

Werkt het?

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

januari 2023

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Ooststellingwerf

| | |
|---------------|------------------------------------|
| Voorzitter | Tiny Ruiten |
| Externe leden | Hanneke Vervoort Hobbe Veenstra |
| Secretaris | Jellie Rijpma |

Email: rekenkamercommissie@ooststellingwerf.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..... | 16 |
| 2 Vraagstelling en normenkader | 18 |
| 2.1 Vraagstelling..... | 18 |
| 2.2 Normenkader..... | 19 |
| 2.2 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 |
| 4.2 Inclusiebeleid, rekenkamercommissiebrief (2019) | 30 |
| 4.3 Financiële sturing jeugdwet (april 2020)..... | 35 |
| 4.4 Biosintrum (november 2021) | 40 |
| 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 Ooststellingwerf 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 Ooststellingwerf 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) Biosintrum, exploitatie, organisatie en de rol van de raad (2021).

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 beleidsvorming, 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, zoals de 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. Wel erkent de raad dat aanbevelingen, overgenomen door de raad, in de praktijk uit het zicht verdwijnen. Een meerderheid van de raadsleden ziet dat de rekenkamercommissie als belangrijke ondersteuning bij het uitvoeren van zijn taken. De kwaliteit van de rapporten wordt als goed ervaren en ze waarderen het dat de rekenkamercommissie ze betreft bij de keuze van het onderwerp. Over het budget zijn de meeste raadsleden het eens, dat is voldoende tot (te) laag. Een rapport heeft een samenvatting en

aanbevelingen nodig omdat het te lang is om geheel door te lezen. Wel voelen ze ervoor om een vorm te vinden waarbij ze als raad zelf conclusies kunnen trekken en aanbevelingen kunnen doen. Het debat zou verstrekt kunnen worden als er eerst een gesprek tussen rekenkamercommissie, onderzoekers en de raad plaatsvindt. Men wil hier graag mee experimenteren. 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 aanbevelingen gericht op de organisatie of bedrijfsvoering niet interessant zijn voor de raad. Dat heeft ook invloed op de discussie over kwaliteit. Net als het belang van aanbevelingen die (inhoudelijk en (taal)technisch) goed aansluiten bij de bevindingen en conclusies van de rapporten. Daarnaast geven ze aan dat het van belang is dat de onderzoekers methodologisch verantwoord te werk gaan, alle bij het beleid betrokken personen horen en gebalanceerde conclusies trekken. Men vindt dat hier in het verleden weleens te weinig aandacht aan is besteed. Niet iedereen is van mening dat raadsleden geïnterviewd zouden moeten worden, omdat ze op die manier in feite zichzelf adviseren. Of de raad geholpen is met rapporten die aangeven dat "alles goed" is, daarover zijn de meningen verdeeld. De geïnterviewden vinden het in meerderheid een kwalitatief rapport als alle organen, raad-college-ambtelijke organisatie, er iets van kunnen leren. Respondenten vinden in meerderheid dat goede onderzoeken ook ten goede komen van de organisatie en hebben om die reden geen bezwaar tegen een (stevige) verhoging van het budget. Een goed rekenkamerrapport is praktisch en de aanbevelingen zijn toepasbaar, zo is de algemene opvatting. De rekenkamerrapporten dragen niet bij aan het politieke debat in hun ogen. Dat komt, vinden sommigen, mede doordat een debat te vaak volgens de scheidslijnen van coalitie-oppositie loopt, terwijl een inhoudelijk goed debat ook behulpzaam kan zijn voor de beleidsmedewerkers.

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. van de nota van bevindingen.

| Vragen | Norm | Vergunning verlening | Inclusie | Jeugd | Biosintrum |
|--|--|----------------------|-----------------|---------------------|---------------------|
| In hoeverre heeft een rekenkamercommissie-rapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd? | 1. De raad heeft geleerd van het onderzoek | grotendeels voldaan | - | voldaan | - |
| | 2. De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek | grotendeels voldaan | beperkt voldaan | voldaan | voldaan |
| | 3. De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat | grotendeels voldaan | - | voldaan | voldaan |
| Wat is er vertaald in beleidsdocumenten naar aanleiding van een rekenkamercommissie-rapport? | 4. De door de raad genomen besluiten hebben hun doorwerking in beleidsdocumenten | voldaan | beperkt voldaan | grotendeels voldaan | voldaan |
| | 5. De besluiten van de raad zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten | voldaan | - | grotendeels voldaan | voldaan |
| In hoeverre is het bijgestelde beleid controleerbaar? | 6. Er zijn maatregelen verbonden met doelen in de beleidsdocumenten | voldaan | - | voldaan | voldaan |
| | 7. Het beleid is uitgevoerd conform de wens van de raad | voldaan | - | voldaan | voldaan |
| | 8. Er is zicht op de effecten van de uitvoering | voldaan | - | voldaan | grotendeels voldaan |

| Vragen | Norm | Vergunning verlening | Inclusie | Jeugd | Biosintrum |
|---|---|----------------------|--------------|--------------|--------------|
| Hoe wordt gecontroleerd of het beoogde effect wordt bereikt? | 9. Er is een procedure waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen | voldaan | voldaan | voldaan | voldaan |
| | 10. De procedure wordt uitgevoerd | voldaan | voldaan | voldaan | voldaan |
| | 11. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen | niet voldaan | niet voldaan | niet voldaan | niet 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 en controleerbaar beleid voldaan is. 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. Ook is er voldaan aan de normen of er een procedure is waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen en of deze worden uitgevoerd. Waar niet aan voldaan is, is dat de raad de uitkomsten van de aanbevelingen ook daadwerkelijk bespreekt. Hier is geen directe procedure voor.

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 de raad heeft hier geen besluit over genomen. Het onderzoek is wel besproken in de commissievergadering van 19 november 2019, waarin de portefeuillehouder heeft toegelicht hoe het college omgaat en is omgegaan met het onderwerp inclusieve samenleving. De drie aanbevelingen zijn dus (de facto) voor kennisgeving aangenomen waardoor het college de ruimte kreeg de aanbevelingen al dan niet uit te voeren. 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. Van de normen waar wel iets over gezegd kan worden is aan twee normen (de raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd en de door de raad genomen besluiten hebben doorwerking in beleidsdocumenten) slechts beperkt voldaan. Beide wordt veroorzaakt door de manier waarop dit onderzoeksrapport is geagendeerd. Ook is er voldaan aan de normen of er een procedure is waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen en of deze

worden uitgevoerd. Waar niet aan voldaan is, is dat de raad de uitkomsten van de aanbevelingen ook daadwerkelijk bespreekt. Hier is geen directe procedure voor.

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 maar wel naar de geest is uitgevoerd en de raad dit heeft geaccepteerd, één aanbeveling deels is uitgevoerd in overleg met de raad, één aanbeveling is uitgevoerd 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. het bevorderen van de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat en de normen over controleerbaarheid van het bijgestelde beleid is voldaan. Ook is er voldaan aan de normen of er een procedure is waardoor de raad ziet of de aanbevelingen zijn overgenomen en of deze worden uitgevoerd. Waar niet aan voldaan is, is dat de raad de uitkomsten van de aanbevelingen ook daadwerkelijk bespreekt. Hier is geen directe procedure voor. Daarnaast is er een "grotendeels voldaan" gescoord op de normen m.b.t. wat er vertaald is naar beleidsdocumenten n.a.v. de rekenkamerrapporten. Dit komt voornamelijk doordat de monitor niet uitsluitend gericht is op de jeugdwet, maar wel een deel van de gevraagde informatie bevat.

Biosintrum (2021)

De centrale vraag van het onderzoek naar het Biosintrum luidde: *Heeft het college van Ooststellingwerf de raad volledig, juist en tijdig geïnformeerd over het oprichten van het Biosintrum in Oosterwolde? Hoe heeft de gemeenteraad hierbij zijn kaderstellende en controlerende taken uitgevoerd?*

In dit onderzoek zijn 3 aanbevelingen overgenomen en is een verzoek tot aanvullend onderzoek gedaan. Van de overgenomen aanbevelingen is één aanbeveling uitgevoerd, maar moet nog nader worden uitgewerkt hoe de aangenomen controller de functie gaat uitvoeren, is één aanbeveling deels uitgevoerd met een college op meer afstand maar (nog) geen scenario's die aan de raad zijn voorgelegd en is één aanbeveling in uitvoering. Ook is het aanvullende onderzoek waarom gevraagd werd uitgevoerd. Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt, kan gezegd worden dat aan alle toetsbare normen is voldaan, behalve de norm m.b.t. het zicht op de effecten van de uitvoering en de norm m.b.t. het bespreken van de uitkomsten van de aanbevelingen. Aan de eerste is alleen grotendeels voldaan omdat de aanbevelingen nog zo vers zijn dat de doorwerkingstijd beperkt is. Hierdoor moeten de volledige effecten zich nog onvouwen. Aan de tweede is niet voldaan, aangezien de raad geen directe procedure heeft voor het daadwerkelijk bespreken van uitkomsten van de aanbevelingen.

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 en Biosintrum: beleidsstukken + meetbare doelen. Jeugdwet: Informeren + meetbare doelen). Er worden slechts enkele aanbevelingen gedaan, zoals voor het aanstellen van een controller in het Biosintrum rapport, die niet te maken hebben met deze onderwerpen. 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:

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. Zo had het onderzoek "Inclusie" bijvoorbeeld een agenderende doorwerking, het paste daardoor goed bij het integrale beleid met inclusie dat reeds in gang was gezet.

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

De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen nog niet.

Tijdens dit doorwerkingsonderzoek bleek dat de gemeente een procedure is gestart die er voor kan zorgen dat de raad inzicht krijgt in alle overgenomen aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken met informatie van het college over de uitvoering ervan. Tot op heden bespreekt de raad de uitvoering van de aanbevelingen en de resultaten die er uit volgen nog niet. Het monitoren en bespreken 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 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 timing van het onderzoek en goede communicatie met de ambtelijke organisatie over het onderzoek van belang zijn, evenals het eerder

verstrekken van informatie over rapporten aan de raad om het debat hierover te faciliteren. De rekenkamercommissie moet in het initiëren van onderzoeken rekening houden met spreiding van onderwerpen over de beleidsterreinen, de vraagstelling in het onderzoek passend laten zijn bij het gemeentelijke beleid en haar context, de aanbevelingen meer aanscherpen, geen aanbevelingen doen die over de organisatie en bedrijfsvoering gaan en minder vaak algemene aanbevelingen doen over het opstellen van beleid en verstrekken van informatie aan de raad. Ook kan het 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.

Positief is dat geconstateerd kan worden 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 aan de raad

In de doelstelling van dit onderzoek staat 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."

Op basis van voorgaande conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbeveling aan de raad:

Bespreek structureel de monitoring van de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten

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.

Contactpersoon : W. Mutter
Telefoonnummer : 14 0516
Ons kenmerk :

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf
t.a.v. mevrouw T. Ruiter

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het rapport over de doorwerking van de aanbevelingen

Oosterwolde, 20 december 2022

Beste mevrouw Ruiter,


Op 6 december 2022 voorzag u ons van het onderzoeksrapport naar de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. U heeft ons in de gelegenheid gesteld tot het geven van een bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport, in het bijzonder op de conclusies en de aanbevelingen.

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport dat de rekenkamercommissie heeft uitgebracht over de doorwerking en de kwaliteit van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Wij zijn blij met dit rapport waaruit blijkt dat de rekenkameronderzoeken nuttig worden bevonden en dat ook de meeste aanbevelingen zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn.

In het rapport staat dat de uitkomsten van de aanbevelingen nog niet door de raad worden besproken. Wij hebben inmiddels de raad voorgesteld om de aanbevelingen op te nemen in de voortgangslijst van de raad. De raad neemt hier een besluit over in de vergadering van 20 december 2022. Daaruit blijkt ook dat wij ons goed kunnen vinden in de aanbeveling aan de raad in het rapport, namelijk *'Bespreek structureel de monitoring van de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten'*.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders

 Signed door Willem Mutter
op 20-12-2022

Dr. W. Mutter
Secretaris

 Signed door Sandra Korthuis
op 21-12-2022

Mr. S.E. Korthuis
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 Ooststellingwerf – 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 Ooststellingwerf 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 Ooststellingwerf 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 rekenkamercommissiecommissie.

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 Ooststellingwerf en drie die ook in de gemeente Weststellingwerf 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 Ooststellingwerf is onderzocht is het Biosintrum.

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

1. Vergunningverlening VTH (augustus 2019)
2. Inclusiebeleid, rekenkamercommissiebrief (oktober 2019)
3. Financiële sturing Jeugdwet (april 2020)
4. Biosintrum, exploitatie, organisatie en de rol van de raad (november 2021)

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 |
| <p>1. Hoe worden de onderzoeken van de rekenkamer beoordeeld door betrokkenen (ambtelijke organisatie, college, gemeenteraad).</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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? <p>2. Wat was het effect op het politieke debat?</p> |
| II. Deelvragen over welke besluiten zijn vastgelegd |
| <p>3. Welke aanbevelingen zijn door de raad overgenomen? Welke niet? Wat was hier de reden van?</p> <p>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?</p> |
| III. Deelvragen over het effect op het beleid |
| <p>5. In hoeverre zijn de maatregelen door het college geïmplementeerd conform de besluitvorming in de raad?</p> <p>6. In hoeverre zijn er effecten van het rekenkameronderzoek en de aanbevelingen in het beleid te zien en welke zijn dat?</p> <p>7. In hoeverre zijn aan de raad gerichte maatregelen door de raad geïmplementeerd conform de besluitvorming in de raad?</p> |
| IV. Deelvragen over de controle op het effect van het beleid |
| <p>8. In welke mate vindt informatie en sturing over de uitvoering van de aanbevelingen plaats?</p> <p>9. Op welke wijze controleert de raad dat de op haar gerichte overgenomen aanbevelingen ook zijn geïmplementeerd en het beoogde effect hebben?</p> <p>10. Welke factoren hebben bevorderend of belemmerend hebben gewerkt ten aanzien van de doorwerking?</p> |

2.2 Normenkader

Het normenkader is een uitwerking van de vraagstelling in paragraaf 2.1. 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 |

2.2 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 rekenkamercommissiecommissie OWO 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 Ooststellingwerf 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 Ooststellingwerf 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 onderzoeksobjecten direct in aanmerking komen voor een vooronderzoek (uitgevoerd door de rekenkamercommissieleden zelf), welke mogelijk in de toekomst in aanmerking komen voor vooronderzoek en welke objecten 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 commissievergadering 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 blikt 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 beiden (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 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 18 januari en 31 mei jl. met de raadsleden geeft een zeer ruime meerderheid aan dat ze de waarde van rekenkameronderzoek positief inschat. Zo heeft het onderzoek naar Financiële sturing Jeugdwet geholpen om een goed beeld van de problematiek te krijgen. Wel erkent de raad dat aanbevelingen, door de raad overgenomen, in de praktijk uit het zicht verdwijnen. Een amendement uit 2018 om die aanbevelingen/toezeggingen in de P&C-cyclus op te nemen is tot dusverre niet uitgevoerd. Een meerderheid van de raad ziet de rekenkamercommissie als belangrijke ondersteuning bij het uitvoeren van zijn taken. De kwaliteit van de rapporten wordt over het algemeen als goed ervaren. De raad waardeert het ook dat de rekenkamercommissie de raad betreft bij de keuze van onderwerpen. 'het is een onafhankelijk en professioneel orgaan' zijn de opmerkingen. Over het budget zijn de meeste raadsleden het eens; die is voldoende tot (te) laag.

Op de vraag of een rapport zonder aanbevelingen de kwaliteit van het politieke debat zou verbeteren is de meerderheid van mening dat een rapport van, zeg maar, 80 pagina's niet door de raadsleden te lezen valt zonder enige vorm van samenvatting of aanbevelingen. De raad voelt er in meerderheid wel voor om een vorm te vinden (bijvoorbeeld eerst een debat over het rapport) waarbij de raad zelf conclusies trekt en eventueel aanbevelingen doet.

Het versterken van een politiek debat zou, zo vinden sommige raadsleden, mogelijk zijn als er eerst een inhoudelijk gesprek tussen rekenkamercommissie en onderzoekers enerzijds en de raad anderzijds plaatsvindt. Dit zou dan betekenen dat het college nog even in de 'wachtstand' zit. Een mogelijk voordeel is dat het debat opener en interessanter wordt, mede doordat het college, dat toch al een grote kennisvoorsprong heeft, in tweede instantie 'aan zet' is. Een brede meerderheid van de raad wil hiermee wel experimenteren, met een onderzoek dat zich hiertoe leent indien dat leidt tot een beter debat en daarmee beter afgewogen aanbevelingen.

Een wens/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,

² <https://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

een inhoudelijke bemoeienis met de aanbevelingen ziet men als onwenselijke (politieke) beïnvloeding. 'We gaan met de wethouder in debat, niet met de ambtenaar' zo is de stelling.

3.5 Kwaliteitsbeleving bij de overige belanghebbenden

In deze paragraaf vatten wij de kwaliteitsbeleving en de suggesties van alle overige geïnterviewden samen. Dit samenvatten doen we om te voorkomen dat bepaalde opmerkingen of suggesties te herleiden zijn naar één of meer herkenbare personen.

De opvatting is dat onderzoeken en aanbevelingen, gericht op de organisatie of bedrijfsvoering, voor de raad niet echt interessant zijn. Daarmee raak je ook aan de discussie over kwaliteit. Er kan sprake zijn van een goed rapport in technische zin, maar als de raad er geen debat of besluiten over kan nemen dan is het maar de vraag of het voldoet aan de basisvereisten van een rekenkamerrapport. Ook is het van belang dat aanbevelingen (inhoudelijk en (taal)technisch) goed aansluiten bij de bevindingen en conclusies van het rapport. Als dat niet zo is, en dat is in het verleden wel eens gebeurd, dan levert dat geen kwalitatief debat op.

Van belang is ook dat onderzoekers methodologisch verantwoord te werk gaan. Het horen van alle bij het beleid betrokken personen en een gebalanceerde conclusie daaruit trekken versterkt de kwaliteit van het rapport en versterkt eveneens de acceptatie bij de uitvoering. Ook hier is in het verleden wel eens te weinig aandacht aan besteed. Sommige respondenten vinden dat de raadsleden niet geïnterviewd zouden moeten worden vanwege het zichzelf versterkend effect daarvan; 'een onderzoek door de rekenkamercommissie is niet bedoeld om discussies te bevorderen'. De gedachte erachter is, dat de raad zichzelf adviseert via de rekenkamerrapporten.

Over de vraag of de raad geholpen is met een rapport waarbij vooraf al min of meer duidelijk is dat 'alles goed' is zijn de opvattingen verdeeld. De meningen lopen uiteen van 'nutteloos' tot 'zeer nuttig'. Nutteloos vanwege het gebrek aan relevantie en zeer nuttig omdat een dergelijk rapport onzekerheid bij en overbodige zorgen van de raad kan wegnemen.

De geïnterviewden vinden het in meerderheid een kwalitatief rapport als alle organen, raad-college-ambtelijke organisatie, er iets van kunnen leren.

Een rapport dat dicht bij de actuele lokale politieke of maatschappelijke omstandigheden staat, zoals het project Biosintrum, wordt kwalitatief het meest gewaardeerd. Dit geldt ook voor aanbevelingen die concreet en direct uitvoerbaar zijn. Een aanbeveling als: 'maak beleid' vinden sommigen onvoldoende. Het worden dan vinkjes-aanbevelingen waar niet veel debat over mogelijk is. Hier staat tegenover dat concrete aanbevelingen, in de vorm van 'doe dit of doe dat' vaak niet mogelijk zijn. Als voorbeeld hiervan wordt het inclusiebeleid genoemd. Het zou mooi zijn, zo is de mening van meerdere geïnterviewden, dat de raad meer stuurt op maatschappelijke resultaten. Een rekenkamerrapport kan daarbij behulpzaam zijn, maar dan niet via controle op de aanbevelingen, maar op de maatschappelijke effecten.

Respondenten vinden in meerderheid dat goede onderzoeken ook ten goede komen van de organisatie en hebben om die reden geen bezwaar tegen een (stevige) verhoging van het budget. Een goed rekenkamerrapport is praktisch en de aanbevelingen zijn toepasbaar, zo is de algemene opvatting. In dat geval geldt: 'Er is goed geluisterd en er is zichtbaar iets met de inbreng van de geïnterviewden gedaan'. Over de vraag of een rekenkameronderzoek bijdraagt aan het politieke raadsdebat zijn de meeste geïnterviewden van mening dat dit niet of nauwelijks het geval is. Dat komt, vinden sommigen, mede doordat een debat te vaak volgens de scheidslijnen van coalitie-oppositie loopt.

Ambtelijk vindt men dat vaak ten koste gaan van de kwaliteit van het debat. Een inhoudelijke discussie over de aanbevelingen kan de beleidsmedewerker ook helpen om zijn gedachten en opvattingen te scherpen.

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 Ooststellingwerf 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 Ooststellingwerf heeft dat bijvoorbeeld geleid tot een beperkte toestemming voor carbidschieten, terwijl dit in de andere gemeenten niet meer wordt toegelaten. 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 17 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?

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

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.

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 hierbij om de VTH-jaarverslagen voor Ooststellingwerf. Het gaat hier in het bijzonder om het Jaarverslag en Uitvoeringsprogramma VTH Fysieke leefomgeving Ooststellingwerf. 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 Ooststellingwerf 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.

Deze aanbeveling is niet uitgevoerd. Dit is overigens aan de raad medegedeeld tijdens de behandeling van het rapport in de raadsvergadering. De afspraak is dat conform de tweede aanbeveling via de P&C-cyclus in het jaarverslag en in het uitvoeringsprogramma VTH Fysieke Leefomgeving Ooststellingwerf wordt gerapporteerd. Dit is voor de raad wel een minder opvallende wijze van rapporteren. In een jaarrekening wordt immers zeer veel informatie met de raad gedeeld, waardoor de kans dat dit ene punt aandacht krijgt, kleiner wordt. Als de raad dit accepteert valt dit het college niet aan te rekenen dat ze de aanbeveling op deze wijze uitvoert.

Op 31 mei jl. heeft de Tweede Kamer overigens 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. De werkwijze van Ooststellingwerf om dit via het jaarverslag te doen, werkt dus al vooruit op deze wetswijziging.

Het college heeft op 15 maart 2022 besloten dat de aangenomen aanbevelingen van alle rekenkamercommissieonderzoeken in een voortganglijst in het informatiesysteem iBabs wordt geplaatst. De raad kan dan 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 in iBabs, wordt de aanbeveling binnenkort uitgevoerd.

De aanbeveling wordt binnenkort uitgevoerd.

Toetsing aan normenkader

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

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 |
|---|--|----------------------|
| In hoeverre heeft een rekenkamercommissierapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd? | 1. De raad heeft geleerd van het onderzoek; | gedeeltelijk voldaan |
| | 2. De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek | gedeeltelijk voldaan |
| | 3. De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat | gedeeltelijk 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 |

Ad 1) Ter sprake komen de mogelijkheden die de raad zelf heeft om 'in positie' te komen. Het gaat over verbeterpunten en voorstel waarmee het college in oktober komt waarna de raad aan zet is voor de opzet van een nieuwe verordening. De raad kan daar volgens de wethouder input geven. De raad wordt meegenomen bij uitvoering aanbevelingen (zoals kwaliteit VTH en beleidsplan). Deze norm is lastig te beoordelen op basis van de bespreking in commissie- en raadsvergadering.

Ad 2) De bespreking heeft vooral plaatsgevonden in een commissievergadering (3 september 2019) Daar wordt het rapport inhoudelijk behandeld. Dit gebeurt vooral door het stellen van vragen en nadere uitleg van het onderzoek. De rekenkamercommissiecommissie en de onderzoeker zijn aanwezig en beantwoorden vragen over het onderzoek. Raadsleden stellen vooral (technische) vragen en vragen de wethouder om reacties. Tijdens de raadsvergadering op 19 september 2019 geven fracties kort hun standpunten en is er een enkele interruptie. Aan de hand van de commissiebespreking is één aanbeveling tekstueel geamendeerd. Dit gaat over behoud van lokale beleidsvrijheid.

Ad 3) 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.

Ad 4) De besluiten van de raad hebben doorwerking in de beleidsdocumenten.

Ad 5) Idem..

Ad 6) 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.

Ad 7) 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.

Ad 8) Het zicht op het effect van de uitvoering is beperkt door de gekozen wijze van rapporteren.

Ad 9) Er komt een procedure waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen: via een lijst in Ibabs kunnen raadsleden de voortgang van de uitvoering van aanbevelingen controleren.

Ad 10) Zie hierboven.

Ad 11) Er is geen directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen, maar het opnemen van de aanbevelingen in iBabs zal de raad een aanvullende mogelijkheid geven om te controleren of ze worden uitgevoerd.

Samenvattend kan worden gesteld, dat het rekenkamercommissieonderzoek veel effect heeft gehad, het was zinvol om het VTH-beleid verder te 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, rekenkamercommissiebrief (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. De rekenkamerbrief werd niet als ingekomen stuk opgenomen op de lijst van ingekomen stukken voor de gemeenteraad, maar werd wel geagendeerd ter bespreking in een commissievergadering.

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**

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.

3. *Dit beleid na twee jaar **schriftelijk** met uw raad te **evalueren**.*

Het college kan zich volgens het bestuurlijk wederhoor d.d. 1 oktober 2019 vinden in de aanbevelingen. In de reactie stelt het college dat ze een *Agenda Lokale Inclusie* voorbereidt. Het onderzoek leidde niet tot een besluit van de raad over de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Het onderzoek is wel besproken in de commissievergadering van 19 november 2019.¹¹ De portefeuillehouder legde daar uit hoe het college omgaat en is omgegaan met het onderwerp inclusieve samenleving. De portefeuillehouder gaf aan dat het college een *Agenda lokale inclusie* voorbereidt ten behoeve van bespreking door de raad in het voorjaar en deed tevens de toezegging het college in december van dat jaar een mededeling aan de raad zal sturen over de bevindingen van het college ten aanzien van inclusie tot dusver. Dit is in februari 2020 gebeurd. De drie aanbevelingen zijn dus (de facto) voor kennisgeving aangenomen. Het college heeft hierdoor de ruimte gekregen de aanbevelingen al *dan* niet uit te voeren.

De gemeente heeft een innerlijke motivatie, zo blijkt uit diverse interviews, om met inclusie aan de slag te gaan. Het uitvoeren van beleid ten aanzien van inclusie is dan ook niet direct gebaseerd op het rapport, maar op deze motivatie. Het rapport is door de ambtelijke organisatie wel gebruikt als reflectie op het door haar ontwikkelde beleid.

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.

De eerste aanbeveling is opgevolgd door het vaststellen van de Visie op Inclusie¹² op 6 mei 2020. Dit is overigens niet alleen een gevolg van het onderzoek, want volgens het raadsvoorstel was de aanleiding voor het opstellen van de visie niet alleen het rekenkamercommissieonderzoek, maar ook het Project “Iedereen doet mee” van de VNG. In het kader van het Project “Iedereen doet mee” van de VNG rondom Inclusie is er een eigen *Visie op Inclusie* geschreven voor de gemeente Ooststellingwerf. De rekenkamercommissie heeft eerder ook aangedrongen op het op korte termijn opstellen van beleid aangaande dit onderwerp. In februari 2020 heeft de raad de huidige stand van zaken inzake Inclusie ontvangen. Hiermee was de inventariserende fase afgerond en is er begonnen met het opstellen van een visie met een plan voor de uitvoering. In de visie is een begroot bedrag voorzien van € 20.000, te verdelen over 2020 en 2021 en dat moet worden besteed aan de Lokale Inclusieagenda.

Het is de vraag of het rekenkamercommissieonderzoek doorslaggevend, of op zijn minst mede van belang was, voor het opstellen van de inclusievisie. Het feit dat het rekenkamercommissieonderzoek in de visie niet, en het VNG-project, wel wordt genoemd wijst erop dat het rekenkamercommissieonderzoek niet doorslaggevend is geweest. Wel mag worden gesteld dat het onderzoek een steun in de rug was voor het college om de visie op te stellen.

De aanbeveling gaf niet aan op welke wijze beleid of de visie zou moeten ontwikkeld. Dat wordt mede veroorzaakt doordat het een Doe-mee-onderzoek betreft. Hierdoor beperkt het onderzoek zich tot het schetsen van een beeld in hoeverre het lokale beleid voldoet aan landelijke criteria. Hierdoor levert onderzoek geen overzicht over specifieke problemen van de gemeente en kunnen er ook geen aanwijzingen worden gevonden voor passende oplossingen. De waarde zit hem vooral in de vergelijking van de gemiddelde landelijke praktijk met de praktijk van de gemeente Ooststellingwerf. De gemeente

¹¹ Zie onder 7f besluitenlijst commissievergadering 19 november 2019

¹² Visie op Inclusie 2020-2021: Iedereen doet mee

heeft hier invulling aan gegeven, door zelf na te gaan wat de problemen en mogelijke oplossingen zijn door contact op te nemen met de plaatselijke belangengroepen: WTO, VAC, OSO en een vertegenwoordiging van de LFB Wolvega.¹³ Na vaststelling van de visie, in de fase van beleidsuitvoering, blijkt dat binnen de organisatie het idee van samenwerking met doel- en belangengroepen is ingedaald. In een memo over de stand van zaken van de voortgang spreekt men bijvoorbeeld over 'de intentie tot groepsactiviteiten in samenwerking met belangengroepen'. Dit werd echter door de coronasituatie bemoeilijkt.¹⁴

Het college is zich ervan bewust dat inclusie niet alleen door vaststelling van beleid ook daadwerkelijk is geslaagd. In de visie staat "Inclusie betekent de insluiting in de samenleving van achtergestelde groepen op basis van gelijkwaardige rechten en plichten." Het heeft te maken met discussies rond allochtonen, kansarmen en mensen met een beperking. "Hindernissen voor sociale participatie worden verwijderd, zodat iedereen naar eigen vermogen kan deelnemen aan het maatschappelijk leven."¹⁵

Uit interviews blijkt dat binnen de raad het gevoel leeft dat dit rapport geen invloed heeft gehad op het gemeentelijk beleid. Die indruk wordt door dit onderzoek bevestigd. Het effect was een versterking van de focus op het onderwerp.

De aanbeveling is opgevolgd door het opstellen van de visie.

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.

In dat verband begint de *Visie op inclusie* met een begripsomschrijving van wat inclusie inhoudt, met de uitgangspunten en achterliggende theorie waarop men zich baseert. Ook is aandacht voor hoe het thema Inclusie al zijn beslag krijgt in de *Visie op Samenleven* zoals ontwikkeld in het sociaal domein.¹⁶ In de *Visie op inclusie* formuleert het college de ambities en zet een route uit hoe deze te bereiken. De ambitie is daarvoor uitgewerkt in een aantal hoofddoelen.¹⁷

Het beleid is ook gericht op het herkennen van de term Inclusie door medewerkers en dat deze die meenemen in hun werk. Ter illustratie: één van de hoofddoelen van de Visie is het streven om dit bij 80% van de medewerkers het geval te laten zijn.

Er wordt verder voor gekozen om de samenwerking te kiezen binnen de gemeente.¹⁸

Citaat:

Deze visie sluit goed aan bij de Visie op Samenleven, bij beleid in het kader van de participatiewet "Op naar een Inclusief Ooststellingwerf" en ook bij de Visie Dienstverlening. Gemeentebreed wordt er in deze

¹³ Visie op Inclusie 2020-2021: Iedereen doet mee: p. 9.

Daar staat: "Samen is er nagedacht over een algemeen vertrekpunt. Het doel was om een Visie op Inclusie te formuleren waar alle belangengroepen achter kunnen staan."

¹⁴ [27102020 Advies B&W update Visie op Inclusie.pdf](#)

"Ook zijn in verband met de huidige situatie rond het coronavirus met name groepsactiviteiten in samenwerking met de belangengroepen, in het kader van bewustwording, niet of nauwelijks mogelijk geweest. "

¹⁵ Citaten uit Visie op Inclusie 2020-2021 (Janssens, D., Lambaerts, J., Wouters, W. & Devillé, A. (2017). *Filosoferen in sociaal werk: De kracht van het niet-weten in de agogische praktijk*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant)

¹⁶ Zie Visie op Inclusie 2020-2021: Iedereen doet mee: p. 3-4

¹⁷ Zie Visie op Inclusie 2020-2021: Iedereen doet mee: p. 11-12

¹⁸ Zie Visie op Inclusie 2020-2021: Iedereen doet mee: Hst. 7 Samenwerking op de raakvlakken p. 13

visies naar gestreefd dat iedereen mee moet kunnen doen. Dit sluit dan weer goed aan bij het project van de VNG “Iedereen doet mee” waar deze Visie op Inclusie mede op is gebaseerd. Deze Visie op Inclusie is een overkoepelende, samengestelde visie die over de verschillende domeinen heen gaat en die voor zowel medewerkers van de gemeente als inwoners van de gemeente betekenis heeft. Binnen de gemeente is er voor gekozen om samen te gaan werken met de katrekkers van de verschillende uitvoeringsprogramma’s van de Visie op Samenleven.

Tevens is een duidelijk overzicht opgesteld van de planning qua activiteiten, deelnemers en kosten.¹⁹ Eind 2020 is een evaluatie van de visie opgesteld. Daarin komt de waarborging van het onderwerp Inclusie in de organisatie duidelijk naar voren.

Onderzocht is bijvoorbeeld de mate waarin Inclusie bij medewerkers bekend is en wordt meegenomen in werkzaamheden. Uitkomst daarvan is dat er nog stappen te zetten zijn om van deze kennis naar het actief meenemen van Inclusie in werkzaamheden toe te werken.²⁰

Deze aanbeveling wordt inderdaad uitgevoerd, maar ook hier is het onderzoek 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.

Er is een evaluatie uitgevoerd getiteld *Evaluatie 2020 Visie op Inclusie*.²¹ Het rapport werd half december 2020 gepubliceerd. Dat is dus niet twee maar ruim één jaar na oplevering van het rekenkamercommissierapport. Er wordt daarin echter geen gewag gemaakt van het rapport als aanleiding of dat dit ‘met de raad’ zou gebeuren.

Er is dus inderdaad een duidelijke lijn herkenbaar van proces totstandkoming visie tot de evaluatie, maar opnieuw is het de vraag of het een doorwerking van het onderzoek was, dan wel een werkwijze die eigenlijk al normaal was of, zoals tijdens interviews werd aangegeven: “in de genen van de gemeente zit”. Doordat in de rapportages niet wordt verwezen naar het rekenkamercommissieonderzoek, is het laatste het meest waarschijnlijk. Met andere woorden: de aanbeveling is prima opgevolgd, maar het zou zonder het rapport wellicht ook zijn gebeurd.

De evaluatie is er inderdaad geweest, maar het is de vraag of dit gezien mag worden als een doorwerking van het onderzoek dan wel als de uitkomst van een intrinsiek gedragen proces.

Toetsing aan normenkader

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

¹⁹ Zie Visie op Inclusie 2020-2021: Iedereen doet mee: p. 14-15

²⁰ [1122020 Evaluatie planning uitvoering Visie op Inclusie 2020.pdf](#), p. 6

²¹ [1122020 Evaluatie planning uitvoering Visie op Inclusie 2020.pdf](#).

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

Ad 1) De raad heeft het onderzoek gekregen en daardoor kennis kunnen nemen van landelijke criteria. De vraag is echter of dat de criteria zijn waar de gemeente Ooststellingwerf mee wil werken. Dat is niet ter discussie gesteld.

Ad 2) De raad heeft geen inhoudelijk debat gevoerd over het onderwerp. Bespreking is geweest in de commissievergadering van 19 november 2019. Dat duurde erg kort. Daarin werden een paar korte opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. De wethouder antwoordde direct. Ze ging vooral in op de reden waarom de gemeente ervoor heeft gekozen om geen doelgroepenbeleid te voeren. Uitgangspunt college is inclusieve samenleving ('iedereen doet mee') en ze benadrukt dat het rekenkamercommissieonderzoek een andere invalshoek heeft, namelijk het VN verdrag.

Ad 3) Inventarisatie van de inclusieve samenleving is/wordt intern opgepakt en met belanghebbenden gaat men in gesprek. Het college gaat een Agenda Lokale Inclusie opstellen die de raad in het voorjaar 2020 zal krijgen. Er komt verder een memo met de bevindingen van het college t.a.v. inclusie 'tot dusver'. De drie aanbevelingen zijn ter kennisname aangenomen.

Ad 4) De raad heeft geen besluiten genomen over de aanbevelingen van het onderzoek. Wel heeft de raad in een later stadium een visie vastgesteld.

- Ad 5)** De raad heeft geen besluiten genomen.
- Ad 6)** Het is niet duidelijk of het rekenkamercommissieonderzoek effect heeft gehad op het beleid.
- Ad 7)** De raad heeft geen wensen geuit, dus kunnen er ook geen effecten terug te vinden zijn.
- Ad 8)** Idem.
- Ad 9)** Er komt een procedure waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen: via een lijst in Ibabs kunnen raadsleden de voortgang van de uitvoering van aanbevelingen controleren.
- Ad 10)** Zie hierboven.
- Ad 11)** Er is geen directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen, maar het opnemen van de aanbevelingen in iBabs zal de raad een aanvullende mogelijkheid geven om te controleren of ze worden uitgevoerd.

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 inverdienmogelijkheden 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 inverteffecten 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

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.

Er is voor gekozen om de systematiek in de begroting, onderdeel van de P&C-cyclus, zodanig aan te passen, dat in de begrotingen van 2021 en 2022 geen post Jeugdzorg meer is terug te vinden. Op grond hiervan zou kunnen worden geconcludeerd dat de aanbeveling niet is uitgevoerd maar dit zou het gemeentebestuur te kort doen. Op grond van de 'Visie op Samenleven 2020-2024' is er een programma Samenleving in de begroting opgenomen. De in die visie uitgewerkte onderdelen zijn in vier thema's opgenomen. Binnen het programma Samenleven zijn de beleidsthema's die betrekking hebben op jeugd, te weten het Thema Meedoen, Thema Gezondheid en het Thema Goed Opgroeien.

Bij de verduidelijking is te lezen dat het Thema Meedoen gaat over de onderwerpen "Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening". Ook valt de Inburgeringswet onder deze kop. Bij het Thema Gezondheid is het doel om te voorkomen dat jeugdigen in aanraking komen met geweld. Het Thema Goed Opgroeien richt zich in de eerste plaats op jeugdigen en in de tweede plaats op hun ouders.

In de begroting van 2022 is bij het Thema Meedoen achter 'Meedoen' tussen haakjes 'Jeugd' is opgenomen, de oude benaming van dit thema in de begroting. Hierdoor valt de uitvoering van jeugdbeleid nu onder alle drie thema's, het belangrijkste deel onder het Thema Goed Opgroeien.

Verder is de begroting uitgewerkt in veel gedetailleerde beschrijvingen. Elk Thema heeft drie of vier beoogde maatschappelijke effecten die elk weer drie tot zes indicatoren hebben. Dit geheel wordt 'samen met inwoners en organisaties' vertaald 'in concrete doelen, meetinstrumenten en inspanningen'.

Naast de P&C-cyclus krijgt de raad vier keer per jaar informatie waarin wordt aangegeven hoe de werkelijke situatie afwijkt van de begroting. In het bijzonder de halfjaarlijkse monitor (2e en 4e kwartaal) biedt zeer gedetailleerd informatie over de afwijking van de begroting.

Geconstateerd kan worden dat de raad via de P&C-cyclus informatie over jeugdzorg krijgt, deze informatie is verdeeld over verschillende beleidsthema's. Verder krijgt de raad informatie via de monitor. Deze

monitor verschijnt viermaal per jaar. De monitor eerste en derde kwartaal geven kort inzicht in de financiële ontwikkeling. De monitor tweede en vierde kwartaal geven meer gedetailleerde informatie over jeugdhulp en jeugdzorg. Samen bieden ze de raad mogelijkheden om hun controlerende functie uit te oefenen.²²

De raad krijgt gedetailleerde informatie over de verwachte kosten van de zorg op grond van de gegevens van de behandelingen die beschikbaar zijn. De aanbeveling is daarmee niet naar de letter, maar wel naar de geest uitgevoerd. De raad heeft deze oplossing geaccepteerd.

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.

Naar aanleiding van de tweede aanbeveling heeft het college op 15 maart 2021 besloten een Monitor Sociaal Domein vast te stellen. Volgens een schrijven van het college aan de raad dat diezelfde datum is vastgesteld moet deze monitor inzicht geven in de beleidseffecten en financiële stand op het gebied van de opgaven Meedoen, Samenleven, Gezondheid en Goed Opgroeien. De monitor wordt eenmaal per half jaar aan de raad gezonden en tussentijds krijgt de raad de financiële stand van zaken.

Niet in elke monitor wordt een analyse gegeven van de te verwachten kosten. Er is door het college in overleg met de raad voor gekozen dit alleen te doen in de monitoren van het tweede en vierde kwartaal. De beide andere monitoren geven een kort overzicht van de stand van zaken. Hiermee aanvaardt de raad dat de aanbeveling slechts deels is opgevolgd.

De twee genoemde kwartaalmonitors Sociaal Domein zijn uitgebreide documenten met cijfers, tabellen en analyses. Het is helder opgebouwd. De documenten kunnen nog aan zeggingskracht winnen door het opnemen van een inhoudsopgave en lijst met afkortingen of verklarende woordenlijst. Er wordt in de monitor ook verwezen naar de doelenboom uit de Visie op Samenleven 2020-2024. Hierin zouden doel 1 (etc.) en effect A (etc.) te vinden zijn. Dit kan wel gevonden worden via de omschrijvingen van de doelen en effecten, maar niet via de nummering.

De opbouw van elk onderdeel met de tekst “wat willen we bereiken”, “wat gaat goed”, “wat zien we als aandachtspunten”²³ en “wat verwachten we en hoe anticiperen we daarop” biedt ruimte voor de gevraagde analyse.

De aanbeveling is deels uitgevoerd. In overleg met de raad is er voor gekozen om een uitgebreide analyse van de kosten in het tweede en vierde kwartaal in de monitor op te nemen.

²² Een kleine mogelijke verbetering van de monitor is het standaardiseren van de namen van de monitor. In plaats van ze ‘eerste kwartaal’, ‘eerste helft’, ‘derde kwartaal’, ‘hele jaar’ te noemen, zou ervoor kunnen worden gekozen om ze eerste, tweede, derde en vierde kwartaal te noemen. Dat laat de opeenvolging van de documenten beter zien, voordat ze zijn geopend.

²³ Het is jammer dat hier sprak is van de wijdverbreide gewoonte in overheidsland om nooit de rubriek op te nemen: “wat gaat slecht” of desnoods “wat gaat minder goed”. Hierdoor worden raadsleden gedwongen dat er zelf bij te denken en wordt de oppositie mogelijk in een argwanende stand gezet.

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.

De gemeente heeft na publicatie van dit rapport haar deskundigheid voor de inkoop beter ingezet, door middel van de inkoopondersteuner. In de monitor is een niet nader gespecificeerd bedrag opgenomen dat dankzij de inkoopondersteuner is teruggehaald. De inkoopondersteuner bepaalt samen met hulpverleners de benodigde intensiteit voor een behandeling. Hierdoor krijgt de gemeente grip op de kosten. De intensiteit van een behandeltraject is daarbij van veel groter belang, dan het aantal behandelingen. Er wordt een controle gedaan op de resultaten (doelen) van de behandeling door de gebiedsteammedewerker met de jeugdige, zijn opvoeders en de aanbieder. Deze doelen zijn voorafgaand aan de behandeling opgesteld. Er wordt gecontroleerd of de doelen zijn behaald en dus of de behandeling succesvol was.

De aanbeveling is uitgevoerd. Er is een inkoopondersteuner die de intensiteit van de behandelingen overeenkomt met de hulpverlener, er is controle 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.

Het college heeft op 15 maart 2022 besloten dat de aangenomen aanbevelingen van alle rekenkamercommissieonderzoeken in een voortgangslijst in het informatiesysteem iBabs wordt geplaatst. De raad kan dan 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 in iBabs, wordt de aanbeveling binnenkort uitgevoerd.

De aanbeveling wordt binnenkort 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; | voldaan |
| | 2. De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek | voldaan |
| | 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 | grotendeels 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 |
| | 0. De procedure wordt uitgevoerd | voldaan |
| | 1. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen | niet voldaan |

Ad (1) Raadsleden brengen bij de behandeling zelf het onderwerp lering ter sprake. Dit komt tot uitdrukking in citaten als 'wij moeten en willen leren' en zelf (en het college) met verbeterpunten aan de slag gaan. De raad is zich anders gezegd bewust van het belang van het lerend effect van het onderzoek. Ook vragen raadsleden (richting het college) naar de middelen (knoppen) die het college de raad biedt om te sturen op dit onderwerp zoals het bieden van alternatieven bij voorstellen. Ook over de werkwijze van behandeling rapporten (en bijvoorbeeld de vraag of de bestuurlijke reactie in het rapport moet) wordt het debat gevoerd.

Ad (2) Er wordt vrij uitvoerig gesproken over de resultaten van het rapport. Daarbij stellen raadsleden elkaar vooral vragen en gaan met elkaar in debat over de inhoud van het rapport, de aanleiding en het afleggen van verantwoording door het college. Sommige bijdrages gaan meer over de inhoud, anderen meer over het (vervolg)proces en de aanleiding. Er worden geen aparte vragen meer aan het college gesteld. De raad pakt het onderwerp zelf op en leden bevragen of interrumpen elkaar.

Ad (3) Besluitvorming vindt plaats direct na behandeling van het debat. De argumentatie van raadsleden is uitvoerig behandeld. Raadsleden geven aan waarom ze de opvolging van aanbevelingen in het raadsvoorstel steunen. Het college reageert in eerste termijn op de discussie in de raad, waarna de raad de mogelijkheid krijgt tot een tweede termijn en aanloop naar besluiten. Er zijn naar aanleiding van het rapport geen moties ingediend. In eerste termijn is dit wel aan de orde geweest en gaf één fractie aan waarom ze hierover heeft getwijfeld en waarom dit uiteindelijk niet is gedaan. Daarover werd ook een kort debat gevoerd.

Ad (4) De door de raad genomen besluiten hebben geleid tot meer aandacht voor de jeugdwet. De monitor is niet uitsluitend gericht op de jeugdwet, maar biedt in ieder geval een deel van de gevraagde informatie.

Ad (5) Hiervoor geldt hetzelfde als voor het vorige punt.

Ad (6) De beleidsdoelen zijn verwoord in de 'Visie op de Samenleving'. Er wordt over deze doelen gerapporteerd in de begroting en de monitor. Hieruit volgt dat er inderdaad maatregelen zijn genomen die de controle op de uitvoering van de jeugdwet verbeteren.

Ad (7) Het was inderdaad de wens van de raad om dit zo uit te voeren.

Ad (8) De effecten van de uitvoering zijn zichtbaar.

Ad (9) Er komt een procedure waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen: via een lijst in Ibabs kunnen raadsleden de voortgang van de uitvoering van aanbevelingen controleren.

Ad (10) Zie hierboven.

Ad (11) Er is geen directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen, maar het opnemen van de aanbevelingen in iBabs zal de raad een aanvullende mogelijkheid geven om te controleren of ze worden uitgevoerd.

4.4 Biosintrum (november 2021)

Op 1 juli 2020 verzocht de gemeenteraad via een met algemene stemmen aangenomen motie de rekenkamercommissie om onderzoek te doen naar de gang van zaken rond Biosintrum. Dit duidt erop, mede ook door de motie van treurnis van 25 februari 2020, dat de raad zich grote zorgen maakte over de voortgang van dit project.

De centrale vraag in het rapport Biosintrum luidde:

Heeft het college van Ooststellingwerf de raad volledig, juist en tijdig geïnformeerd over het oprichten van het Biosintrum in Oosterwolde? Hoe heeft de gemeenteraad hierbij zijn kaderstellende en controlerende taken uitgevoerd?

Het onderzoek naar de gang van zaken rond Biosintrum gaat in op het oorspronkelijke voorstel (het 'plan'), de uitvoering van dit plan (het 'project') en de daarvoor benodigde samenwerking, de informatievoorziening aan de raad en de taakopvatting van de raad. Het onderzoek is destijds niet uitsluitend bedoeld als beoordeling van hoe de gemeente handelde in de Biosintrum-portefeuille, maar ook wat de gemeente ervan kan leren voor toekomstige grote projecten.

Doordat het onderzoek recent is opgeleverd, in november 2021, mag nauwelijks worden verwacht dat alle overgenomen aanbevelingen ook al ten volle zijn uitgevoerd. Daar is uiteraard bij de beoordeling van de doorwerking rekening mee gehouden. Onderzocht is of er al een aanzet tot uitvoering is en de kans dat die aanzet in lijn is met de bedoeling van de aanbeveling.

Het onderzoek naar de gang van zaken rond Biosintrum gaat in op het oorspronkelijke voorstel (het 'plan'), de uitvoering van dit plan (het 'project') en de daarvoor benodigde samenwerking, de informatievoorziening aan de raad en de taakopvatting van de raad.

De aanbevelingen van het rapport zijn:

- Maak gebruik van de gemeentelijke organisatie en neem een controller aan
- Laat het college afstand houden tot de projectorganisatie bij grote projecten

- Laat de raad goed geïnformeerd de kaders stellen en controleren

Naast deze drie aanbevelingen, heeft de raad ook een verzoek voor een vervolgonderzoek ingediend. Dit verzoek kan ook gezien worden als een doorwerking van het rapport en zal daarom ook worden besproken. Het verzoek richtte zich vooral op de vraag om een aantal extra personen te interviewen.

De raad besluit begin maart 2022 (na tekstuele wijziging door 2 amendementen) om de aanbevelingen van het (oorspronkelijke) rapport over te nemen.²⁴

De aanbevelingen worden hieronder per paragraaf besproken.

Aanbeveling 1: gebruik de organisatie en aanstelling controller

De aanbeveling luidt voluit:

Maak gebruik van de gemeentelijke organisatie en neem een controller aan.

De nadere uitwerking van deze aanbeveling in het rapport maakt duidelijk dat het college opdracht moet krijgen om bij grote projecten volgens een vast stramien een projectorganisatie in te richten. Ook moet er een externe partij worden gevraagd voor een markttoets (zoals een oordeel van een bank) en moet de hiërarchie worden gehandhaafd. Verder moeten formele notulen worden gemaakt, waarin de beslissingen worden vastgelegd. Tenslotte wordt aanbevolen richt een projectadministratie in te richten en een projectarchief aan te leggen. Voor de concerncontroller moet een control statuut op worden opgesteld.

Er is naar aanleiding van dit rapport inderdaad een controller aangesteld. Het is op moment van schrijven nog niet duidelijk of de huidige controller in haar functie blijft, dan wel dat er een vacature zal ontstaan. De besluitvorming hierover is nog niet afgerond. De constatering is dat deze functie serieus is opgepakt en dat de huidige controller of een vervanger binnen niet al te lange tijd volledig functioneert. De kennis van de organisatie wordt verder ook op een rij gezet.

Er zijn tot op heden niet veel grote projecten in de gemeente Ooststellingwerf die zich lenen voor het toepassen van de rest van de aanbeveling. De Nanningawerf is volgens het college het enige project dat sinds het verschijnen van het rapport in aanmerking kwam voor een dergelijke benadering. Bij dit project is bijvoorbeeld een second opinion gevraagd van een externe partij en houdt de wethouder meer afstand tot de dagelijkse gang van zaken. De wethouder zit niet in de werkgroep of de projectgroep voor de Nanningawerf, maar samen met de gemeentesecretaris in de stuurgroep. Daarnaast is een controller aangesteld. Hier is het scala aan aanbevelingen inderdaad uitgevoerd.

De aanbeveling is uitgevoerd. De wijze waarop de controller de functie uitvoert, wordt nog nader uitgewerkt.

Aanbeveling 2: projectorganisatie en college op afstand

De aanbeveling luidt voluit:

Laat het college afstand houden tot de projectorganisatie bij grote projecten

In de tekst wordt de aanbeveling nader uitgelegd. De raad wordt aanbevolen om het college op te dragen bij grote projecten niet zelf het project te leiden maar dat aan een ambtenaar of externe inhuurkracht over te laten. Vanzelfsprekend blijft het college bestuurlijk betrokken en verantwoordelijk. Ook moet de raad vragen om ruim voor beslissingen van grote projecten door het college drie alternatieve scenario's te laten doorrekenen, waaronder een 'worst-case' scenario met alle financiële risico's voor de gemeente. Ook een risico-paragraaf mag in het projectplan niet ontbreken.

²⁴ Zie Besluitenlijst raadsvergadering 8 maart.

Het college is hierna bij het Nanningaproject op enige afstand van de werk- of projectgroep geplaatst. De portefeuillehouder is nu lid van een aparte stuurgroep. De werkgroep bepaalt go/no go momenten die vervolgens worden voorgelegd aan de stuurgroep. De stuurgroep bepaalt vervolgens of het project door gaat dan wel of er aanpassingen in het plan nodig zijn en of er aanpassingen in het plan nodig zijn of dit voorgelegd moet worden aan college en vervolgens aan de raad.

Bij het Nanningaproject zijn (nog) geen scenario's uitgewerkt en aan de raad voorgelegd.

De aanbeveling is bij het enige actuele project deels uitgevoerd. Het college staat op afstand, maar er zijn (nog) geen scenario's aan de raad voorgelegd.

Aanbeveling 3: kaders stellen en controleren

De aanbeveling luidt voluit:

Laat de raad goed geïnformeerd de kaders stellen en controleren

Deze aanbeveling wordt eveneens nader geduid. De raad zou het college moeten verzoeken de onafhankelijke controller opdracht te geven een kritische beoordeling over alle risico's van het plan naar de raad te sturen als deze beslissingen moet nemen. Ook krijgt de raad aanbevolen om jaarlijks voor zichzelf een apart bedrag te budgetteren. Dit als middel voor het inhuren van een extern bureau die een eventuele 'second opinion' kan doen als onzekerheid blijft bestaan over risico's. Tenslotte wordt aanbevolen om voor grote projecten die over verkiezingsgrenzen heen gaan overzichtelijke dossiers op te stellen en dat regelmatig te actualiseren. Dat is vooral voor nieuwe raadsleden van belang.

Zoals gezegd is het aantal projecten tot nu toe beperkt, waardoor alleen de Nanningawerf kan dienen als referentiekader.

Bij de Nanningawerf overweegt het college bewust wat de goede momenten zijn om de raad te informeren over de voortgang en eventuele tegenvallers of noodzakelijke wijzigingen. Zo is de raad meegenomen bij de vraag of er een extra depot moest komen of niet. Er is echter niet overwogen om extra budget voor de raad vrij te maken voor het inhuren van een extern bureau, omdat het college vond dat geen onzekerheid bestaat over de risico's. De controller heeft ook nog niet naar het project gekeken, maar zou dat in de komende periode kunnen gaan doen. Het projectplan is wel door een extern deskundige getoetst. Daarnaast is de concerncontroller inmiddels adviseur van de stuurgroep van dit project. Er is voor de verkiezingen van 2022 wel een overdrachtsdocument opgesteld.

Er wordt wel onderzocht hoe de auditcommissie een grotere rol zou kunnen krijgen bij grote projecten. Dit biedt de mogelijkheid om de raad te informeren, zonder commissievergaderingen te belasten met extra vergadertijd.

De aanbeveling is in uitvoering.

Verzoek: aanvullend onderzoek

De raad verzocht bij de behandeling van het rekenkamercommissierapport op 26 januari 2021 om aanvullend onderzoek te doen. De raad had er moeite mee dat niet met enkele voormalige collegeleden en de interim-secretaris is gesproken, terwijl zij toch kennis hadden van, en een aandeel in, de gang van zaken rond het Biosintrum-project. Het verzoek luidde letterlijk:

- *Een aanvullend onderzoek te doen, door alle nog niet gehoorde collegeleden uit periode 2014-2018 en de nog niet gehoorde interim-gemeentesecretaris te horen.*
- *Daartoe hetzelfde onderzoeksbureau weer in te schakelen.*

- *Zo snel als mogelijk, haar bevindingen kenbaar te maken.*

Het aanvullende onderzoek is uitgevoerd. Het college stond achter de motie. De motie was gericht op de rekenkamercommissie. Zij heeft de motie snel uitgevoerd. Het vervolgonderzoek door de rekenkamercommissie van 2 maart 2022 concludeert dat er geen aanleiding is gevonden om de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen aan te passen.²⁵ Het college ziet dientengevolge ook geen aanleiding om haar eerdere bestuurlijke reactie aan te passen.²⁶ Het rapport constateert dat het vervolgonderzoek het beeld uit het eerdere rekenkamercommissie-rapport bevestigt. Er was sprake van onvoldoende checks & balances, zowel bestuurlijk als ambtelijk, ten aanzien van de besluitvorming over het Biosintrum.

Toetsing aan normenkader

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

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

²⁵ [Onderzoeksrapport rekenkamercommissie vervolgonderzoek Biosintrum - eindrapport.pdf](#); Hst. 3, p.8

²⁶ Idem. Zie bijlage rapport: bestuurlijke reactie 2 maart

| | | |
|--|--|--------------|
| | | |
| | 11. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen | niet voldaan |

(Ad1) Op basis van het debat kan gesteld worden dat de raad zijn eigen inbreng onder de loep neemt. De vraag die in de vergadering aan de orde komt is in hoeverre de raad zelf heeft geleerd van fouten, wat er beter had gekund en wat er voor de toekomst te leren valt. Onderling bevragen de raadsleden elkaar daarnaar. Dat op zich is een indicator voor de lering. Raadsleden trekken de conclusies en aanbevelingen ook duidelijk naar zichzelf toe. Dit is echter een voorlopige score. Een echt antwoord op leereffect blijkt pas als de raad in de toekomst voorstellen over dit onderwerp krijgt en hoe hij dit dan oppakt

(Ad2) Op 8 maart 2022 is een lang debat gevoerd met uitgebreide inbreng van sprekers. Daarin komt de inhoud van het rapport naar voren, de conclusies en aanbevelingen. Er wordt daarbij (vooral) over de voorgestelde amendementen gesproken. Raadsleden bevragen elkaar op standpunten. Er is onderling debat met voldoende mogelijkheid voor inbreng van alle opvattingen van partijen. De inhoud van het rapport en de aanbevelingen komt ter sprake, evenals het besluit hierover. De amendementsvoorstellen krijgen daarbij relatief veel aandacht. De wethouder heeft een korte reactie gegeven en het collegestandpunt herhaald. Verder heeft zij aangegeven voorafgaand aan de raadsbehandeling al bezig te zijn met de uitvoering van aanbevelingen. De raadsleden waren vooral aan het woord, hetgeen laat zien dat de raad de aanbevelingen vooral zelf heeft opgepakt. Het was daardoor niet een debat tussen raad en 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 uitvoerige 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 aanbevelingen strekken niet in de eerste plaats om beleidsdocumenten op te stellen. Toch is hier voor een hoge score gekozen, aangezien voor de activiteiten wel degelijk beleidsdocumenten zijn opgesteld met betrekking tot de invulling van de taken van de controller, de structuur van de stuurgroep en de verhouding tot de projectgroep.

(Ad5) Idem.

(Ad6) Het aanstellen van een controller en instellen van een stuurgroep bij het project Nanningawerf laten zien dat de conclusies van de raad doorwerken in maatregelen.

(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 heeft in zoverre zicht op de uitvoering, dat er mededelingen over deze uitvoering zijn geweest. De aard van de aanbevelingen is echter dat, gezien de korte tijd die is verstreken sinds de presentatie van het rapport, nog geen nadere acties richting de raad mochten worden verwacht. Dat komt pas als bij een nieuw groot project tegenvallers zijn te melden.

(Ad9) Er komt een procedure waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen: via een lijst in Ibabs kunnen raadsleden de voortgang van de uitvoering van aanbevelingen controleren.

(Ad10) Zie hierboven.

(Ad11) Er is geen directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen, maar het opnemen van de aanbevelingen in iBabs zal de raad een aanvullende mogelijkheid geven om te controleren of ze worden uitgevoerd.

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 Ooststellingwerf heeft de neiging uit te gaan van een bestuursmodel. Zij oordeelt bij de onderzochte onderzoeken op de volgende punten:

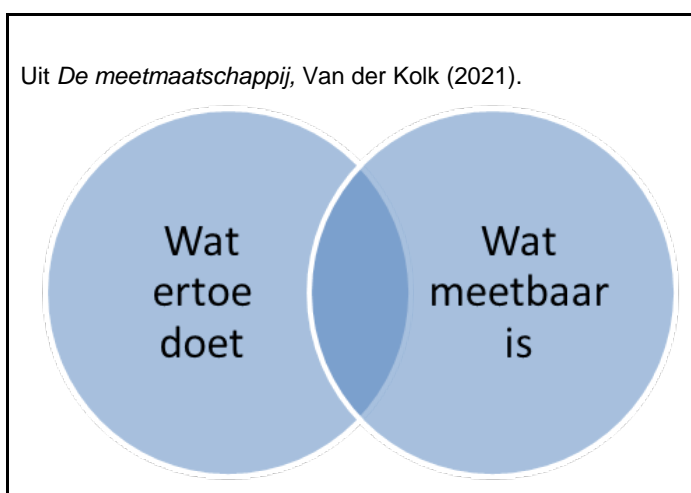
- Er moet beleid zijn;
- Dat beleid moet afrekenbaar zijn;
- Het college moet de raad voorzien van alle informatie;
- Die informatie moet regelmatig in de raad worden besproken;
- Het moet snel;

Dit leidt bijvoorbeeld tot de standaard aanbeveling die de rekenkamercommissie heeft opgenomen in veel van haar rapporten: 'de raad over één jaar te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen'. Deze aanbeveling houdt geen rekening met de drukke agenda van een gemeente en met uitzonderlijke gebeurtenissen die het noodzakelijk maken om 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 heeft uw gemeentelijke organisatie hard 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 degelijk maatregelen worden getroffen om mensen bij de samenleving te betrekken. Er was een ambtenaar die waakte dat collega's aandacht bleven houden voor inclusie en hoewel deze tijdens het onderzoek was vertrokken, was het de bedoeling een opvolger aan te stellen. De aanbevelingen van dit onderzoek miskennen daardoor 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.

De rekenkamercommissie heeft uiteraard gelijk, dat zonder inclusiebeleid de raad ook niet kan meten of het beleid adequaat worden uitgevoerd. 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 ervaren ze steun? Het gaat er niet om, of het beleid is gemeten, maar of de raad voldoende indruk kan krijgen op de effectiviteit van de getroffen maatregelen.



In Ooststellingwerf zijn in 2020 inderdaad beleidsdocumenten opgesteld en door de raad vastgesteld, maar daarmee is het vraagstuk niet klaar. Inclusie begint bij het dagelijks handelen van alle ambtenaren te maken hebben met allochtonen, kansarmen en mensen met een functiebeperking. Het onderwerp speelt 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? Vraagt de gemeente zich af of het zin heeft om gratis isolatiemateriaal voor achter verwarmingen uit te delen en zo ja, aan wie vraagt de gemeente dat? We hebben kunnen vaststellen dat dit allemaal gebeurt. Het is echter de vraag of de raad deze informatie allemaal krijgt, maar ook, of de informatie voor de raad noodzakelijk is. En verder is het eenvoudig om aan te geven dat mensen uit deze groepen zijn bevraagd, maar wordt het ingewikkelder om statistisch aan te geven wat er met de antwoorden is gedaan. De vraag is dus: doet het er toe en is het meetbaar?

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 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.

| | | | |
|-----------------|---|--|-----------------------------------|
| | Biosintrum | Jeugdwet | Vergunningverlening |
| Beleidsstukken | Inrichten vast stramien grote projecten | | Verordening; Vergunningsbeleid |
| Informeren | | Beter begroten; Beter analyseren; Raad is matig geïnformeerd | |
| Meetbare doelen | Goede kaders stellen en controleren | Controle op resultaten schiet te kort | Meetbare doelen |

Naast deze zijn er slechts enkele aanbevelingen die niet onder deze drie categorieën vallen. Dit geldt voor de eerste en voor de tweede aanbevelingen bij Biosintrum, waar aanbevolen wordt een controller aan te stellen en die een positie in het proces te gunnen en het college te verzoeken meer afstand te houden van de dagelijkse gang van zaken bij grote projecten.

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 van dertien pagina's op een onderzoek (Financiering Jeugdwet) waar het college de aanbevelingen overneemt, duidt op een geïrriteerd college – ook al probeert ze de toon positief te houden. Hierdoor krijgt het rapport veel aandacht, maar gaat het toch over de inhoud: de vooruitgang die het college heeft geboekt wordt te weinig gewaardeerd en sommige conclusies worden niet gedeeld. De rekenkamercommissie houdt hierna onverkort vast aan haar eigen ingenomen standpunten.

Op zich is het te waarderen dat een rekenkamercommissie niet automatisch elke reactie van een college overneemt, want een rekenkamer die dat doet, biedt geen meerwaarde voor de raad. Toch zou iets minder scherpe formulering het college soms eenvoudiger maken om aanbevelingen over te nemen. Zo hoeft de rekenkamercommissie niet te concluderen dat het college niet alle informatie geeft (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 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 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 rekenkamercommissie.

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

| | | |
|-----------------------------|--------------------|---|
| Fimke Hijlkema | wethouder | Biosintrum en Vergunningverlening |
| Esther Verhagen | wethouder | Inclusie en Financiële sturing jeugdwet |
| Raadsleden Ooststellingwerf | raadsleden | Algemeen |
| Willem Mutter | gemeentesecretaris | Kwaliteit van onderzoek |
| Katja Moesker | ambtenaar | Rekenkamerbrief Inclusie |
| Gerben Nijholt | ambtenaar | Vergunningverlening |
| Gemma Sannes | ambtenaar | Financiële Sturing Jeugdwet |
| Froukje de Wit | ambtenaar | Biosintrum |
| Mirjam van Bergen | griffier | Algemeen |

Bijlage II: Bronnen

- Amendement Visie op inclusie, StellingwerfPlus, ChristenUnie, GroenLinks, Wij Lokaal, 1 juli 2020
- Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Fysieke Ruimtelijke Leefomgeving 2020-2024 OWO-gemeenten
- Biosintrum in Oosterwolde - Onderzoek naar exploitatie, organisatie & rol van de raad, Rekenkamercommissie Ooststellingwerf, 2021
- Doe-mee onderzoek VN-verdrag handicap, rekenkamerbrief gemeente Ooststellingwerf, NVRR, 2019.
- Evaluatie planning uitvoering Visie op Inclusie 2020
- Financiële sturing jeugdwet - Onderzoek naar de financiële sturing door de gemeente Ooststellingwerf op de uitvoering van de jeugdwet, Rekenkamercommissie Ooststellingwerf, 2020
- Governance: Tussenstand en Aanbevelingen, t.a.v. Algemeen Bestuur FUMO, 16-12-2021
- Implementatieplan Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving OWO-gemeenten, 2020
- Inclusie binnen de Gemeente Ooststellingwerf – Iedereen doet mee - Stand van zaken, 2020
- Jaarverslag 2019 en Uitvoeringsprogramma 2020 VTH Fysieke leefomgeving Ooststellingwerf
- Jaarverslag 2020 en Uitvoeringsprogramma 2021 VTH Fysieke leefomgeving Ooststellingwerf
- Mededeling aan de raad 28-1-2020, Beleidsplan OWO-VTH
- Monitor Sociaal Domein eerste kwartaal 2021
- Monitor Sociaal Domein eerste helft 2021
- Monitor Sociaal Domein derde kwartaal 2021
- Monitor Sociaal Domein geheel 2021
- Monitor Sociaal Domein eerste kwartaal 2022
- 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
- Vergunningverlening door OWO-VTH Rekenkamercommissies Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland, Rekenkamercommissie Ooststellingwerf, 2019
- Visie op Inclusie 2020-2021: Iedereen doet mee
- Visie op Samenleven 2020-2024, 2019
- Voortgang aanbevelingen rekenkamercommissie

Raadsvergadering: 19 september 2019 - Vergunningverlening

Raadscommissie Samenleving: 19 november 2019 - Inclusie

Raadsvergadering: 22 september 2020 - Jeugdwet

Raadsvergadering: 8 maart 2022 - Biosintrum

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 |
| OSO | Onafhankelijke Seniorenvereniging Ooststellingwerf |
| OWO | Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Opsterland |
| P&C | Planning en Control |
| VAC | Vrouwen Advies Commissie, nu Adviescommissie Wonen |
| VNG | Vereniging Nederlandse Gemeenten |
| VTH | Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving |
| Wabo | Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht |
| WTO | Werkgroep Toegankelijkheid Ooststellingwerf |

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 Ooststellingwerf 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 middels 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.