

Rekenkamer Leudal 2020-2026

Plan van aanpak van werkzaamheden

1. Inleiding

De Rekenkamer Leudal staat wederom voor een nieuwe periode van werkzaamheden. Voor haar werkzaamheden wenst de Rekenkamer Leudal voortzetting te geven aan haar nieuwe wijze van werken, die zij vanaf 2014 heeft vormgegeven. Een werkwijze waarvan de Rekenkamer Leudal in de periode 2014-2020 ontdekt heeft, dat zij daarmee beter kan inspelen op behoeften die zullen ontstaan vanuit de gemeente Leudal en haar verschillende instituties en samenwerkingspartners. Deze behoeften hebben naar de mening van de Rekenkamer Leudal verschillende gedaanten.

De eerste behoefte komt voort uit de wens van velen om met het verrichten van onderzoek relatief kort op de (politieke) actualiteit te blijven en dat op een wijze te doen die aan kan sluiten bij de (politieke) actualiteit. Omdat rekenkameronderzoek gedegen en objectief dient te zijn, kan een verkorting van de onderzoektijd bereikt worden door enerzijds vooraf goed in te schatten welke velden van onderzoek het meest voor zullen komen en welke thema's er spelen binnen deze onderzoeksvelden en anderzijds op deze terreinen doorlopend onderzoek te doen.

Doorlopend onderzoek zorgt er voor dat we achter de schermen diverse bronnen reeds geanalyseerd hebben en passend hebben gemaakt. In de programmalijn voor een onderzoeksveld worden vaste onderdelen van een rekenkameronderzoek opgenomen, zoals een onderzoeksplan, een normenkader en is de analyse van bronnen voor het overgrote deel al geschied. Alleen zullen we dit iedere keer combineren met de actualiteit en aanvullen met relevante interviews, resterende bronnen, en een toegepaste rapportage, om tot een nieuw rapport of korte rekenkamerbrief te komen.

Dit Plan van Aanpak voor de Rekenkamer Leudal voor de periode 2020-2026 heeft dan mede als doel voor die relevante thema's, die in het vervolg van dit plan aan de orde komen, reeds het onderzoeksplan en normenkader te zijn. Ook is voor dit Plan reeds een groot aantal documenten doorgenomen en geanalyseerd. Daarnaast bouwt dit plan voort op het werk dat de Rekenkamer Leudal in deze samenstelling al vanaf 2008 tot en met 2020 gerealiseerd heeft. Rapporten, brieven en analyses die de Rekenkamer Leudal heeft geborgd als haar werkkapitaal.

De tweede behoefte komt voort uit de eerdere constatering van de Rekenkamer Leudal, dat een Rekenkamer zich meer en meer op het snijvlak van Gemeenteraad, College van Burgemeester & Wethouders en de Ambtelijke Organisatie beweegt met haar werkzaamheden, wil zij met betrekking tot haar onderzoeken ook daadwerkelijk iets zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daar komt bovendien bij dat het niet altijd eenvoudig is om onderwerpen te benoemen, waarbij op een actuele, transparante en inzichtelijke wijze de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kan worden gemeten. Immers, de rollen van de Gemeenteraad, het College van Burgemeester & Wethouders en de Ambtelijke Organisatie zijn verschillend van karakter, maar daarmee niet los van elkaar te zien. Ze beïnvloeden elkaar en zijn daardoor mede bepalend

naar elkaars rolinvulling. Deze rolinvulling kan soms een zwaar stempel drukken op de uiteindelijke uitwerking van de vraagstukken van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het uitgevoerde beleid.

De Rekenkamer Leudal is daarom van mening dat zij een bijdrage kan leveren in de ontwikkeling van de verschillende 'beleidsvelden binnen de gemeente Leudal door met name de voortgang van het beleid te volgen en deze te koppelen aan de rollen die de diverse spelers daarin hebben. Het inzichtelijk maken van de wederzijdse beïnvloeding en de effecten die dit heeft op de verschillende processen kan naar de mening van de Rekenkamer Leudal een bijdrage leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de doorontwikkeling van alle organen en onderdelen van de gemeente Leudal.

De derde behoefte komt voort uit het vraagstuk van verandering van de gemeentelijke taken en in het bijzonder de taken in het fysieke domein, die in de komende periode op de gemeente Leudal af komen. Het takenpakket van de gemeente Leudal verandert door de verschillende decentralisaties drastisch. Stond in de periode 2014-2020 vooral het Sociale Domein centraal, nu is het de implementatie van de Omgevingswet, die nadrukkelijk door de Rekenkamer Leudal gevolgd zal worden. Het zijn hervormingen van verschillende wetten met vele gevolgen voor de gemeente Leudal, zowel in termen van rechten en plichten, verantwoordelijkheid, wijze van werken en beschikbare middelen.

De betekenis van de decentralisaties in het sociale en fysieke domein reiken dan ook veel verder dan de hoogte van het budget en de eventuele daarmee gepaard gaande bezuinigingen. Niet alleen veranderen de verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeentelijke overheid, ook de verhouding tussen de overheid als geheel en de burger zullen wederom sterk wijzigen.

De politiek-bestuurlijke betekenis van deze veranderingen moet niet worden onderschat. En dat geldt ook voor de wijze van werken van de gemeente Leudal. Meer en meer zal de relatie met de burger leidend zijn voor de wijze van werken van de gemeente Leudal en de gemeentelijke organisatie, en minder een instrumentele, vaak juridische benadering, waarin sprake is van rechten en plichten.

Uiteindelijk is de kern van alle decentralisaties een cultuurverandering. Op een andere manier kijken naar wat we nu problemen noemen. Veel problemen zouden namelijk ook op een andere wijze opgelost kunnen worden door niet naar één enkel probleem te kijken, maar naar het totaal van de cases en alle daarin voorkomende vraagstukken, uitdagingen en oplossingen. Zij kwam als zodanig aan de orde bij de decentralisatie in het sociale domein, en zal dat nu weer zijn in het fysieke domein. Dat vraagt om een goede relatie met de burger en een andere wijze van werken.

De essentie van deze cultuurverandering kan dan ook worden samengevat in twee woorden: *gekend worden*. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke organisatie de burger kent en de vraagstukken van de burger onderkent, en omgekeerd, dat de burger weet, waarvoor hij of zij de overheid mag vragen faciliterend op te treden, of tot handelen over te gaan. Het vormgeven aan een relatie van "*gelijken*", waarin de mens, de sociale omgeving, de fysieke omgeving, de uitdagingen en de oplossingen één geheel vormen met elkaar.

Wat betekent dit voor de toekomst?

De Rekenkamer Leudal is van mening dat aan de hand van doorlopende onderzoeken mede inhoud kan worden gegeven aan de vereiste veranderingen in de rolinvulling van de verschillende bestuursorganen en ambtelijke organisatie en de invulling van de daarbij passende bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling. Dit zal niet gebeuren door het instellen van onderzoek naar afzonderlijke onderwerpen, maar de onderwerpen te verweven in de *thematische onderzoekslijnen* van het onderzoeksprogramma 2020-2026 van de Rekenkamer Leudal.

In navolging van de periode 2014-2020 wenst de Rekenkamer Leudal wederom drie centrale thema's op te pakken, waarvan één een voortzetting is uit het verleden, namelijk a. *bestuurscultuur en organisatieontwikkeling* en twee nieuwe thema's, te weten b. *de implementatie van de omgevingswet*, en c. *de financiële robuustheid van de gemeente Leudal*.

Voor ieder van de drie onderzoekslijnen zijn de uitgangspunten door de Rekenkamer Leudal nader beschreven in volgende paragrafen. Feitelijk kunnen deze paragrafen worden gezien als een thematische omschrijving van het eerste normenkader voor deze onderzoekslijnen, alsmede een schets van de inhoudelijke rapportages, die op deze terreinen te verwachten zijn. Deze schetsen zijn telkens cursief aangegeven.

De genoemde thematische onderzoekslijnen zullen de komende jaren dus leidend zijn voor het onderzoek van de gemeente Leudal. Daarbij maken we overigens op ad hoc basis wel plaats voor gewenste onderzoeken, die niet in deze lijnen passen, en die bijvoorbeeld meer instrumenteel dan relationeel van karakter zijn. Bijvoorbeeld een onderwerp als grondbeleid en treasurybeleid. We weten echter uit eerder onderzoek, dat daar binnen de gemeente Leudal geen grote problemen liggen bij de uitoefening van alle werkzaamheden. In de kern zijn daar de zaken op orde, maar incidenteel kan er in de periode 2020 - 2026 natuurlijk nog van alles gebeuren, ook door gebeurtenissen van buitenaf, die slechts door weinigen te beïnvloeden zijn, zoals de wijze waarop de gemeente Leudal reageert op een epidemie, zoals het Coronavirus. Gebeurtenissen die in zo'n geval zouden kunnen leiden tot een afzonderlijk onderzoek, conform de klassieke onderzoeks-werkzaamheden van een Rekenkamer.

Wel zullen meer dan vroeger aan de slag gaan met financiële vraagstukken, omdat de financiële situatie in een aantal gebieden, in het bijzonder het sociaal domein vraagt om verschillende vormen van transparantie, wil de gemeenteraad van Leudal de verschillende ontwikkelingen in haar financiële positie op een juiste wijze kunnen beoordelen. Dit geldt ook voor de financiële impact die de Corona-epidemie kent op het financiële huishoudboekje van de gemeente Leudal. Een uitwerking hiervan komt in thema c. aan de orde.

2. Bestuurscultuur en organisatieontwikkeling

De afgelopen 12 jaar rekenkameronderzoek door de Rekenkamer Leudal hebben laten zien dat rolvraagstukken (rolonduidelijkheid, rolvermenging, etc.), bedrijfsvoeringvraagstukken en organisatievraagstukken (denk hierbij aan reorganisaties, lerende organisatie, ombuigingen, etc.) van grote invloed zijn op het al dan niet oppakken van aanbevelingen van de Rekenkamer Leudal, die door de Gemeenteraad van de gemeente Leudal als zodanig zijn overgenomen. Uiteindelijk gaat het over kaders (uitvoering van aanbevelingen) die bepalend zijn voor de toekomst van Leudal. In de periode 2014-2020 heeft de gemeente Leudal daarin zeker een positieve ontwikkeling doorgemaakt, maar deze ontwikkeling is volgens de Rekenkamer Leudal zeker nog niet voltooid.

De uitdaging voor de komende jaren ligt naar de mening van de Rekenkamer Leudal in het blijvend verbinden van de verschillende partijen binnen de gemeente Leudal, zodat er gewerkt kan worden aan de professionele bestuurlijke en ambtelijke organisatie, die de gemeente Leudal ook wenst te zijn. En een dergelijke organisatorische robuustheid is niet zo maar gerealiseerd en kost vele jaren.

Het lokale bestuur bevindt zich op een breuklijn van de bestuurlijke ontwikkeling. Er moet gebouwd worden aan een naar buiten gerichte organisatie die faciliteert en ontwikkelingen mogelijk maakt, maar ook resultaten vraagt en op een democratisch gelegitimeerde wijze controle daarop uitvoert. Dit betekent ook dat deelnemers aan dit proces zich verantwoordelijk dienen te voelen voor de behaalde resultaten. Dit vraagt leiderschap, maar ook de kunst van het loslaten. Het loslaten van het operationele om ruimte te creëren voor het tactische en strategische.

De Rekenkamer Leudal onderkent de hoge mate van betrokkenheid van alle spelers in het veld en hecht er aan hier haar waardering voor uit te spreken. De kunst is om deze betrokkenheid productief te maken voor de samenleving en haar inwoners en perspectief te bieden aan inwoners die dat nodig hebben. Dit betekent soms ook herkennen en erkennen dat het speelveld toebehoort aan anderen en dat die hun verantwoordelijkheid daarin pakken.

Voor de Rekenkamer Leudal betekent dit dat we soms ook risico moeten nemen door binnen de verschillende processen te participeren, maar dat we er voor moeten waken dat wij daarmee niet onszelf schuldig maken aan rolvermenging. De invulling van het begrip “rolopvatting” heeft alles te maken met de uitwerking van het fenomeen “bestuurscultuur”. Bestuurscultuur kan gezien worden als een “ding” (dit doen we hier wel en dat doen we hier niet, het gaat dus over een opvatting en die wordt geacht door iedereen gedeeld te worden) of als een “proces”. De Rekenkamer Leudal zoomt in op het laatste. Het kwam al eerder terug bij de uitgangspunten van dit programmaplan, en is ook bij thematische uitwerkingen aan de orde..

Bestuurscultuur zien als een proces betekent dat het over iets gaat wat op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd en wat dus ook strijd kan opleveren. Van oudsher wordt de Nederlandse bestuurscultuur beschouwd als een cultuur van de drie C's: consultatie, compromis en consensus. Bij de democratiseringsgolf in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw hebben zich twee nieuwe manieren van besturen aangediend: één waarin zaken worden gepolitiseerd en één waarin besluitvaardig besturen wordt gewaardeerd.

Zoals we in de decentralisaties in het sociaal en fysiek domein zien wordt aan de inwoners een belangrijke rol toegekend door invoering van het interactief besturen. Dit wordt met de implementatie van de omgevingswet nogmaals extra benadrukt door de gewenste participatie van de burgers. In toenemende mate worden inwoners dan ook gezien als medebestuurders, partner of coproductant van beleid. Bij de drie decentralisaties in het sociale domein was dit al het geval, bij de implementatie van de omgevingswet zal dit alleen nog maar toenemen.

De praktijk heeft in de afgelopen 6 jaar niettemin ook laten zien dat niet veel actoren van buiten het gemeentehuis in het bestuurlijk proces worden betrokken. Bestuurders geven meestal namens inwoners betekenis aan wat er leeft in de samenleving, maar doen dit op hun eigen wijze en gebruiken daarbij hun eigen interpretaties. Het proces van zelfsturing, zoals dat in de vorige Rekenkamerperiode is onderzocht, heeft dat ook laten zien. Er valt nog steeds veel van te leren.

De ervaring leert dat in deze tegenstelling verborgen ligt dat inwoners een politicus die besluiten durft te nemen hoger waardeert dan een politicus die zich "koste wat kost" door inwoners wil laten vertellen wat men van een bepaald onderwerp vindt.

In het besturen staat de inhoud van het uiteindelijke besluit voorop. Het draait immers om visies op de (lokale) samenleving. Variaties in opvattingen worden gewaardeerd, omdat het de mogelijkheid biedt om te kiezen. Van de andere kant worden verschillen in visies soms vergroot, zodat een duidelijk politiek profiel kan worden geëtaleerd. Soms echter is het aandikken van verschillen in visies een dekmantel om onderhuidse conflicten – soms zelfs persoonlijke conflicten – uit beeld te houden. Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Maar niets menselijks is ons vreemd.

In toenemende mate is er sprake van zogenaamde "fact free politics", dit is een wijze van politiek "bedrijven" waarbij vrij van feiten stellingen geponeerd worden die als waar worden aangenomen. Deze feitenvrije politiek ontbeert feiten die onderbouwd zijn door onderzoek of wetenschap. Rekenkameronderzoek kan een bijdrage leveren in het onderbouwen van politieke opvattingen omdat doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid wordt gebaseerd op feiten die uit onderzoek naar boven komen. Op momenten dat onderzoek onvoldoende basis biedt voor een stelling zal dit worden opgemerkt en zal de Rekenkamer daaraan geen conclusies verbinden.

Verskil in politieke opvattingen kan een gemeente in gijzeling houden. Helder daarbij is dat de lokale samenleving daarmee niet gediend is. De vraag is wat de rol van een rekenkamer daarin kan zijn. Wat kan de Rekenkamer Leudal vanuit haar onderzoekrol aan aanbevelingen doen om een dergelijke impasse te doorbreken of anders geformuleerd : welke bijdrage kan de Rekenkamer Leudal vanuit haar positie leveren om een dergelijke situatie te voorkomen c.q. te doorbreken.

Vanuit de wetenschap zijn er een vijftal aanbevelingen geformuleerd waarbij het aanpassen of veranderen van de bestuurscultuur centraal staan:

1. Het aanpassen en verbeteren van bestuurscultuur kan het best gezien worden als een constante en reflectieve aangelegenheid waarbij zo veel mogelijk (verschillende) actoren moeten worden betrokken (bestuurders, ambtenaren, inwoners, maatschappelijk middenveld, actiegroepen, etc.).
2. Mensen in de praktijk moeten oppassen voor de belofte dat tegenstellingen overbrugd zijn, zodra een overkoepelende probleemdefinitie is gevonden.

3. Bestuurders en andere mensen die binnen het lokaal bestuur actief zijn moeten waken voor illusies die nieuwe concepten van besturen oproepen.
4. In de praktijk moet er meer ruimte worden geboden aan de variëteit en onenigheid. Dit betekent ook dat alternatieve interpretaties van een probleem mogelijk moeten zijn en dat er ook variatie moet komen in de manier waarop problemen worden besproken. Niet alleen de setting van een raadsvergadering is daarbij zaligmakend, ook dorpsvergaderingen of inloopvergaderingen zijn daarbij denkbaar. Uiteraard geldt daarbij nog wel steeds het uitgangspunt van de representatieve democratie, dit betekent dat raadsleden niet altijd boven de inwoners of de maatschappelijke organisaties staan maar uiteindelijk wel de verantwoordelijkheid nemen voor de besluitvorming. Politiek bestuur maakt daarmee gebruik van de diversiteit in de lokale samenleving en ziet dat niet als een probleem maar gebruikt dit actief in de uiteindelijke besluitvorming.
5. Probeer serieus de kritiek op het functioneren van de lokale politiek te doorgronden, ga in gesprek met criticasters en luister naar de boodschap die is verborgen in de kritiek.

Onderzoek

De Rekenkamer Leudal zal in alle doorlopende onderzoeken blijvend het element bestuurscultuur en organisatieontwikkeling onderdeel laten zijn van de verschillende analyses met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Zij zal bijzondere aandacht schenken aan het groeiproces, dat aan een bestuurscultuur en organisatieontwikkeling gekoppeld kan worden. Een proces gericht op verbetering. Doch mochten zich voorbeelden in de praktijk voordoen, die feitelijk niet passend zijn bij dit groeiproces, dan zal de Rekenkamer Leudal dit ook verwoorden in haar rapportages.

Het kan ook voorkomen dat specifieke onderwerpen, die direct het vraagstuk van bestuurscultuur of organisatieontwikkeling raken, als onderzoek worden opgepakt. Veelal gerelateerd aan bepaalde inhoudelijke onderwerpen, waar iets over te zeggen valt, maar waarbij het duidelijk is dat bepaalde "rolopvattingen" van actoren binnen de gemeentelijke organisatie feitelijk aan de wortel van bepaalde problemen liggen.

3. De implementatie van de omgevingswet

De gemeente Leudal is vanaf begin 2019 aan de slag met de implementatie van de Omgevingswet met behulp van een implementatieplan. De Omgevingswet gaat binnen een jaar in werking en de totale implementatie van de wet moet gereed zijn in 2029.

In algemene zin kan je vanuit het perspectief van de Gemeenteraad de implementatie van de Omgevingswet onderverdelen in drie grote hoofdstukken, te weten Kaderstellen, Controleren en Thema's. Daaronder behoren dan bepaalde producten en instrumenten, die de Omgevingswet haar gezicht geven, waarbij onder thema's een eerste invulling door de Rekenkamer Leudal is gegeven.

1. *Kaderstellen*

- 1.1. Omgevingsvisie
- 1.2. Programma
- 1.3. Omgevingsplan

2. *Controleren*

- 2.1. Omgevingsvergunning
- 2.2. Toezicht en handhaving
- 2.3. Evaluatie
- 2.4. Monitoring

3. *Thema's*

- 3.1. Duurzaamheid
- 3.2. Energietransitie
- 3.3. Bewoonbaarheid

In "*Aan de slag! met de Omgevingswet*" (update) wordt aangegeven hoe de gemeente Leudal werkt ten behoeve van deze implementatie, is een beschrijving van programmalijnen aangegeven, en wordt duidelijk dat de gemeente Leudal werkt aan (nieuwe) juridische instrumenten, digitale hulpmiddelen en de werkprocessen anders wenst in te richten: gebiedsgericht, integraal, interactief, participatief. Het implementatieproces is mede gericht op het continu delen van ervaringen, het duiden en borgen van deze ervaringen en het koppelen van diverse vormen van training en ontwikkeling voor de medewerkers, raadsleden en het college van B&W, zodat alle ervaringen en kennis weer hun plaats krijgen in de verschillende processen die met de implementatie van de omgevingswet samenhangen.

De Rekenkamer Leudal constateert dat er veel aandacht op dit moment is voor project- en procesmanagement, en de wijze waarop projecten en processen met elkaar samenhangen, inclusief de rol van gedeelde ervaringen, kennis en (vernieuwde) werkwijzen. Dit laat ook zien, dat de implementatie van de Omgevingswet niet los kan worden gezien van de ontwikkeling van de verschillende rollen in de gemeente Leudal en de Strategische Visie op Leudal zelf. Het is tevens een voorbeeld van het beeld dat door externe deskundigen wordt aangegeven, dat de implementatie van de Omgevingswet slechts voor 20% "techniek" is, en voor 80% verandering van werken en doen.

De Rekenkamer Leudal wil met haar evaluatiewerkzaamheden vooral de leercurve “aanjagen”, doch zal het ook niet nalaten soms een vinger te leggen op een pijnlijke plek. In het bijzonder zal het dan vooral gaan over vraagstukken die schuil gaan achter de verschillende processen met betrekking tot de implementatie van de omgevingswet. Voorbeelden hiervan zijn: “*Hoe kom ik nu van omgevingsvisie naar een omgevingsplan?*”, of “*Hoe gaan we om met globaliteit*”. Reflecties op dergelijke vraagstellingen en de achterliggende processen voorzien in bepaalde invullingen van de monitoring van de implementatie van de omgevingswet, een taak waar de Rekenkamer Leudal duidelijk een rol heeft.

Ook bij de implementatie van de Omgevingswet zal de interactie tussen Raad, College van B&W en de ambtelijke ondersteuning van groot belang zijn. In het leerproces dat de Rekenkamer Leudal probeert in kaart te brengen zijn de verschillende (veronderstelde) rollen van de instituties conform de Omgevingswet en de daadwerkelijke invulling van deze rollen, onderwerpen die potentieel tot veel discussie en verwarring kunnen leiden. Omdat de politieke arena een kortere horizon heeft, veelal casus gestuurd is, dan de structurele afspraken die Raad en College van B&W op voorhand met elkaar moeten maken over elkaars rollen en randvoorwaarden in de Omgevingswet, kan het meermaals voorkomen dat beslissingen voor de langere termijn botsen met wensen voor de korte termijn.

Of te wel de Raad had eigenlijk iets willen zeggen, maar had dat veel eerder moeten doen, doch deed dat niet omdat alles toen wel heel abstract en niet concreet was. En dat is een lastige, omdat de Omgevingswet een visiegestuurde benadering heeft, en niet een regelgestuurde aanpak, zoals nu in het fysieke domein aan de orde is. De Raad wordt geacht vooral haar zienswijze te delen bij de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, doch de details voor daadwerkelijke vergunningen (als deze nog aan de orde zijn) dient zij vaak aan andere over te laten. Haar rol is dan allang voorbij.

De Rekenkamer Leudal zal in haar onderzoek dan ook nadrukkelijk kijken naar de rol van de Griffie bij de ondersteuning van de gemeenteraad van Leudal. Frequente wijze van scholing en ondersteuning van Griffie en gemeenteraad zijn daarbij belangrijk ijkpunten of het proces van de implementatie van de Omgevingswet daadwerkelijk naar wens verloopt, ook al omdat permanente educatie in de kern een veilige omgeving schept voor reflectie op de eigen rollen en de implementatie van alle veranderingen die met de Omgevingswet samenhangen. De Raadsvergadering zelf kan dat immers niet zijn.

De Rekenkamer Leudal wenst in 2020-2026 de implementatie van de Omgevingswet te volgen op een zodanige wijze, dat het de leercurve van de raadsleden met betrekking tot de Omgevingswet versterkt. Daarbij staat zij een “action learning”-benadering voor. Dat wil zeggen, dat zij de implementatie van de Omgevingswet volgt vanuit dagelijkse ervaringen van de “stakeholders”, zoals zij in het onderzoek Jeugdhulp in het sociaal domein ook heeft opgepakt. Dit zijn bijvoorbeeld de bewoners van een kern, de gebruikers van een bepaalde accommodatie, de betrokkenen bij een project rondom de energietransitie of bij een “Buitenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplan activiteit”. Dit alles omdat de participatie van de burger aan de basis ligt van het werken in de geest van de Omgevingswet, waarin de gemeente Leudal en de instituties de verschillende randvoorwaarden en details van de spelregels weergeven.

Iedere ervaring geeft de Rekenkamer Leudal bepaalde inzichten, die zij spiegelt aan de voorgenomen wensen van de gemeente Leudal en haar instituties in termen van de ordening kaderstellen,

controleren en thema's en bijbehorende producten en instrumenten. Daarmee kleurt zij gedurende een langere periode de "kleurplaat" in van een succesvolle implementatie van de Omgevingswet, of geeft zij aan de hand van korte rekenkamerbrieven een aantal aanbevelingen mee, die enerzijds betrekking kunnen hebben op de cases (projecten) zelf, of anderzijds de algemene processen aan gaan, omdat iedere ervaring weer de basis is voor verbetering van de volgende casus. De Rekenkamer wil daar een actieve rol vervullen bij de evaluatie en monitoring van de implementatie van de Omgevingswet.

4. Financiële transparantie

In haar onderzoek naar de kwalitatieve toegang tot de Jeugdhulp in Midden-Limburg-West in 2018-2020 heeft de Rekenkamer Leudal gekeken naar de alarmerende brief aan de gemeenteraad van Leudal, inzake de tekorten in de Jeugdhulp¹. Deze tekorten binnen de Jeugdzorg zijn van een dusdanige omvang en duurzaamheid dat zij een brede negatieve impact kunnen hebben op het geheel van het functioneren van de gemeente Leudal. De Gemeenteraad van Leudal heeft deze boodschap ook opgepakt en heeft in het afgelopen jaar meerdere keren gevraagd naar verandering in deze, alsmede ook naar financiële transparantie, waaraan zij doelstellingen heeft verbonden. De Rekenkamer Leudal wenst de Raad daarbij de komende periode blijvend te ondersteunen.

In haar rekenkamerbrief inzake de tekorten in de Jeugdhulp stelde de Rekenkamer Leudal ook dat daadwerkelijk zicht op de urgentie van de tekorten pas echt in beeld is als blijkt dat de kostenstijgingen in de koker van de jeugdhulp niet gecompenseerd worden in andere delen van de gemeentelijke begroting. Is dat laatste wel het geval, dan is de gemeente Leudal goed op weg in de transformatie van het Sociaal Domein. Maar zolang dit niet integraal zichtbaar is, is daar eigenlijk geen concluderend oordeel over te vellen, maar vreest de Rekenkamer het ergste, omdat dit een teken is dat er niet integraal gewerkt wordt, conform ook de leidende principes binnen de decentralisatiegedachten in het Sociaal Domein.

Met andere woorden, door het achterblijven van de financiële transparantie met betrekking tot alle uitgaven in het Sociaal Domein, en wel op een integrale wijze, is niet duidelijk of er nu sprake is van tekorten of investeringsuitgaven in dit domein. Het kan namelijk zo zijn dat nu uitgaven worden gepleegd die er voor zorgen dat toekomstige uitgaven in het sociaal domein niet meer nodig zijn (investeringen), of dat andere uitgaven in het sociaal domein nu dalen (verplaatsing van kosten). Integrale financiële transparantie moet antwoord geven op de vraag of de tekorten binnen de “koker” Jeugdzorg daadwerkelijk onhoudbaar zijn, of dat deze tekorten in een integraal perspectief toch anders uitgelegd dienen te worden.

Het nieuwe uitvoeringsprogramma voor het Sociaal Domein en het bijzonder de Jeugdhulp geeft ook aan in deze richting te willen werken, en de gegeven initiatieven zijn hoopvol, doch de financiële transparantie die bij deze benadering ook hoort, en die juist voor de gemeente Leudal heel relevant is gegeven de tekorten binnen de “koker” Jeugdhulp, is er nog niet. De Rekenkamer Leudal zal dergelijk financieel transparantie onderzoek in de programmaperiode 2020-2026 dan ook nadrukkelijk ter hand nemen.

Met dit perspectief in het achterhoofd zal de Rekenkamer Leudal in de komende programmaperiode 2020-2026 ook nadrukkelijk kijken naar de rol van nieuwe initiatieven, zoals zij ook heeft verwoord in haar rekenkamerbrief. Juist de verkokering en huidige wijze van werken staat een effectieve en efficiënte wijze van hulpverlening aan jongeren in de weg. In de ogen van de Rekenkamer Leudal vinden initiatieven hun basis in het lokaal oplossen van sociale en financiële problemen en juist daardoor automatisch voor een rem zorgen op de relatieve dure psychologische en medische ondersteuning. Op die manier blijft er ook voldoende kwalitatief aanbod beschikbaar voor de

¹ Brief van het college van burgemeester en wethouders van 26 maart 2019, kenmerk LE2019UIT/0725

jongeren die juist deze psychologische en medische hulp nodig hebben. Nu wordt deze hulp vaak weggedrukt wordt door onnodige dienstverlening aan jongeren die dit eigenlijk niet nodig hebben, maar door gebrek aan alternatieven hierop aangewezen zijn.

Als de transformaties moeten leiden tot succes kan dit in de ogen van de Rekenkamer Leudal alleen maar als dit gepaard gaat met een integrale en innovatieve benadering van het complete speelveld binnen een Domein. Waar dit in de afgelopen jaren vooral van toepassing is geweest op het Sociale Domein, waarbij ongeveer 15 wetten integraal gecombineerd werden met elkaar, blijft een dergelijke transformatiebenadering niet beperkt tot dit Sociale Domein, maar zal dit bij de implementatie van de Omgevingswet voor het Fysieke Domein ook aan de orde zijn met haar bundeling van 26 wetten.

Het combineren van vele wetten, geldstromen en veranderingen kan voor de Raad van de gemeente Leudal tot een beperking van haar kaderstellende en controlerende rol leiden, omdat zij door het grote woud van veranderingen de bomen niet meer kan zien. De Rekenkamer Leudal ziet het dan ook in de komende 6 jaar als haar rol om de gemeenteraad van Leudal blijvend van financiële transparantie in deze te voorzien. Zowel in het Sociale Domein, als in het Fysieke Domein.

Is het nu een investering of een uitgave zonder latere of andere besparingen? Telkens zal de Rekenkamer Leudal deze vragen stellen. Zij zal beginnen met het Sociaal Domein om vervolgens afwisselend en afhankelijk van de vraag van de gemeenteraad van Leudal of het politieke momentum met overzichten komen, die kunnen bijdragen aan de gewenste transparantie en daarmee ook budgettaire rust.