ze ook de kwaliteit van het onderzoek, maar heeft ze zich terughoudend opgesteld bij de oordelen die het onderzoeksbureau heeft gevormd over het aandeel van de rekenkamercommissie in het proces van doorwerking.