

Werkt het?

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

Januari 2023

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Opsterland

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

Email: rekenkamercommissie@opsterland.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
DEEL 1: BESTUURLIJKE NOTA	2
Samenvatting	3
Conclusies en aanbevelingen	9
Bestuurlijke reactie van het college van b. en w.	11
DEEL 2: NOTA VAN BEVINDINGEN	12
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding onderzoek.....	13
1.2 Doelstelling.....	13
1.3 Afbakening.....	14
2. Vraagstelling en Normenkader	15
2.1 Vraagstelling.....	15
2.2 Normenkader.....	16
2.3 Interpretatie van het normenkader.....	17
3 Kwaliteitsborging en -beleving van de rekenkameronderzoeken	18
3.1 Definitie begrip kwaliteit.....	18
3.2 Kwaliteitscriteria en technische kwaliteitsborging.....	18
3.3 Kwaliteitsnormen van de NVRR.....	20
3.4 Kwaliteitsbeleving van rekenkameronderzoeken bij de raad.....	20
3.5 Kwaliteitsbeleving bij de overige belanghebbenden.....	20
4. Casusanalyse	23
4.1 Vergunningverlening VTH (augustus 2019).....	23
Toetsing aan normenkader.....	27
4.2 Inclusiebeleid, rekenkamerbrief (2019).....	28
Toetsing aan normenkader.....	31
4.3 Financiële sturing jeugdwet (april 2020).....	32
Toetsing aan het normenkader.....	36
4.4 Integratie statushouders (april 2017).....	38
Toetsing aan normenkader.....	40
5. Reflectie van de onderzoekers op de rol van de rekenkamercommissie	42
Bijlage I: Overzicht gesprekspartners	46
Bijlage II: Bronnen	47
Bijlage III: Lijst van afkortingen	49
Bijlage 4: Onderzoeksverantwoording	50

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 Opsterland 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 Opsterland 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) Integratie statushouders (2017).

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.

Over het algemeen is de raad (zeer) tevreden met de onderzoeken en met de aanbevelingen. De rapporten geven goed inzicht. Sommigen hebben een toon van wantrouwen in de rapporten gelezen of gevoeld, bijvoorbeeld bij het rapport Financiële Sturing Jeugdwet. De adviezen moeten volgens de raad objectief zijn en zonder oordeel. Het is aan de raad om er iets van te vinden. De rekenkamercommissie, als verlengstuk van de raad, is een belangrijk instrument, mede door de complexiteit van de onderwerpen. Daarbij schetst de rekenkamercommissie de goede context en met een brede blik. Van belang is dat de

raad onderwerpen voor onderzoek kan aandragen. Dit is het geval. De stelling dat de raad het rapport krijgt gelijktijdig met het college wordt breed maar niet unaniem gedragen. Een enkel raadslid is de irritatie van het college jegens de rekenkamer en jegens de rapporten opgevallen.

De overige belanghebbenden (collegeleden, gemeentesecretaris, griffier en ambtenaren) hebben meer kritiek op de kwaliteit van de rekenkamerrapporten. Aanbevelingen moeten actueel, concreet, acceptabel en realistisch zijn. Er zit een lacune tussen signaal en uitkomst en de onderzoeken kosten zeer veel ambtelijke inspanning. Daarnaast geeft men aan dat een onderzoek het meest waardevol is als deze begint bij de visie en het eerder door de raad vastgestelde beleid van de gemeente en de samenhang daarin. Dat wordt nu gemist in de onderzoeken. Er wordt te veel gekeken naar goed/fout. Soms komt er in het ambtelijk wederhoor felle kritiek waar door de rekenkamercommissie niks mee gedaan wordt. Daarnaast ervaart men dat onderzoeken vaak in het sociaal domein plaatsvinden, waardoor de druk op dit onderdeel van het ambtelijk apparaat groot is. Meer spreiding is gewenst.

Ook wordt de complexiteit van de onderzochte onderwerpen vaak genoemd. Ambtenaren vinden dat de rapporten soms een beeld schetsen dat het eenvoudig is wat ze doen, maar ze werken in een bewegende, complexe wereld, waar niet alle gegevens voor handen zijn dus je komt niet zomaar volledig in control. Volgens de rekenkamercommissie zijn de knoppen waaraan gedraaid kan worden echter helder en de effecten daarvan ook, vinden de ambtenaren. De complexiteit moet duidelijker uit de rekenkamerrapporten naar voren komen. Net als de afhankelijkheid van externe partijen bij het uitvoeren van aanbevelingen. De rekenkamerrapporten moeten kort en concreet zijn en de aanbevelingen moeten worden gecheckt op toepasbaarheid met de ambtelijke organisatie. Aanbevelingen moeten vertaald worden naar concrete zaken en haalbare mogelijkheden.

Een scherp rapport kan leiden tot een fel debat in de raad, maar dat is niet altijd een beter debat. Aan het einde van een onderzoek heeft het college soms het gevoel dat ze als verdachte op een beklagdenbankje zit. Het zou helpen als onderzoeken meer aan de hand van door de raad in beleid vastgestelde criteria wordt getoetst, in plaats van algemene of externe criteria. Soms is er bewust geen beleid, en dat wordt dan uitgelegd als fout of tekortschieten, maar dat is niet zo. De rekenkamercommissie is dan ook niet altijd bereid bij te sturen, is de ervaring. Er is sterke behoefte aan meer dialoog in plaats van verdediging tegen een "eisend" rapport.

Er worden ook positieve kanten genoemd, zoals het feit dat je door vragen van de onderzoekers als ambtenaar al gaat nadenken. Ambtenaren geloven meer in kwalitatief onderzoek dan in kwantitatief onderzoek. Zo hebben onderzoeken wel geholpen om de ambtelijke bewustwording te vergroten dat de informatiepositie van de raak versterkt moet worden.

Casusanalyse

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

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

Vragen	Norm	Vergunning verlening	Inclusie	Jeugd	Statushouders
In hoeverre heeft een rekenkamercommissie- rapport de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke debat bevorderd?	1.De raad heeft geleerd van het onderzoek	voldaan	grotendeels voldaan	voldaan	voldaan
	2.De raad heeft een inhoudelijk debat gevoerd over het onderzoek	voldaan	grotendeels voldaan	voldaan	voldaan
	3.De raad heeft beargumenteerd besluiten genomen naar aanleiding van het inhoudelijke debat	voldaan	niet voldaan	voldaan	grotendeels voldaan
Wat is er vertaald in beleidsdocumenten naar aanleiding van een rekenkamercommissierapport?	4.De door de raad genomen besluiten hebben hun doorwerking in beleidsdocumenten	voldaan	-	voldaan	grotendeels voldaan
	5.De besluiten van de raad zijn terug te vinden in de beleidsdocumenten	voldaan	-	voldaan	grotendeels voldaan
In hoeverre is het bijgestelde beleid controleerbaar?	6.Er zijn maatregelen verbonden met doelen in de beleidsdocumenten	voldaan	-	voldaan	grotendeels 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	voldaan
Hoe wordt gecontroleerd of het beoogde effect wordt bereikt?	9.Er is een procedure waardoor de raad ziet of de	voldaan	voldaan	voldaan	voldaan

Vragen	Norm	Vergunning verlening	Inclusie	Jeugd	Statushouders
	aanbevelingen zijn overgenomen				
	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 is met instemming van de raad niet naar de letter maar wel naar de geest uitgevoerd. Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt, kan gezegd worden dat aan alle normen is voldaan behalve aan de norm over de bespreking van uitkomsten van aanbevelingen in de raad. 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 er wordt slechts kennis van genomen als ingekomen stuk. Op verzoek van de rekenkamercommissie mogen ze alsnog de rekenkamerbrief komen toelichten en vindt er met steun van een aantal fracties alsnog een behandeling plaatst tijdens de oriënterende vergadering van 24 februari 2020. Er wordt besloten deze brief niet meer besluitvormend te agenderen. De aanbevelingen worden niet uitgevoerd. Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt, kan gezegd worden dat veel normen niet beoordeeld kunnen worden. Aan twee van de normen m.b.t. kwaliteit van het politieke en bestuurlijk debat is grotendeels voldaan, aan de derde norm is echter niet voldaan omdat de raad impliciet heeft gekozen het onderwerp niet te agenderen waardoor ze indirect het besluit heeft genomen dat ze aan het college geen beleidsverandering vraagt. Aan twee van de drie normen m.b.t. controle van het beoogde effect is voldaan, echter er is geen procedure voor het bespreken van de uitkomsten van aanbevelingen.

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 3 gedaan, waarbij één aanbeveling niet door de raad is overgenomen maar wel is uitgevoerd door het college, één aanbeveling wordt uitgevoerd en één aanbeveling deels is uitgevoerd. Daarnaast is via een amendement een aanbeveling toegevoegd m.b.t. het houden van de klankbordbijeenkomsten sociaal domein in het openbaar. Deze aanbeveling is uitgevoerd. Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt, kan gezegd worden dat aan alle normen is voldaan behalve aan de norm voor het door de raad bespreken van de uitkomsten van de aanbevelingen. Hier is geen procedure voor.

Integratie statushouders (2017)

De centrale vraag van het onderzoek luidde: *Welk beleid heeft de gemeente Opsterland voor de integratie van statushouders en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?*

In dit onderzoek zijn 4 aanbevelingen gedaan en aangenomen. Van één aanbeveling is wel doorwerking, maar het is niet duidelijk of dit het gevolg is van het onderzoek of het gevolg is van de groei van het aantal statushouders en de wens van het college daarop te kunnen reageren. Daarnaast zijn er twee aanbeveling uitgevoerd en is één aanbeveling niet uitgevoerd. Kijkend naar de normen waarlangs de doorwerking beoordeeld wordt kan worden gezegd dat aan bijna alle normen grotendeels of geheel voldaan is. Alleen aan de norm voor het door de raad bespreken van de uitkomsten van de aanbevelingen is niet voldaan. Hier is geen procedure voor.

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.

Binnen de gemeente Opsterland is er geen overeenstemming over de rol of taakopvatting van de rekenkamercommissie. Een deel van de raad vindt dat de rekenkamercommissie in haar opdracht handelt, dit is echt niet correct. Zeker als het idee wordt uitgebreid tot de gedachte dat de raad als opdrachtgever geen kritiek op de conclusies en aanbevelingen zou mogen hebben. De rekenkamercommissie kiest de onderwerpen, hierin de wensen van de raad overwegend, en is daarmee ook verantwoordelijk voor de rapporten. De vraag is geopperd of de rekenkamercommissie niet een bepaalde politieke kleur zou kunnen hebben. Op grond van de onderzochte rapporten is geen kleur vast te stellen en kan gezegd worden dat de rekenkamercommissie voldoende afstand heeft van het politieke debat. Ze heeft wel de neiging een specifieke bestuursstijl aan de gemeente op te leggen: 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. In plaats van een beleidsdocument zit inclusiebeleid standaard tussen de oren van een belangrijk deel van het personeel en wordt er eigenlijk standaard rekening mee gehouden dat hier aandacht aan moet worden besteed.

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 (VTH beleidsstukken + meetbare doelen, Statushouders beleidsstukken + informeren + meetbare doelen en Jeugdwet alleen informeren). Er worden slechts enkele aanbevelingen gedaan, zoals voor het niet starten met behandelingen zonder overleg met een vertegenwoordiger van de gemeente in het rapport over de jeugdwet, 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 werd aangegeven dat de werkdruk in het sociale domein in de winter en het voorjaar van 2022 te hoog opliep.

De scherpe wijze van communiceren door de rekenkamercommissie bevordert de discussie in de raad. Die discussie is ook van 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.

Conclusies en aanbevelingen

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

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

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

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

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

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

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

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

De 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 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 in verband met vaak beperkte ambtelijke capaciteit. De rekenkamercommissie moet in het initiëren van onderzoeken rekening houden met spreiding van

onderwerpen over de beleidsterreinen en de vraagstelling in het onderzoek passend laten zijn bij het gemeentelijke beleid en haar context. De rapporten moeten kort en concreet en liever kwalitatief dan kwantitatief. De aanbevelingen gaan te vaak in zijn algemeenheid over het opstellen van beleid en de informatievoorziening aan de raad. Ook is de suggestie gedaan geen aanbevelingen te doen die over de organisatie en bedrijfsvoering gaan en minder vaak algemene aanbevelingen over het opstellen van beleid en verstrekken van informatie aan de raad. Er is een wens om meer met elkaar in dialoog te gaan over wat er beter kan dan afgerekend te worden in termen van goed of fout. 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.

De rekenkameronderzoeken hebben de bewustwording bij de ambtelijke organisatie vergroot als het gaat over de informatiepositie van de raad en opgemerkt is dat van onderzoek geleerd kan worden.

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

Aanbevelingen 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 navolgende aanbeveling voor de raad:

Besprek 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.

Aan de rekenkamercommissie Opsterland

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk	Behandeld door:	Telefoon	Bijlagen:
	6 december 2022	0086100253	Piet Brouwer	(0512) 386 351	

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie op onderzoek 'Doorwerking
aanbevelingen rkc'

Beetsterzwaag, 20 december 2022
Verzonden op: 21 december 2022

Geachte rekenkamercommissie,

U heeft ons op 6 december 2022 de resultaten van uw onderzoek naar de doorwerking en kwaliteit van de aanbevelingen uit uw onderzoeken gestuurd. Wij danken u voor uw onderzoek en de gelegenheid om onze reactie te geven voor u het rapport naar de gemeenteraad stuurt. Wij gaan in deze brief in op uw conclusies en aanbevelingen.

Conclusies en aanbeveling

U concludeert dat rekenkameronderzoeken nuttig worden bevonden voor het werk van de raad en de kwaliteit van het politieke debat. Wij kunnen ons hierin vinden en denken dat deze conclusie ook voor het college van B&W en de organisatie getrokken kan worden. Hierbij geldt een van de andere conclusies wat ons betreft als randvoorwaardelijk, namelijk de conclusie over verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de onderzoeken. Wij onderschrijven de opmerkingen hierbij over onder andere de timing van onderzoeken, de spreiding over de organisatie, liever kwalitatief dan kwantitatief en de lengte van de onderzoeken. Deze suggesties kunnen ervoor zorgen dat de onderzoeken beter worden en de dialoog tussen raad en college versterken.

U beveelt de raad aan de monitoring van de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten structureel te bespreken. Mocht de raad deze aanbeveling overnemen en ons uitnodigen voor zo'n bespreking, dan gaan wij graag in op die uitnodiging. Daarnaast kunnen we ons ook vinden in uw voorstel om, samen met raad en organisatie, in gesprek te gaan over de werkwijze van de rekenkamercommissie.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,



Sandra van 't Hooge

de burgemeester,



Lex Roolvink

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

1.3 Afbakening

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

Bij de selectie is ervoor gekozen één onderzoek te selecteren dat uniek is voor de gemeente Opsterland en drie die ook in de gemeente Ooststellingwerf en Weststellingwerf 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 Opsterland is onderzocht is het onderzoek naar de integratie van statushouders.

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. Integratie statushouders (april 2017)

2. Vraagstelling en Normenkader

2.1 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

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

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

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

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

II. Deelvragen over **welke besluiten zijn vastgelegd**

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

III. Deelvragen over **het effect op het beleid**

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

IV. Deelvragen over **de controle op het effect van het beleid**

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

2.2 Normenkader

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

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

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

2.3 Interpretatie van het normenkader

De toetsing aan het normenkader is als volgt:

-	niet te beoordelen
	niet voldaan
	beperkt voldaan
	grotendeels voldaan
	voldaan

Deze beoordeling moet worden gezien als een benadering op grond van waarnemingen op basis van interviews, het nakijken en beluisteren van (oriënterende) raadsvergaderingen en het bestuderen van de stukken.

Ook moet een nuancering worden geplaatst ten aanzien van de beoordeling. Als het college de raad bijvoorbeeld informeert dat ze met een aanbeveling niets doet en de raad accepteert dat, ondanks dat de aanbeveling aanvankelijk wel is overgenomen, is dat geen lacune van het college maar de keuze van de raad. In de toetsing kan het dan zo zijn dat aan de norm niet is voldaan, er is dan immers geen sprake van doorwerking, maar dit is verklaarbaar.

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

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

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

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

3 Kwaliteitsborging en -beleving van de rekenkameronderzoeken

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

3.1 Definitie begrip kwaliteit

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

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

Omdat de rapporten van de rekenkamercommissie Opsterland 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 Opsterland 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 Opsterland 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 onderwerpen beargumenteerd van de groslijst worden afgevoerd. Deze informatie wordt met de raad en college via het onderzoeksprogramma gedeeld.

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

Na het proces van onderzoek en het opleveren van het conceptrapport (zonder conclusies en aanbevelingen) vindt er een kwaliteitscontrole van de bevindingen plaats in de vorm van ambtelijk wederhoor. Aan de gemeentesecretaris wordt gevraagd om feitelijke onjuistheden in het bevindingenrapport te melden. De opmerkingen worden na afweging door de rekenkamercommissie verwerkt, waarna het bevindingenrapport definitief gemaakt wordt en de conclusies en aanbevelingen geschreven worden door de rekenkamercommissie. Via een Memorie van Antwoord wordt aan de gemeentesecretaris teruggekoppeld hoe het ambtelijk wederhoor is verwerkt. De definitieve versie van het rapport, met conclusies en aanbevelingen, wordt aangeboden aan het college met het verzoek om schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Nadat het bestuurlijk wederhoor en het nawoord aan het rapport zijn toegevoegd wordt het onderzoeksrapport gedeeld met de gemeenteraad en vaak wordt er ook een persbericht verstuurd. In de oriënterende raadsvergadering 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 24 januari en 17 oktober met de raadsleden geeft de raad een positief oordeel over de nut en noodzaak van rekenkameronderzoeken en ook over de kwaliteit van rekenkamerrapporten.

Over het algemeen is de raad (zeer) tevreden met de onderzoeken en met de aanbevelingen. Raadsleden geciteerd: rapporten geven goed inzicht in hoe de praktijk uitpakt; de adviezen die worden gegeven om te verbeteren geven veel inzicht; er is niet een soort cultuur waarin we wantrouwen hebben naar de gemeente of ze de adviezen wel gaan uitvoeren. Sommigen hebben een toon van wantrouwen in de rapporten gelezen of gevoeld, bijvoorbeeld bij het rapport Financiële Sturing Jeugdwet. De adviezen moeten volgens de raad objectief zijn en zonder oordeel. Het is aan de raad om er iets van te vinden. Met de rapporten van de rekenkamer krijgen wij een goed kijkje achter de schermen. De rekenkamer, als verlengstuk van de raad, is een belangrijk instrument, mede door de complexiteit van de onderwerpen. Daarbij schetst de rekenkamercommissie de goede context en met een brede blik. Van belang is dat de raad onderwerpen voor onderzoek kan aandragen. Dit is het geval. De stelling dat de raad het rapport krijgt gelijktijdig met het college wordt breed maar niet unaniem gedragen.

Een enkel raadslid is de irritatie van het college jegens de rekenkamercommissie en jegens de rapporten opgevallen.

3.5 Kwaliteitsbeleving bij de overige belanghebbenden

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

Ambtelijk en bestuurlijk is er meer kritiek op de kwaliteit van de rekenkamerrapporten dan vanuit de raad is gehoord: aanbevelingen moeten actueel en concreet, acceptabel en realistisch zijn. Er zit een lacune tussen signaal en uitkomst. Onderzoek kost zeer veel ambtelijke inspanning. Doordat andere

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

werkzaamheden gewoon doorgaan, moest er meerdere malen worden overgewerkt om te kunnen voldoen aan de verzoeken om informatie. Ook zijn college en ambtenaren van mening dat een rekenkameronderzoek het meest waardevol is, als het begint bij de visie van de gemeente en het beleid dat eerder door de raad is vastgesteld. De visie is te vinden in het coalitieakkoord. Daarin is ook de samenhang van de onderdelen van het beleid te vinden. Die samenhang wordt gemist in de rekenkameronderzoeken. Bovendien klopten volgens ambtenaren en het college de getrokken conclusies soms niet. Ook wordt er te veel gekeken naar een binaire beoordeling van goed/fout in plaats van minder goed, beter, zeer goed. Soms hebben college en ambtelijke organisatie bij het ambtelijk wederhoor vele pagina's met feitelijke kritiek, waar niet altijd iets mee wordt gedaan. Het leidt tot een negatieve teneur in het rapport, herhaling van deze punten tijdens het bestuurlijk wederhoor en wordt het onderzoek onvoldoende een spiegel die de organisatie kan om haar werk te verbeteren.

Ambtelijk wordt ook ervaren dat de onderzoeken vaak in het sociaal domein plaatsvinden. Hierdoor wordt de werkdruk op een specifiek deel van de organisatie erg groot. College en ambtelijke organisatie zouden wat meer spreiding over de verschillende domeinen een goed idee vinden. Als de zaag te vaak gebruikt wordt, wordt zij stomp is de redenering.

De complexiteit van de onderzochte onderwerpen zijn ambtelijk vaak genoemd. Ambtenaren vinden soms dat het rekenkamerrapport soms een beetje een beeld schetst dat het heel eenvoudig is wat ze doen, maar ambtenaren werken in een bewegende, complexe, wereld waar niet alle gegevens voorhanden zijn. Ze komen dus niet zomaar volledig in control. Het rapport snijdt een onderwerp aan, dat heel erg speelt, maar het beeld wordt geschetst dat die knoppen waaraan kan worden gedraaid heel duidelijk en de effecten van dat draaien helder zijn. Er zijn wel effecten, maar het zou volgens ambtenaren goed zijn om aan de gemeenteraad te laten zien dat de werkelijkheid complex is. Bij aanbevelingen die door de raad worden overgenomen zijn ze soms afhankelijk van externe partijen en die nemen die aanbevelingen niet zomaar over, terwijl externe ontwikkelingen ook hun gevolgen hebben.

Een rekenkamerrapport moet, volgens een aantal betrokkenen, kort en concreet zijn: ze moeten er ook iets mee kunnen doen. Soms zouden ze aanbevelingen wel willen overnemen, maar dat is wel eens gewoon onmogelijk. Aanbevelingen zouden eerst moeten worden gecheckt op toepasbaarheid met ambtelijke organisatie. Op termijn zijn ze soms wel te gebruiken, maar die nuance wordt gemist. Temporiseren bij de uitvoering is belangrijk. Aanbevelingen moeten vertaald worden naar concrete zaken en haalbare mogelijkheden. Het laatste onderzoek naar het gebiedsteam heeft volgens ambtenaren 500 uur werk gekost. In gesprekken met onderzoekers moeten soms nuances worden aangebracht, waardoor reacties via de mail niet altijd voldoende zijn. Er is een sterke voorkeur om altijd fysiek te overleggen, zodat de organisatie beter in de lerende stand komt. Dan kan er ook meer mee worden gedaan.

Soms leidt een scherp rapport tot een fel debat in de raad, maar dat is niet altijd een beter debat. Door meer context van het beleid in het onderzoek mee te nemen (bijvoorbeeld bij Financiële Sturing Jeugdwet, waar alle gemeenten maar moesten zien rond te komen) kan soms beter en diplomatieker worden geformuleerd. Aan het eind van een onderzoek heeft het college soms het gevoel dat ze als verdachte op een beklagdenbankje zit. Het zou helpen dat als bij onderzoeken meer aan de hand van door de raad in beleid vastgestelde criteria worden getoetst in plaats van algemene of externe criteria. Soms is bewust gekozen op een thema geen beleid vast te stellen of is besloten geen aantallen of register bij te houden. Dat wordt dan uitgelegd alsof het beleid fout is of tekortschiet, maar dat is natuurlijk niet zo. De rekenkamer wilde dit na een reactie van ons ook niet bijsturen en dat heeft weer onnodige ophef tijdens de presentatie van het rapport veroorzaakt.

Ambtenaren en college maakten ook opmerkingen over de status van een rekenkameronderzoek: het mag geen inspectierapport zijn. Vaak wordt in de rapporten uitgebreid beschreven wat de organisatie fout doet, maar hoe het dan wel moet staat er niet bij. College en ambtenaren gaan liever een dialoog aan en in plaats zich te verdedigen tegen een 'eisend' rapport. Ze willen vooral een spiegel. De

rekenkamercommissie heeft een principiële keuze gemaakt door rapporten te schrijven die 'vertaald' worden naar de politieke context van de raad. Dat maakt het lastig om op een genuanceerde manier met de aanbevelingen om te gaan. Ambtenaren en bestuurders moeten heel genuanceerd op de vragen van de onderzoeker reageren, want voor ze het weten zitten ze op het beklagdenbankje. De wens leeft dat bij de onderzoeken ook de vraagstelling per gemeente aan het gemeentelijke beleid en de context wordt aangepast. Zo wordt een rapport meer maatwerk en beter toegespitst op de noden van de eigen gemeente.

Er zijn ook positieve kanten opgemerkt tijdens de gesprekken: door vragen van de onderzoekers ga je als ambtenaar al nadenken. In die zin heeft het onderzoek al waarde en is dus feitelijk al een interventie. Daarom is het belangrijk dat het geen documentenonderzoek alleen is. Ambtenaren geloven meer in kwalitatieve onderzoeken dan kwantitatieve. Zo hebben onderzoeken wel geholpen om ambtelijke bewustwording te vergroten dat informatiepositie van raad moet worden versterkt.

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 de aanbevelingen uit het 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 Opsterland 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. 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. Voor Opsterland wordt daaronder verstaan dat er wordt meegedacht met vergunning-aanvragers, zodat er een ja-tenzij beleid is. Doordat dit gedrag tot nu toe vooral in de hoofden van de mensen zit, is dit beleid kwetsbaar als mensen vertrekken.

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 9 december 2019 is de Verordening Kwaliteit, Vergunningverlening en Handhaving als hamerstuk vastgesteld. In de verordening wordt verwezen naar de wet Wabo. In het raadsbesluit wordt niet verwezen naar het rekenkamerrapport. Evenmin wordt er 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 (verbetering van kwaliteit, verminderen van kosten, verminderen van kwetsbaarheid en het optimaliseren van de dienstverlening en klantvriendelijkheid) en de doelen uit Omgevingswet ⁸[1] (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 in het Beleidsplan (2019). De aanbeveling heeft in zoverre geholpen, dat de doelen en 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 meetbaar zijn. Dit valt het college niet te verwijten, maar de doelen zelf. Om een voorbeeld uit de 4K's te noemen: de K van kwaliteit heeft onder meer te maken met de kennis en die kennis en ervaring, maar ook de bejegening van burgers, en 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?

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.

⁸ De OWO-gemeenten bereidden zich met het Beleidsplan (2019) voor op de Omgevingswet. Op moment van schrijven, lijkt het erop dat deze wet na herhaalde malen te zijn uitgesteld in 2023 van kracht wordt.

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

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

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

Doordat de 'meetbare' doelstellingen het onderdeel van het gemeentelijk beleid zijn geworden via het Beleidsplan (2019) wordt de rapportage van de vorderingen op dit terrein geregeld via de P&C-cyclus. Het gaat hier in het bijzonder om het Jaarverslag en Uitvoeringsprogramma VTH Fysieke leefomgeving Opsterland. 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 om door te gaan met 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 eigenlijk niet meer dan het destijds reeds ingezette beleid voort te zetten en het college en de raad van Opsterland hebben sinds dit rapport geen reden gezien om hiervan af te zien.

Indirect is de aanbeveling een oproep aan de gemeenteraad van Opsterland geen eigen beleid te ontwikkelen ten aanzien van de 4K's. Dit is voor de ambtenaren eenvoudiger, maar het blijft een politieke keuze van de raad om hier gevolg aan te geven.

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 letterlijk uitgevoerd, maar het college zegt in haar reactie op deze aanbeveling toe de raad te informeren volgens de jaarlijkse verantwoording. De raad heeft niet gevraagd om hiervan af te wijken, waardoor het college de raad terug rapporteert via de P&C-cyclus. 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.

Op 31 mei heeft de Tweede Kamer overigens bij amendement van Van Dijk en Strolenberg⁹ aangenomen dat het college jaarlijks 'een overzicht van de aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer, 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 Opsterland om dit via het jaarverslag te doen, werkt dus al vooruit op deze wetswijziging. De raad moet wel opletten of de aanbeveling conform de wet zal worden uitgevoerd. Wordt er in het jaarverslag een lijst opgenomen, of moeten de raadsleden zoeken naar de wijze waarop vervolg is gegeven aan de overgenomen aanbevelingen. In dat laatste geval, schiet het college te kort.

De aanbeveling is met instemming van de raad niet naar de letter uitgevoerd, maar wel naar de

⁹ Bij de behandeling van de wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers op 31 mei 2022 beoogt het amendement een artikel 185a gemeentewet toe te voegen.

bedoeling van de aanbeveling. De raad wordt in de gelegenheid gesteld te controleren of de aanbeveling is uitgevoerd. Het is nog niet duidelijk of er een overzicht wordt opgesteld in het jaarverslag.

Toetsing aan normenkader

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

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

1. Tijdens de besluitvormende vergadering wordt vanuit de raad wel benadrukt dat het college voortvarend aan de slag moet met de aanbevelingen en wil de uitvoering monitoren. Er is wel uitgebreide bespreking geweest (over de uitkomsten en opzet onderzoek) tijdens een oriënterende bijeenkomst. De rekenkamercommissie en onderzoeker krijgen daar uitgebreid ruimte dit te verduidelijken. Vragen gaan bijvoorbeeld over het kostenaspect en de leidraad van het beleid (4 K's). Ook zijn er vragen over de reactie van het college. College gaat uitgebreid in op de vragen. Fracties gaan in op de conclusies en de aanbevelingen en het proces. Enkele leden

nemen kritisch het college onder de loep. O.a. over het oppakken van aanbevelingen, en uiten hun zorgen over de ambtelijke samenwerking binnen OWO en het wel- of niet leveren van bepaalde informatie aan de rekenkamercommissie.

2. Er is een uitgebreide bespreking geweest (over de uitkomsten en opzet onderzoek) tijdens een oriënterende bijeenkomst. In die bijeenkomst is wel aandacht geweest voor de inhoud, maar er was slechts beperkt sprake van een politiek debat.
3. De raad besluit unaniem om het raadsvoorstel over te nemen. Er wordt geen stemming over het voorstel gewenst. Raadsleden geven wel beknopte toelichting bij besluitvorming en doen oproepen aan het college over het vervolgproces. De aanbevelingen worden met het besluit overgenomen en het college wordt opgedragen om ze uit te voeren en hier bij de verantwoording (het jaarverslag) verslag van te doen.
4. De doorwerking vindt plaats in het Beleidsplan en in de VTH-verordening.
5. Idem
6. De getroffen maatregelen zijn verbonden met de aanbevolen beleidsdoelen. Hierbij kan vooral gedacht worden aan het vooroverleg met de twee andere OWO-gemeenten bij de FUMO-vergaderingen.
7. Het beleid is uitgevoerd conform de wens van de raad. Zelfs het niet naar de letter van de aanbeveling uitvoeren van de vijfde aanbeveling wijkt niet af van de wens van de raad.
8. Het zicht op het effect van de uitvoering is beperkt door de gekozen wijze van rapporteren. Doordat de doorwerking in de jaarverslagen VTH wordt weergegeven, kan de raad uiteraard nadere vragen stellen, maar een jaarverslag behelst alle aspecten die in de gemeente spelen, waardoor de kans bestaat dat de aanbevelingen die de raad van de rekenkamer heeft overgenomen ondersneeuwen.
9. Er is een procedure - in de P&C-cyclus - waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen.
10. Deze procedure wordt uitgevoerd.
11. Er is geen directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen, maar doordat de raad de jaarstukken krijgt, bestaat de mogelijkheid om de onderwerpen te bespreken.

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, 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 Agenda¹⁰ 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 rapport¹¹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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

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

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

Het college erkent volgens een schrijven van 1 oktober 2019 dat er geen apart inclusiebeleid is. Verder geeft ze aan dat ze wel de doelstellingen van het VN-verdrag onderschrijft en willen onderzoeken hoe ze inclusie van mensen met een handicap het beste kunnen waarborgen, maar ze blijft tegenstander van een apart inclusiebeleid. Het besluit om geen apart beleid op te stellen voor Inclusie is overigens niet laakbaar. De vraag die er voor de gemeente Opsterland is of de gemeente zich houdt aan de *Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte* waarin het VN-Verdrag Handicap¹² voor Nederland zijn gecodificeerd. Dat is door het Doe-mee-onderzoek niet onderzocht. In zowel het verdrag als in de wet staat niet dat er door gemeenten beleid moet worden opgesteld. Het resultaat van het onderzoek kan dus worden gelezen als een advies aan de gemeente. Wel is onderzocht of het beleid van de gemeente Opsterland voldoet aan de criteria van het College voor de Rechten van de Mens. Deze criteria hebben niet de kracht van een wet en moeten worden geïnterpreteerd zien als een advies aan gemeenten. De gemeente heeft dat advies klaarblijkelijk naast zich neergelegd. Dit is overigens niet alleen zo in Opsterland, maar ook bij de twee andere OWO-gemeenten.

Het onderzoek leidde aanvankelijk niet tot een besluit van de raad. De rekenkamerbrief wordt als ingekomen stuk aan de raad aangeboden. De rekenkamercommissie verzoekt hierna de raad of ze de rekenkamerbrief mag komen toelichten. Met de steun van een aantal fracties vindt er alsnog een behandeling plaats tijdens de oriënterende vergadering van 24 februari 2020. Er kunnen dan geen formele besluiten meer worden genomen, maar dit wordt opgelost doordat het college een toezegging doet en bij de behandeling daarvan kunnen wel moties worden ingediend.

Bij de bespreking van 24 februari benadrukt de rekenkamercommissie dat de gemeente inclusiebeleid dient in te voeren. Het college en de meerderheid van de raad vinden dat het opstellen van dergelijk beleid zou kunnen leiden tot onnodige bureaucratie, terwijl de gemeentelijke organisatie wel actief bezig is met inclusie. Hierna gaat de discussie verder over de vraag of voldoende leden uit de doelgroepen advies geven bij de totstandkoming van beleid. Raadsleden constateren dat ondanks dat de gemeente veel doet, de borging in controleerbare beleidsstukken mist.

Eén fractie overweegt daarom op de eerstvolgende raadsvergadering na 24 februari nog een motie in te dienen, hetgeen niet meer kan omdat de raad al heeft besloten door niet te reageren op de brief bij de vergadering van 11 november. Uiteindelijk beslist de vergadering dat ze een brief van het college afwacht en als de betreffende fractie dan nog een motie wil indienen, dan kan dat naar aanleiding van die brief.

De raad heeft op de oriënterende vergadering van 24 februari 2020 weliswaar kritische vragen gesteld aan het college over de vraag of ze wel of niet doelgroepenbeleid wil en aan de rekenkamer over de inhoud en het proces van het onderzoek, maar aan het eind van die vergadering is gesproken over de vraag of de rekenkamerbrief voor de besluitvormende raadsvergadering wordt geagendeerd. Uiteindelijk is besloten

¹² Convention on the rights of persons with disabilities, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

dat niet te doen. Daardoor ontnam de raad zich de mogelijkheid een besluit te nemen over de aanbevelingen en heeft ze, indirect, besloten de aanbevelingen niet over te nemen.

Hieronder worden de aanbevelingen afzonderlijk besproken. De aanbevelingen worden besproken conform de andere casussen omdat hier de doorwerking van de aanbevelingen wordt onderzocht. Ze zijn echter niet door de raad overgenomen, waardoor het college de-facto geen opdracht heeft gekregen of aanvaard heeft om de aanbevelingen uit te voeren.

Aanbeveling 1: beleid opstellen

De aanbeveling luidt voluit:

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

Er is naar aanleiding van dit rapport geen plan van aanpak opgesteld. Daarmee wordt deze aanbeveling niet uitgevoerd. Dat is bekend bij de raad.

In de gemeente was het al de gewoonte om leden van doelgroepen uit te nodigen bij klankbordgroepen en adviesgroepen. Dit is niet veranderd naar aanleiding van het rapport.

De aanbeveling wordt niet uitgevoerd.

Aanbeveling 2: waarborgen in beleid

De aanbeveling luidt voluit:

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

Er is geen apart gemeentebeleid opgesteld. Dat betekent niet dat het college niets met inclusiebeleid doet. De achterliggende gedachte van de drie decentralisaties van 2015¹³ was dat de taken in het sociaal domein in samenhang zou moeten worden uitgevoerd. Daarom koos de gemeente Opsterland niet voor doelgroepenbeleid. Het beleid wordt door het Gebiedsteam in samenhang uitgevoerd bij b.v. de aanpak rond schuldenproblematiek, beleid rond opgroeien en levensloopbestendig wonen. Inclusie maakt daar een integraal onderdeel van uit. Mochten raadsleden willen weten wat de gemeente op het gebied van inclusie doet, dan zouden ze dat terug moeten vinden in de documenten van de P&C-cyclus, maar ook daar is het niet te vinden onder een specifieke kop.

De aanbevelingen wordt niet uitgevoerd, omdat de aanpak van de problematiek die het NVRR-onderzoek voorstaat een andere is dan die in de gemeente Opsterland wordt toegepast.

Deze aanbeveling wordt niet uitgevoerd.

Aanbeveling 3: regelmatige evaluatie

De aanbeveling luidt voluit:

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

Als er geen apart beleid is vastgesteld, kan dit uiteraard ook niet worden geëvalueerd. Doordat er niet kan worden vastgesteld of het college het beleid zou hebben geëvalueerd als dat er was geweest, kan hier dus ook geen conclusie worden getrokken.

¹³ De uitvoering van jeugdzorg, de WMO en de Participatiewet werd in 2015 bij de gemeenten belegd.

De aanbeveling wordt niet uitgevoerd.

Toetsing aan normenkader

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

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

Ad1) Er was bij de oriënterende vergadering inhoudelijk aandacht voor het onderwerp inclusie. De raad heeft zich het onderwerp goed eigen gemaakt en gedetailleerde inhoudelijke vragen gesteld.

Ad2) De raad heeft tijdens de oriënterende vergadering informatie uitgewisseld, maar heeft het daarna niet in een besluitvormende vergadering geagendeerd. Het politiek debat vond plaats in de oriënterende raadsvergadering.

Ad3) De raad heeft er impliciet voor gekozen het onderwerp niet te agenderen, waardoor ze indirect het besluit heeft genomen dat ze aan het college geen beleidsverandering vraagt.

- Ad4) Het besluit van de raad is een acceptatie van het bestaande beleid en daarmee impliciet een besluit dat er geen doelgroepenbeleid is.
- Ad5) Er zijn geen raadsbesluiten n.a.v. de rekenkamerbrief.
- Ad6) n.v.t..
- Ad7) n.v.t..
- Ad8) n.v.t.
- Ad9) Er is een procedure - in de P&C-cyclus - waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen.
- Ad10) Deze procedure wordt uitgevoerd.
- Ad11) Er is geen directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen, maar doordat de raad de jaarstukken krijgt, bestaat de mogelijkheid om de onderwerpen te bespreken.

4.3 Financiële sturing jeugdwet (april 2020)

Het terrein van jeugdzorg is complex en staat sinds de decentralisaties van 2015 eigenlijk constant landelijk in discussie. De decentralisaties gaven de taken aan de gemeenten maar door de bijbehorende bezuinigingsoperatie, het uitblijven van de verwachte efficiëntieslag en de complexiteit kampen veel gemeenten met financiële tekorten en zijn ze op zoek naar mogelijkheden en instrumenten om de portefeuille onder controle te krijgen. Een onderzoek naar de financiële sturing op de uitvoering van de jeugdwet was door alle drie gemeenteraden gewenst.

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

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

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

Het onderzoek kende de volgende centrale vraagstelling:

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

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

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

Het college reageert afwijzend op de conclusies, maar heeft duidelijk weinig moeite met de aanbevelingen van het rapport. Het college concludeert 'dat we uw conclusies voor een belangrijk deel niet delen. In uw aanbevelingen zien wij hoofdzakelijk een bevestiging van de voor ons reeds gebruikelijke werkwijzen en sinds september ingezette acties, waarmee wij onze grip op de jeugdzorg realiseren'. De rekenkamercommissie stelt in haar nawoord dat ze het oneens is met de kritiek op de conclusies en vindt dat de aanbevelingen geen bevestiging is van wat het college al doet.

Het college heeft vooral moeite met de conclusie dat de raad niet of onvoldoende wordt geïnformeerd. Het laat zien dat het in 2018 zes maal en in 2019 acht maal informatie aan de raad heeft gezonden. De rekenkamer neemt dat niet over. Er werd volgens de rekenkamer wel veel informatie aan de raad gezonden, maar 'veel informatie die echt nodig was, kreeg hij (de raad red.) niet'. Overigens stelt het college dat een deel van de aanbevelingen al zijn opgepakt na de onderzoeksperiode, wat in hun visie zou verklaren, waarom het niet bij het onderzoek is meegenomen.

Bijzonder is dat de rekenkamercommissie twee maal, in plaats van de gebruikelijke één maal, de ambtelijke organisatie de mogelijkheid van ambtelijk wederhoor heeft gegeven. Volgens het college was dat nodig om de vele fouten er uit te halen. Het college vindt het nodig dit in haar reactie op het onderzoek mede te delen. Het laat zien dat er enige irritatie is ontstaan over de gang van zaken rond dit rapport. Die irritatie hangt samen met de ervaring die de ambtelijke organisatie en het college hebben opgedaan met andere onderzoeken. Die irritatie is dat de laatste jaren zeer veel onderzoek is gedaan op het terrein van het sociale domein en dat bij elk, of in ieder geval veel, van die onderzoeken zeer veel informatie is opgevraagd. Er wordt geclaimd dat dit honderden uren werktijd heeft gekost. Door meerdere respondenten is het astronomische getal van 600 uur genoemd. Dit kon echter niet hard worden gemaakt¹⁴.

In de oriënterende vergadering van de raad op 24 augustus 2020 stelt één raadslid dat 'kritiek op de rekenkamercommissie, kritiek op onszelf' is. Ook wordt gesteld dat de rekenkamercommissie op verzoek van de raad opereert. Dit is relevant omdat tijdens een bijeenkomst in Beetsterzwaag op 18 oktober 2022 de onderzoekers vergelijkbare uitspraken konden noteren en merkten dat die instemming kregen in een groep van 8 raadsleden.

Om te beginnen met de tweede uitspraak: die staat op gespannen voet met de wet. De rekenkamercommissie is onafhankelijk en kiest zelf wat hij onderzoekt. De raad mag wel een verzoek indienen en hoewel rekenkamers over het algemeen geneigd zijn dit soort verzoeken te honoreren, en hoewel rekenkamers ook regelmatig met de raad in gesprek gaan over wat de raad onderzocht wil

¹⁴ Het is volgens respondenten bijgehouden, maar de gegevens zijn niet bewaard.

hebben, blijft wat de rekenkamer onderzoekt een keuze en een verantwoordelijkheid van de rekenkamer zelf. Daarmee vervalt ook de eerste uitspraak. Als de rekenkamer handelt op grond van de eigen verantwoordelijkheid, is kritiek op de rekenkamer kritiek op die verantwoordelijkheid en niet op de verantwoordelijkheid van de raad. Overigens heeft deze opmerking andere raadsleden er niet van weerhouden kritiek op de rekenkamercommissie te uiten.

De doorwerking van de drie overgenomen aanbevelingen worden hieronder behandeld. De raad heeft niet alle volgende aanbevelingen uit het rapport over Financiële Sturing Jeugdwet zonder wijzigingen overgenomen. Op 7 september 2020 zijn twee amendementen en twee moties ingediend. De amendementen zijn aangenomen, één motie is ingetrokken en de ander is verworpen.

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.

Deze aanbeveling wordt niet door de raad overgenomen. Amendement 2 van PvdA, Opsterlands Belang en ChristenUnie wordt met 13 stemmen voor en 8 tegen aangenomen. Het amendement luidt: *De aanbevelingen van de rekenkamercommissie Opsterland genoemd in het rapport financiële sturing jeugdwet, met uitzondering van aanbeveling 1, over te nemen.*

Volgens de uitleg van het amendement is de aanbeveling strijdig met het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord is opgenomen, dat het college een inspanningsverplichting heeft om de inkomsten die de gemeente van het Rijk krijgt in evenwicht te brengen met de uitgaven. Het is onduidelijk waarom dat strijdig zou zijn met het geven van gedetailleerde informatie. De indieners van het amendement lezen onterecht in deze aanbeveling een wijziging van de strategie zoals dat in het coalitieakkoord is opgenomen.

Het college heeft naar aanleiding van de eerste aanbeveling geschreven dat het al veel informatie aan de raad zendt, maar dat het lastig is te voorzien hoe de kosten zich ontwikkelen, doordat de te verwachten aantallen en intensiteiten voor zorg door derden wordt bepaald. Die informatie is vooral te vinden in de informatie die het college deelt tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep sociaal domein. Deze vinden vier maal per jaar plaats. In die presentatie doet het college zijn best om aan te geven wat de verwachte kosten zijn.

Deze aanbeveling wordt niet door de raad overgenomen, maar wel door het college uitgevoerd.

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.

Deze aanbeveling is uitgevoerd door middel van presentaties in de klankbordgroep. Bij die bijeenkomsten krijgen raadsleden uitgebreid informatie over de actuele cijfers en de verhouding met de begroting. Ook

worden pogingen ondernomen om, in lijn met de eerste aanbeveling die door de raad niet was overgenomen, de verwachte kosten in beeld te brengen.

Naast de presentaties waarin een analyse wordt gegeven en getracht wordt verklaringen van de afwijkingen van werkelijke cijfers, worden bovendien cijfers in overzichtelijke spreadsheets gepresenteerd. Deze documenten worden Monitor Sociaal Domein en dashboard genoemd.

De raad vraagt ondanks de informatie die zij krijgt, nog steeds om meer uitleg achter het waarom van de cijfers¹⁵. Daar staat tegenover dat het college niet altijd beschikt over voldoende informatie om dat waarom te verklaren. Ook kan een wijziging in regels die door het Rijk worden opgelegd, grote effecten hebben op de kosten van jeugdzorg. Hierbij kan worden gedacht aan de toepassing van het woonplaatsbeginsel.

De aanbeveling wordt uitgevoerd.

Aanbeveling 3: betere controle uitvoering

De aanbeveling luidt voluit:

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

De gemeente heeft na publicatie van dit rapport haar deskundigheid voor de inkoop beter ingezet, door middel van het inzetten van de inkoopondersteuner. In de Monitor Sociaal Domein is een niet nader gespecificeerd bedrag opgenomen dat dankzij de inkoopondersteuner is teruggehaald. De inkoopondersteuner bepaalt samen met hulpverleners niet alleen of een jeugdige behandeling behoeft, maar ook wat de benodigde intensiteit voor de behandeling is. Hierdoor krijgt de gemeente grip op de kosten. De intensiteit van een behandeltraject is van veel groter belang, dan het aantal behandelingen. Een enkele intense behandeling heeft veel grotere financiële consequenties dan tien weinig intense behandelingen.

De raad krijgt nog geen informatie of de behandelingen ook opleveren wat wordt beoogd. Het college meldt in februari 2021 wel aan de raad, dat de inkoopondersteuner niet alleen wordt ingezet om beter passende zorg te leveren, maar ook om gedurende trajecten in de gaten te houden of de gewenste resultaten worden bereikt. Zo nodig wordt het traject dan bijgesteld.

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

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

¹⁵ Verslag klankbordgroep sociaal domein 9 september 2020.

Amendement: rapportage over de uitvoering aanbevelingen

In de raadsvergadering van 7 september 2020 bij de behandeling van de aanbevelingen van het rapport is een amendement ingediend, in de vorm van een aanbeveling en toegevoegd aan de andere aanbevelingen, die luidt:

Te besluiten dat de klankbordbijeenkomsten sociaal domein in het vervolg in het openbaar worden gehouden.

De vergaderstukken van de klankbörgroep sociaal domein zijn vanaf 7 september 2020 openbaar en ook de vergaderingen zelf. In een enkel geval is, vermoedelijk omdat vergaderingen i.v.m. de coronamaatregelen digitaal werden gehouden, een vergadering niet uitgezonden.

De aanbeveling is uitgevoerd.

Toetsing aan het normenkader

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

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

	Norm	Bevinding
	11. De raad bespreekt de uitkomsten van de aanbevelingen	niet voldaan

Ad1) Meerdere raadsleden geven tijdens het debat op 7 september 2020 inhoudelijk beargumenteerd aan waarom ze bepaalde aspecten van het rekenkamerrapport juist wel en juist niet omarmen. Daarbij wordt ook verwezen naar de discussie op de oriënterende vergadering van 24 augustus, waar ruim drie uur is vergaderd over het rapport. Ook de ingediende amendementen en moties tonen actieve betrokkenheid van raadsleden bij het rapport.

Ad2) De raadsfracties geven hun inbreng bij de raadsvergadering. Tijdens de oriënterende bijeenkomst zijn veel (kritische) vragen gesteld. Fracties geven in het raadsdebat uitleg over standpunten en lichten voorstellen voor moties of amendementen toe. Sommige herhalen kritiek op het rapport en formulering uitkomsten. Andere fracties zijn juist positiever en herhalen kritiek op reactie college. Genoemd wordt ook het belang van lering trekken en feit dat college nu constructievere houding heeft dan tijdens oriënterende bijeenkomst. Er vinden weinig interrupties plaats. Een paar in de tweede termijn. Daar geeft men vooral reactie op elkaars moties en amendementen en licht men vragen inhoudelijk toe. Er is sprake van uitgebreide inhoudelijke behandeling..

Ad3) De voorgestelde moties en amendementen worden uitvoerig besproken en toegelicht bij de raadsbehandeling van het voorstel. Daar ligt het accent van de discussie. College komt met beknopte reactie (ontrading of omarming) wat vervolgens door de raad wordt meegenomen in 2e termijn. Indieners krijgen mogelijkheid dit te beargumenteren voor de stemming van amendementen en geamendeerde voorstel.

Ad4) De door de raad genomen besluiten hebben geleid tot meer aandacht voor de jeugdwet. De memo van juni 2020 en de Monitor Sociaal Domein zijn uitsluitend gericht op de jeugdwet, maar biedt in ieder geval een deel van de gevraagde informatie. De monitor sluit volgens de rekenkamer slechts beperkt aan bij de gedane aanbevelingen, maar de raad accepteert in meerderheid de antwoorden van het college. Overigens is de monitor nog steeds in ontwikkeling. De ambtelijke organisatie is van mening dat ook de eerste aanbeveling zijn weerslag heeft in de presentaties in de klankbordgroepen. De informatie die de raad krijgt aangeboden wordt in overleg met de raad aangepast en doorontwikkeld.

Ad5) De besluiten in de raadsvergadering hebben er toe geleid dat de bijeenkomsten van de klankbordgroep openbaar zijn. De presentaties aan de klankbordgroepen en de informatie in de dashboards zijn ook aangepast.

Ad6) Er zijn maatregelen getroffen, waarbij bovendien vast staat dat ze zo nodig zullen worden doorontwikkeld.

Ad7) De raad heeft besluiten genomen die direct tot veranderingen hebben geleid. Alleen doordat de ambtelijke organisatie wel, en de raad niet de eerste aanbeveling heeft overgenomen, kan worden gesteld dat de wens van de raad niet naar de letter wordt bediend. Er zijn geen aanwijzingen, dat de raad hier ontevreden over is.

Ad8) De effecten van de uitvoering zijn zichtbaar.

Ad9) Er is een procedure - in de P&C-cyclus - waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen.

Ad10) Deze procedure wordt uitgevoerd.

Ad11) Er is geen directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen, maar doordat de raad de jaarstukken krijgt, bestaat de mogelijkheid om de onderwerpen te bespreken.

4.4 Integratie statushouders (april 2017)

Aanleiding voor dit onderzoek was de stijging van het aantal statushouders in de gemeente Opsterland. Het onderwerp werd door raadsleden als onderzoekssuggestie gedaan bij het jaarlijkse najaarsoverleg voor suggesties voor onderzoeksonderwerpen.

De centrale vraag van het onderzoek luidde:

Welk beleid heeft de gemeente Opsterland voor de integratie van statushouders en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Het onderzoek is door de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd. Het onderzoek heeft de volgende vier aanbevelingen opgeleverd:

1. *Een integraal beleid op te stellen voor statushouders met als doel ze volledig te laten integreren*
2. *De raad twee maal per jaar te informeren over het verloop van het ingevoerde beleid*
3. *Een plan te maken om de statushouders uit de jaren tot 2016 alsnog te laten integreren*
4. *De raad over één jaar te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen*

In de reactie van het college blijkt dat ze niet akkoord is met een drietal feiten, dat door de rekenkamercommissie is gerapporteerd. De rekenkamercommissie is verbaasd dat deze informatie pas na het ambtelijk wederhoor werd aangedragen.

Het college deelt volgens de bestuurlijke reactie twee van de zes conclusies. Eén conclusie, dat statushouders vooral van de bijstandsuitkering leven en dat dit grote gevolgen heeft voor de gemeentelijke financiën, wordt voor rekening van de rekenkamercommissie gelaten en de drie overige worden niet gedeeld. De conclusie die voor rekening van de rekenkamercommissie wordt gelaten, klopt, waardoor het een merkwaardige reactie van het college wordt. Immers, als hij klopt, komt de rekening bij de gemeente terecht. Dat de conclusie onwenselijk is, maakt hem niet onjuist.

De drie overige conclusies zijn volgens het college discutabel. De gemeente heeft volgens het college wel informatie over de integratie van statushouders, probeert wel actief statushouders aan het werk te krijgen en de kosten van statushouders overschrijden de begroting niet al jaren. Wat dat laatste betreft, is de conclusie van de rekenkamercommissie formeel juist, echter de bedragen die de gemeente van het Rijk krijgt, zijn te laag om de kosten van de statushouders te dragen, maar door er zelf geld bij te doen, blijft de begroting in evenwicht.

Ook bij de aanbevelingen komen er punten van verschil van inzicht naar voren. Het college weigert integraal beleid op te stellen, maar neemt de integratiedoelstellingen wel serieus. Er is een activeringsplan nieuwkomers en een voornemen tot het opstellen van een plan van aanpak gezondheid nieuwkomers. Informatie wordt niet alleen via de P&C-cyclus geleverd, maar ook via de klankbordgroepen Sociaal Domein.

De rekenkamercommissie blijft achter zijn conclusies staan en adviseert de raad de aanbevelingen, die aansluiten op de conclusies, over te nemen.

Het rapport is behandeld in oriënterende raadsvergadering van 22 mei 2017 en de aanbevelingen zijn daarna zonder debat en met algemene stemmen overgenomen in de raadsvergadering van 19 juni 2017.

De aanbevelingen worden hieronder besproken.

Aanbeveling 1: integraal beleid opstellen

Op moment van presentatie van het rapport is er al het Activeringsplan Nieuwkomers. Met het activeringsplan wordt een stap gezet in een verandering van de aanpak van het activeren van nieuwkomers, namelijk activering vanaf het begin.

Overigens is het begrijpelijk dat de rekenkamercommissie het Activeringsplan Nieuwkomers niet heeft meegenomen in het onderzoek, want het plan werd in maart 2017 openbaar en het rapport is gedateerd 24 april 2017. Gedurende een rekenkameronderzoek staat het werk van de gemeente niet stil. Met het plan heeft de gemeente gereageerd op een maatschappelijke ontwikkeling, zoals de groei van het aantal statushouders. Het is niet te achterhalen of de aankondiging van een rekenkameronderzoek naar dit beleid invloed heeft gehad op het opstellen van een activeringsplan, het valt echter ook niet helemaal uit te sluiten.

Het Plan van Aanpak Gezondheid Nieuwkomers Gezondheidsbevordering Nieuwkomers wordt in 3 juli 2017 aan de raad gezonden. Het college heeft in de raad van 17 juni niet aangegeven, dat het een reactie is op het rekenkamerrapport.

Er is doorwerking van deze aanbeveling, maar onduidelijk blijft of dit een gevolg is van het onderzoek dan wel of het is veroorzaakt door de groei van het aantal statushouders in 2017 en de daaruit voortvloeiende wens van het college daarop te kunnen reageren.

Aanbeveling 2: informeren

De aanbeveling luidt voluit:

De raad twee maal per jaar te informeren over het verloop van het ingevoerde beleid

Het college belooft dat het de raad gaat informeren via de P&C-cyclus en de klankbordgroepen Sociaal Domein. In beide wijzen van informeren gaat de aandacht uit naar een scala van onderwerpen, waardoor de aandacht voor de statushouders kan ondersneeuwen. De raad accepteert in meerderheid deze belofte. Het college maakt die belofte hierna waar.

De aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 3: plan opstellen voor statushouders uit jaren voor 2016

De aanbeveling luidt voluit:

Een plan te maken om de statushouders uit de jaren tot 2016 alsnog te laten integreren

Het college, en de raad gaat daarin mee, geeft aan dat ze geen apart beleid zal opstellen voor de statushouders van voor 2016. Uit het Activeringsplan wordt duidelijk dat het gaat om een kleine groep, maar er staat niet om hoeveel mensen exact. De statushouders van voor 2016 worden daarom net als andere mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meegenomen in het algemene beleid van de gemeente.

De aanbeveling is niet uitgevoerd.

Aanbeveling 4: informeer raad

De vierde aanbeveling luidt voluit:

De raad over één jaar te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen.

Het college reageert niet op deze aanbeveling, maar gezien de reactie op de tweede aanbeveling, mag worden geconcludeerd dat de raad via de P&C-cyclus wordt geïnformeerd en daarnaast via klankbordgroepen op de hoogte wordt gehouden. Er is geen aparte lijst met aanbevelingen die de raad van de rekenkamercommissie heeft overgenomen.

De aanbeveling is uitgevoerd.

Toetsing aan normenkader

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

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

Ad1) Uit behandeling in de oriënterende bijeenkomst (22 mei 2017) blijkt dat de raad zich de inhoud van het rapport goed heeft eigen gemaakt. De rekenkamercommissie gaf presentatie van het rapport waarna gedetailleerde inhoudelijke vragen volgden met onderbouwing en interactie met rekenkamercommissie. De raad is zich bewust van het vervolgtraject en hun rol daarin als kadersteller en controleur van het college.

Ad2) Alle fracties voeren het woord en stellen meerdere vragen in de oriënterende bijeenkomst. De één meer gericht op inhoud, de ander meer op reactie college en het proces (zoals de gang van zaken rond bestuurlijke wederhoor en relatie college-rekenkamercommissie). Zowel rekenkamercommissie als college krijgt kritische vragen. Raadsleden vullen elkaar aan, en haken in op wat collega's hebben gezegd. Na afloop van de presentatie en vragen over het rapport staat het Activeringsplan van het college op de agenda voor toelichting en vragen. Het college krijgt verschillende vragen over dit plan en daarbij zijdelings ook over het rekenkamerrapport. Er zijn geen onderlinge interrupties tijdens het debat in de raadsvergadering.

Ad3) Het punt staat voor besluitvorming geagendeerd. De raad voert geen debat over het raadsvoorstel. Het voorstel wordt zonder amendingsvoorstel of stemverklaring aangenomen met algemene stemmen. De raad besluit volgens het raadsvoorstel om het college advies te vragen over de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Het idee is dat dit zal bijdragen aan (toekomstig) beleid van de raad over dit onderwerp.

Ad4) De besluiten hebben doorwerking op de dag dat het rapport in de raad wordt behandeld (Activeringsplan). Echter, het is niet achterhaalbaar of dit is dankzij het rapport, dan wel doordat het college reageert op de toenemende aantallen statushouders in de gemeente.

Ad5) idem.

Ad6) Met de maatregelen in het Activeringsplan wordt vooral richting gegeven hoe de gemeente de situatie wil gaan verkennen en aanpakken. In het Plan van Aanpak Gezondheidsbevordering zijn wel duidelijke acties beschreven, financiën vrijgemaakt en ketenpartners met wie zal worden samengewerkt benoemd.

Ad7) De uitvoering is conform de wens van de raad. Uit de Evaluatie Activeringsplan (2019) blijkt dat het activeringsplan een positief effect heeft gehad. Daarin wordt onder vastgesteld dat er sprake is van een uitstroom naar de arbeidsmarkt. De omvang wordt daarin niet beschreven, waardoor niet duidelijk is hoe groot dat succes is. Dat het niet eenvoudig is de mensen die in 2017 als statushouder zijn ontvangen door te geleiden naar de arbeidsmarkt, wordt verklaard door de lage opleiding die velen hebben doorlopen en de korte duur dat de statushouders in Nederland zijn. Van de 116 inburgeraars heeft 22% het inburgeringstraject afgerond.

Ad8) Via de evaluatie heeft de raad zicht op effect van de genomen maatregelen tot op dat moment. Andere informatie kan de raad uiteraard opvragen, maar die wordt niet automatisch gegeven in de monitor Sociaal Domein.

Ad9) Er is een procedure - in de P&C-cyclus - waardoor de raad kan zien dat aanbevelingen zijn overgenomen.

Ad10) Deze procedure wordt uitgevoerd.

Ad11) Er is geen directe procedure voor de bespreking van de uitkomsten van de aanbevelingen, maar doordat de raad de jaarstukken krijgt, bestaat de mogelijkheid om de onderwerpen te bespreken.

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 wet is vrij kort over de bevoegdheid van de rekenkamer: de rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur¹⁶. Binnen de gemeente Opsterland is echter geen overeenstemming over de rol of taakopvatting van de rekenkamer.

Een deel van de raad vindt dat de rekenkamercommissie in haar opdracht handelt. Dit is niet correct. Zeker als het idee wordt uitgebreid tot de gedachte dat de raad, als opdrachtgever, geen kritiek op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zou mogen hebben.

De rekenkamer kan op verzoek van de raad een onderzoek instellen (182 lid 2 Gemw). De rekenkamer is niet gehouden deze verzoeken in te willigen. De rekenkamercommissie van Opsterland overweegt de verzoeken serieus en probeert er gehoor aan te geven, maar de selectie van het onderzoeksonderwerp en de onderzoeksmethode blijft een bevoegdheid van de rekenkamer.

Hieruit volgt dat de rekenkamercommissie verantwoordelijk is voor de rapporten en de raad, zie immers zonder last stemt, bij zijn politieke keuzes niet gehouden is de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen¹⁷.

Dit leidt automatisch tot de vraag of de rekenkamercommissie niet zelf een bepaalde politieke kleur zou kunnen hebben. Absolute neutraliteit is immers een fictie. Op grond van de onderzochte onderzoeken is er geen duidelijke politieke kleur vast te stellen. De rekenkamercommissie heeft voldoende afstand van het politieke debat. Maar deze rekenkamercommissie heeft wel de neiging een specifieke bestuursstijl aan de gemeente op te leggen. Dit is terug te zien in de selectie van criteria. De rekenkamercommissie 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 maakt om veel ambtelijke capaciteit in te zetten op punten die niet direct te maken hebben met de besluiten van de raad. De laatste jaren zijn er nogal wat externe

¹⁶ Art. 182 lid 1 Gemeentewet. Dit artikel wordt hoogstwaarschijnlijk per 1 januari 2023 gewijzigd dat het niet langer gaat om het bestuur, maar gevoerde beleid. Volgens de memorie van toelichting staat buiten kijf dat het gaat het gevoerde bestuur en beleid (Kst 35 298 C).

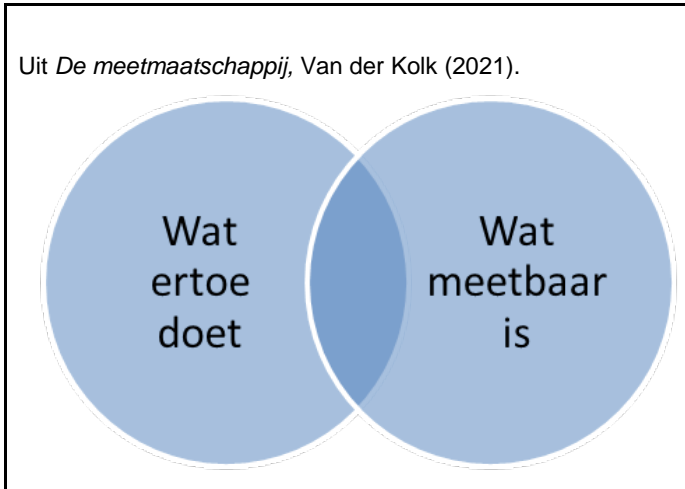
¹⁷ rt. 27 Gemeentewet en art. 129 lid 1 Grondwet.

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 en de capaciteitscrisis in het opvangcentrum in Ter Apel. 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 de gemeentelijke organisatie van Opsterland hard gewerkt om ook haar bestaande taken zo goed mogelijk uit te voeren. In dit 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 volstrekt 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. Inclusie is eigenlijk onderdeel van veel beleid in het sociaal domein. De decentralisaties van 2015 hadden juist het oogmerk het beleid integraal aan te pakken. Dat heeft automatisch tot gevolg, dat het moeilijk is losse onderdelen in cijfers zichtbaar en controleerbaar te maken. 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 wordt er eigenlijk standaard rekening mee gehouden dat hier aandacht aan moet worden besteed.

De rekenkamercommissie heeft gelijk, dat zonder inclusiebeleid de raad ook niet kan meten of de problemen adequaat worden opgepakt. Er zijn geen statistische indicatoren hoeveel slechtzienenden, 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 is van belang of signalen die een antwoord op deze vraag geven, terecht komen bij de raad. Dat betekent dat de raad niet kan zien dat 32,4% van de slechtzienenden dankzij de gemeente een werkplek hebben gekregen, maar wel hoort dat de slechtzienenden tevreden zijn met de hulp die zij ervaren. In een kleine gemeente kan dit voldoende zijn, als de drempel naar raadsleden laag is. Het gaat niet om, om informatie te geven, maar om relevante informatie te geven.



Tot nu toe is het inclusie-onderzoek als voorbeeld genomen, maar ook de andere onderzochte onderzoeken richt de aandacht zich op het leveren van beleidsstukken, meer en betere rapportages en vastleggen van meetbare doelen. Dat leidt tot verhoogde werkdruk in de ambtelijke organisatie, zonder dat zeker is dat de raad beter zal kunnen sturen. Meten is goed, maar met mate. De wellicht wat onkritische aandacht voor beleidsstukken, informatie en meetbare doelen wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van kernwoorden uit de drie overige onderzoeken.

	Statushouders	Jeugdwet	Vergunningverlening
Beleidsstukken	Integraal beleid opstellen; Plan maken		Verordening; Vergunningsbeleid
Informereren	Twee maal per jaar informeren	Gedetailleerde informatie; gedegen kwartaalanalyse	
Meetbare doelen	Volledig laten integreren (2X)		Meetbare doelen

Er zijn enkele aanbevelingen die niet onder deze drie categorieën vallen. Dit geldt voor de derde aanbeveling voor het rapport over de jeugdwet, waar aanbevolen worden om behandelingen niet zonder overleg met een vertegenwoordiger van de gemeente te laten plaatsvinden. De rekenkamer zou zich meer kunnen richten op dit soort aanbevelingen.

De gemeente stelt dat ze niet aan doelgroepenbeleid doet en daarom niet overal beleid voor hoeft op te stellen. Het is niet geheel juist dat de gemeente geen doelgroepenbeleid heeft, maar het klopt dat ze het niet heeft opgeschreven. Er worden echter wel acties ondernomen om het beleid tussen de oren van de

ambtenaren te krijgen en te houden. Daarom mag hier worden gesproken van impliciet doelgroepenbeleid. Dit maakt het niet eenvoudig om dit beleid te controleren, daar heeft de rekenkamer gelijk in.

De rekenkamercommissie oordeelt duidelijk in haar conclusies en aanbevelingen en verdedigt die daarna scherp tegen kritiek uit het college. Op zich is dat goed, want een rekenkamercommissie die dat niet 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 het onderzoek 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 rekenkamer heeft besloten daar rekening met te houden en het onderzoek in het najaar te starten, waarna de ambtelijke organisatie loyaal heeft meegewerkt. De rekenkamer blijkt dus bereid mee te denken bij het oplossen van problemen in de organisatie, als daar goede argumenten voor zijn aangedragen.

De scherpe wijze van communiceren door de rekenkamercommissie bevordert de discussie in de raad. Die discussie is ook van 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.

Douwe Jan Elzinga

Jan R. Luning

Elias de Haan

Jeen Everaarts

November 2022

Bijlage I: Overzicht gesprekspartners

Ellen van Selm	burgemeester	algemeen
Anko Postma	wethouder	Vergunningverlening
Libbe de Vries	wethouder	inclusie, jeugdwet, statushouders
Sandra van 't Hooge	wnd. gemeentesecretaris	algemeen
Gerben Nijholt	ambtenaar	Vergunningverlening
Jan Jitse Visser	ambtenaar	financiële sturing jeugdwet
Jurre Ras	ambtenaar	financiële sturing jeugdwet
Jellemiek Zock	ambtenaar	Inclusie
Petronella Stroop	ambtenaar	Inclusie
Janet Haagsma	ambtenaar	inclusie, statushouders
Jeroen Janssen	ambtenaar	statushouders
Martin Hammenga	ambtenaar	statushouders
Johan de Boer	ambtenaar	sociaal domein
Peggy de Greve	ambtenaar	algemeen
Piet Brouwer	ambtenaar	algemeen
Saskia Mattern	ambtenaar	algemeen
Raadsleden Opsterland	raadsleden	algemeen
Reinoud Koster	griffier	algemeen

Bijlage II: Bronnen

- Activeringsplan nieuwkomers, een eerste aanzet om te komen tot een integrale aanpak, 2017-04852.
- Agenda klankbordgroep Sociaal domein 7-4-2020.
- Amendement 1 PvdA, Opsterlands Belang, ChristenUnie, FNP: Onderzoeksrapport financiële sturing jeugdwet, 7-10-2020.
- Amendement 2 Opsterlands Belang, PvdA, ChristenUnie: Onderzoeksrapport financiële sturing jeugdwet, 7-10-2020.
- Beantwoording Schriftelijke vragen Meer kans op werk voor nieuwkomers, 19-9-2019.
- Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Fysieke Ruimtelijke Leefomgeving 2020-2024, OWO-gemeenten, 2019.
- Brief 2017-25598, 17-10-2017, advies rapport integratie van statushouders.
- Brief 25 maart 2020; Beantwoording vragen GroenLinks-Opsterlanders over Doe-mee-onderzoek NVRR .
- Convention on the rights of persons with disabilities, New York, 2006.
- Doe-mee-onderzoek VN-verdrag handicap, rekenkamerbrief rkc Opsterland, NVRR, 2019.
- Evaluatie activeringsplan nieuwkomers, Wat je aandacht geeft groeit, 2019-07062.
- Financiële sturing jeugdwet - Onderzoek naar de financiële sturing door de gemeente Opsterland op de uitvoering van de jeugdwet, Rekenkamercommissie Opsterland, 2020
- Gemeentelijk Jeugd en Wmo-beleid, Juli 2021, Wolters-Kluwer/Schulink.
- Gerritsen, M., & Lemmens, E. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerrapport. Nijkerk: NVRR.
- Governance: Tussenstand en Aanbevelingen, t.a.v. Algemeen Bestuur FUMO, 16-12-2021.
- <https://lc.nl/friesland/Opsterland-wil-statushouders-op-weg-helpen-22047414.html>
- Implementatieplan Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving OWO-gemeenten, 2020.
- Integratie Statushouders - onderzoek rekenkamercommissie Opsterland, 2017
- Jaarverslag 2019 en Uitvoeringsprogramma 2020 VTH Fysieke leefomgeving Opsterland.
- Jaarverslag 2020 en Uitvoeringsprogramma 2021 VTH Fysieke leefomgeving Opsterland.
- Kolk, B. (2021). De meetmaatschappij, waarom we alles meten en wat dat met ons doet. Amsterdam: Business Contact.
- Motie BAS, D66, GroenLinks-Opsterlanders, VVD: Oproep opstellen schaduw output-begroting Sociaal Domein, 7-10-2020.
- Motie D66, GroenLinks-Opsterlanders, BAS: Uitbreiding onderzoek Sociaal Domein Fryslân, 7-10-2020.
- OWO-samenwerking, Samen Sterker, OWO-visie, Beetsterzwaag 2021.
- Parameters bezuinigingen/uitgaven SD 2020, 18-8.
- Parameters bezuinigingen/uitgaven SD 2020, 6-4.
- Parameters bezuinigingen/uitgaven SD 2020, deel 1 en 2.
- Plan van Aanpak Gezondheidsbevordering Nieuwkomers, 2017-16999.
- Presentatie Financiële ontwikkelingen Sociaal Domein 7-4-2020.
- Presentatie Klankbordbijeenkomst Sociaal Domein, 19-1-2021.
- Presentatie Klankbordbijeenkomst Sociaal Domein, 3-3-2021..
- Presentatie Klankbordbijeenkomst Sociaal Domein, 28-6-2021.
- Presentatie taskforce jeugd Friesland, 7 april 2020.
- 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.
- Schriftelijke vragen Meer kans op werk voor nieuwkomers, VVD, 12-06-2019.
- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, 13-12-2006

- Vergunningverlening door OWO-VTH, Rekenkamercommissies Weststellingwerf, Ooststellingwerf en Opsterland, 2019.
- Verordening Kwaliteit, Vergunningverlening & Handhaving Omgevingsrecht Opsterland, 9 december 2019.
- Verslag klankbordgroep Sociaal domein 7-4-2020.
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Oriënterende bijeenkomst 22 mei 2017: Statushouders.

Raadsvergadering 19 juni 2019: Statushouders.

Oriënterende bijeenkomst 28 oktober 2019: vergunningverlening.

Raadsvergadering 11 november 2019: vergunningverlening.

Oriënterende vergadering 24 februari 2020: Rekenkamerbrief inclusie.

Raadsvergadering 7 september 2020: Jeugdwet.

Bijlage III: Lijst van afkortingen

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

Bijlage 4: 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 Opsterland om na te gaan of de feiten zoals beschreven juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is met een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentesecretaris. Vervolgens is een analyse gedaan en zijn een samenvatting en de conclusies en aanbevelingen geschreven.

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

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

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

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

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

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

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