

Rekenkamercommissie BUCH

Eindrapport

OPVOLGINGSONDERZOEK

Burgerparticipatie, maart 2018

Financiële risico's GGD, juni 2020

Externe inhuur, september 2020

Klachtbehandelingsstructuur, oktober 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Inleiding	3
Onderzoeksvragen.....	4
Hoofdstuk 1 De totstandkoming van de bestuurlijke reacties.....	5
Bestuurlijke reacties op Burgerparticipatie	5
Bestuurlijke reacties op GGD-HN	5
Bestuurlijke reacties op Inhuur Externen	6
Bestuurlijke reacties op Klachtenbehandelingsstructuur	6
Hoofdstuk 2 De besluitvorming in de gemeenteraden.	6
De procedure ten tijde van de onderzoeken.	6
Een nieuwe procedure voor het besluitvormingsproces.....	7
Ongelijkkluidende besluiten van de raden	8
Hoofdstuk 3 De implementatie en uitvoering van de aanbevelingen.....	9
Het implementatieproces bij de aanbevelingen.	9
Hoofdstuk 4 De monitoring van de aanbevelingen.....	9
Het proces van de monitoring van de implementatie van de aanbevelingen.	9
De Wet Versterking decentrale rekenkamers.....	10
Hoofdstuk 5 Beantwoording onderzoeksvragen ten aanzien van het besluitvormingsproces.	10
1. Zijn de bestuurlijke reacties opgesteld volgens een vastgestelde procedure?	10
2. Hoe is de besluitvorming in de raden verlopen?.....	10
3. Zijn de raadsbesluiten uitgevoerd volgens een vastgestelde procedure?	12
4. Hoe is de uitvoering raadsbesluiten geborgd?	13
5. Beantwoording centrale onderzoeksvraag: conclusies en aanbevelingen.	13
Conclusie 1	13
Conclusie 2	14
Conclusie 3	14
Hoofdstuk 6 Bestuurlijke reacties	15

BIJLAGEN

De verslagen van bevindingen:

- Verslag van Bevindingen_Opvolgingsonderzoek deel 1: Burgerparticipatie, 2022-03 p.01
- Verslag van Bevindingen_Opvolgingsonderzoek deel 2: Financiële risico's GGD, 2022-11 p.22
- Verslag van Bevindingen_Opvolgingsonderzoek deel 3: Externe inhuur, 2022-11 p.47
- Verslag van Bevindingen_Opvolgingsonderzoek deel 4: Klachtbehandelingsstructuur, 2023-02 p.73

Inleiding

Overal in ons land doen landelijke, provinciale, regionale en lokale rekenkamers of rekenkamercommissies onderzoeken naar het gevoerde beleid van de overheden. De onderzoeken leiden tot conclusies en aanbevelingen om geconstateerde onvolkomenheden en tekortkomingen te adresseren. Doorgaans wordt het onderzoekstraject afgesloten met het nemen van een besluit door de volksvertegenwoordiging. Het werk van al die rekenkamers is echter alleen effectief als met de resultaten daadwerkelijk iets wordt gedaan; als het beleid wordt bijgesteld, de uitvoeringspraktijk wordt veranderd, een cultuurverandering in gang wordt gezet, de samenwerking wordt verbeterd, en dergelijke. Om dat te toetsen worden regelmatig opvolgingsonderzoeken uitgevoerd.

Ook de Rekenkamercommissie BUCH acht het zinvol om na te gaan of de aanbevelingen daadwerkelijk worden opgevolgd en heeft hiervoor een onderzoek geïnitieerd.

In dit onderzoek wordt niet gekeken naar de daadwerkelijke effecten van de doorvoering van de aanbevelingen. Immers, het effect van eventuele nieuwe maatregelen of bijgesteld beleid kan niet los worden gezien van de reeds bestaande praktijk. Om zicht te krijgen op de effectiviteit van de nieuwe maatregelen zouden de verschillende onderzoeken grotendeels of in hun geheel herhaald moeten worden. Dat voert te ver. We kunnen dus bijvoorbeeld wel constateren dat het beleid of uitvoeringsregels daadwerkelijk zijn aangepast, maar we onderzoeken niet of die aanpassingen het beoogde effect hebben (gehad).

Dit opvolgingsonderzoek bestaat uit verschillende delen. In deel één tot en met vier wordt de opvolging gezien van de volgende BUCH-brede onderzoeken:

- Burgerparticipatie in de BUCH-gemeenten (maart 2018),
- GGD Hollands Noorden- Financiële risico's in perspectief (juni 2020),
- Inhuur externen (september 2020) en
- Klachtenbehandelingsstructuur (oktober 2020) onderzocht.

Dit opvolgingsonderzoek is iets anders ingericht dan gebruikelijk. Telkens is de opvolging van één van de vier rapporten onderzocht, in de volgorde van publicatie. En telkens is één Verslag van bevindingen opgesteld en ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Met deze vorm van 'compartimentering' van de verschillende opvolgingsonderzoeken, wil de Rekenkamercommissie de focus op de inhoud van de onderwerpen borgen en tegelijkertijd het onderzoek uitvoerbaar houden.

Na afronding van het vierde en laatste Verslag van bevindingen, die met betrekking op de Klachtenbehandelingsstructuur, is de Rekenkamercommissie op basis van deze vier Verslagen van bevindingen nagegaan of er een patroon in de opvolging van de aanbevelingen en in de wijze van besluitvorming is.

Het onderzoek wordt afgesloten met een rapport met conclusies en aanbevelingen. Na verwerking van de bestuurlijke reactie en eventueel nawoord van de Rekenkamercommissie, wordt het eindrapport aangeboden aan de vier gemeenteraden.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van het opvolgingsonderzoek luidt:

**Welke besluiten hebben de BUCH-gemeenteraden genomen naar aanleiding van de aanbevelingen die de Rekenkamercommissie aan de onderzoeksrapporten heeft verbonden en op welke wijze heeft het bestuur daaraan uitvoering gegeven?
Biedt het besluitvormingsproces aanknopingspunten voor verbetering?**

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling heeft de rekenkamer de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe luidt de bestuurlijke reactie van de Colleges van de BUCH-gemeenten op de aanbevelingen die de Rekenkamercommissie heeft verbonden aan zijn onderzoeksrapporten en is dat conform een daarvoor vastgestelde procedure?
2. Hoe is de besluitvorming in de BUCH-gemeenteraden op de aanbevelingen verlopen en is dat conform een daarvoor vastgestelde procedure?
3. Op welke wijze hebben de colleges van B&W en de gemeenteraden de raadsbesluiten uitgevoerd en is dat conform een daarvoor vastgestelde procedure?
4. Hoe is opvolging en bewaking van dergelijke raadsbesluiten binnen de ambtelijke organisatie geborgd en welke lessen zijn te trekken voor het realiseren van doorwerking van rekenkameronderzoek?
5. (Voor de onderzoeken GGD en Inhuur Externen:) zijn de uitgevoerde aanbevelingen in overeenstemming met de aanbevelingen van de accountant¹?

In dit eindrapport wordt gekeken naar de besluitvormingsprocessen van de rapporten en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie, met als doel om te na te gaan of er verbeteringen mogelijk zijn die kunnen bijdragen aan de opvolging van de aanbevelingen.

In de delen 1 t/m 4 van dit opvolgingsonderzoek (opvolging van de aanbevelingen voor Burgerparticipatie, Financiële risico's GGD-HN, Inhuur Externen en Klachtenbehandelingsstructuur) heeft de Rekenkamercommissie BUCH niet alleen nagegaan wat er is gebeurd met de aanbevelingen, ook is gekeken naar de besluitvormingsprocessen. In de voorafgaande delen is een beeld verkregen van:

- 1) het tot stand komen van de bestuurlijke reacties,
- 2) het besluitvormingsproces van de gemeenteraden,
- 3) de wijze van uitvoering van de raadsbesluiten.

De bevindingen die daarbij zijn opgehaald, zijn in dit eindrapport samengebracht en aangevuld, ten einde gefundeerde uitspraken te kunnen doen over het besluitvormingsproces van de BUCH-rekenkamerrapporten in het algemeen.

De vier Verslagen van bevindingen zijn bij wijze van onderzoeksverantwoording als bijlagen bij dit eindrapport gevoegd.

¹ Deze vraag is op verzoek van de BUCH-brede werkgroep Financiële Aspecten toegevoegd.

Hoofdstuk 1 De totstandkoming van de bestuurlijke reacties.

Op elk onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie wordt op de definitieve versie een bestuurlijke reactie aan de vier colleges gevraagd. Die bestuurlijke reacties worden als onderdeel van de rapporten aan de raden toegezonden, zodat zij kennis kunnen nemen van de opvattingen van de colleges en die bij hun besluitvorming betrekken.

De eerste vraag is: zijn de bestuurlijke reacties tot stand gekomen conform een vastgestelde procedure?

De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat ten tijde van de vier onderzoeken, Burgerparticipatie, GGD-HN, Inhuur Externen en Klachtenbehandelingsstructuur er geen formele procedure was voor het vaststellen van de bestuurlijke reactie(s) op het eindrapport plus aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

Gebruikelijk is wel dat de reacties van de colleges onderling worden afgestemd en dat de Werkorganisatie bij de afstemming wordt betrokken.

Die afstemming wil niet zeggen dat de bestuurlijke reacties van de vier colleges per se hetzelfde zijn. Soms wordt aan de gezamenlijke tekst een specifieke passage voor de desbetreffende gemeente toegevoegd.

Bestuurlijke reacties op Burgerparticipatie

De bestuurlijke reactie van Bergen op het rapport Burgerparticipatie was beknopt. Er werden enkele kritische kanttekeningen bij het onderzoek geplaatst. De bestuurlijke reacties van de colleges van Uitgeest, Castricum en Heiloo op Burgerparticipatie waren uitgebreider. Uitgeest ging uitvoerig in op de aanbevelingen, die overigens vrijwel allen met instemming werden begroet. Hier werden dezelfde kritische kanttekeningen bij het onderzoek geplaatst. Ook werd ingegaan op de functie van de gebiedsregisseurs, die alle BUCH-gemeenten kennen. De reactie van Castricum was gelijk aan die van Uitgeest. In de reactie van Heiloo wordt meer aandacht besteed aan de gebiedsregisseurs.

Inhoudelijk is er wel een interessant verschil tussen de bestuurlijke reacties. Eén van de centrale conclusies van het rapport was dat de burgerparticipatie in de BUCH-gemeenten een slapend bestaan lijkt te hebben. In de reactie van Heiloo wordt daarop ingegaan en zegt het college zich niet in dat beeld te herkennen. De colleges van Uitgeest en Castricum gaan niet expliciet op die centrale conclusie in, maar geven in het algemeen wel aan dat er in burgerparticipatie nog veel stappen te zetten zijn en dat de conclusies en aanbevelingen daar bouwstenen voor zijn. Bergen geeft aan de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen te omarmen.

De conclusie mag zijn dat, hoewel er duidelijk onderling afstemming heeft plaatsgevonden over de bestuurlijke reacties, er toch verschil zit in hoe de colleges onderdelen van de conclusies waarderen.

De bestuurlijke reacties op het rapport Burgerparticipatie waren alle vier, in afwijking van de gangbare procedure, naar de raden gestuurd en niet naar de rekenkamercommissie.

Bestuurlijke reacties op GGD-HN

De reacties van Uitgeest (vanzelfsprekend beperkt tot Veilig Thuis), Castricum, Heiloo waren kort en gelijklopend; de colleges vonden het een gedegen rapport waar veel aanknopingspunten uit te halen zijn. De bestuurlijke reactie van het college van Bergen was een fractie anders en iets

uitgebreider. De kwalificatie dat het een gedegen rapport is werd achterwege gelaten, maar er zijn geen kritische kanttekeningen geplaatst en de aanbevelingen zijn overgenomen. De conclusie hier mag zijn dat er inhoudelijk gelijklopend is gereageerd, maar dat Bergen wat uitgebreider is geweest over de wijze waarop de aanbevelingen zullen worden uitgevoerd.

Bestuurlijke reacties op Inhuur Externen

De vier colleges hebben er bij dit onderzoek voor gekozen om één gezamenlijke reactie te sturen. Daarin worden de conclusies op hoofdlijnen onderschreven. Zij wijzen erop dat al de nodige stappen gezet zijn, maar er ook dat er de nodige punten moeten worden versterkt. Er blijft wel een verschil van inzicht bestaan over de aanbeveling om te komen tot een samenhangend strategisch personeelsbeleid en over de registratie van inhuur op het terrein van ICT. Dit was voor de Rekenkamercommissie aanleiding om op de bestuurlijke reactie een nawoord te schrijven.

Bestuurlijke reacties op Klachtenbehandelingsstructuur

Ook bij dit onderzoek hebben de vier colleges één geïntegreerde reactie gegeven. De colleges vinden dat het onderzoek en rapport een helder en compleet inzicht bieden in de wijze waarop de BUCH gemeenten de klachtbehandeling hebben vormgegeven. Zij zijn content met de constatering dat zij voldoen aan de afdeling "klachtbehandeling" van de Algemene wet bestuursrecht. Tevens geven zij aan dat dit niet wil zeggen dat de klachtafhandelingsstructuur nu 'af' is.

Hoofdstuk 2 De besluitvorming in de gemeenteraden.

De procedure ten tijde van de onderzoeken.

De Rekenkamercommissie heeft bij de griffies nagevraagd of er een formele procedure of vaste werkwijze wordt gehanteerd voor de behandeling van rapporten en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie in de raden.

Bergen

Er was in Bergen geen schriftelijk vastgelegde procedure, maar de standaard werkwijze was dat de rapporten van de rekenkamercommissie op de lijst van ingekomen stukken werden geplaatst.

Uitgeest

Van de griffie van Uitgeest heeft de Rekenkamercommissie geen antwoord gekregen op de vraag naar de procedure. De Rekenkamercommissie gaat er vanuit dat er daar geen formele procedure is.

Castricum

De griffier Castricum deelt mee dat er geen procedure is vastgesteld voor de besluitvorming aangaande aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Er is wel een vaste werkwijze: de griffie voegt bij de stukken standaard een conceptbesluit toe, waarin de raad wordt voorgesteld de aanbevelingen over te nemen. Dit om de discussie in de raad te vergemakkelijken. Dit conceptbesluit, het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie zelf en de bestuurlijke reactie worden altijd als pakketje geagendeerd voor commissiebehandeling.

Heiloo

De griffier Heiloo laat weten dat de Auditcommissie de rapporten van de Rekenkamercommissie bespreekt en met een standpunt doorstuurt naar de raad. Soms vraagt de Auditcommissie nog een extra reactie van het College en daarna wordt het op de lijst ingekomen stukken van de raadsagenda geplaatst. De raad kan er dan voor kiezen om het nog in een andere raadscommissie te bespreken.

Hierboven is de situatie beschreven zoals die was ten tijde van het onderzoek naar Burgerparticipatie, de GGD-HN, Inhuur Externen en Klachtenbehandelingsstructuur. Inmiddels is, ten tijde van dit opvolgingsonderzoek, binnen BUCH-gemeenten een procedure vastgesteld voor de behandeling van Rekenkamerrapporten in de raden.

Een nieuwe procedure voor het besluitvormingsproces.

Tijdens de uitvoering van dit opvolgingsonderzoek -de uitkomsten van deel 1 Burgerparticipatie waren inmiddels intern bekend- heeft de griffier van Castricum het initiatief genomen om te komen tot een vaste procedure, waardoor de behandeling van rekenkamerrapporten in de raden werd geborgd. Dit initiatief is door de griffier van Heiloo overgenomen en voorzien van een meer uitgebreide toelichting.

De schriftelijk vastgelegde behandelwijze borgt nu dat een rapport van de Rekenkamercommissie:

- kan worden gepresenteerd in BUCH-verband tijdens een BUCH-avond of, als het onderzoek specifiek één gemeente betreft, tijdens een algemene commissievergadering, een raadsinformatieavond (Castricum) of bij de auditcommissie (Heiloo);
- dat de griffiers een conceptraadsbesluit opstellen, gehoord de voorbereidende vergadering;
- dat het rapport en conceptbesluit ter besluitvorming aan de raden wordt voorgelegd;
- dat middels het besluit de raden de onderscheiden colleges de opdracht geven om de aan de colleges gerichte besluiten uit te voeren;
- en dat als standaard beslispoint de colleges worden verzocht om uiterlijk een jaar na besluitvorming aan de raad te rapporteren over de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen.

Over deze werkwijze heeft destijds overleg plaatsgevonden tussen de griffiers en de Rekenkamercommissie. De Rekenkamercommissie heeft aangegeven blij te zijn met de deze voorgestelde werkwijze en met de vaststelling ervan in de raden.

Met de naleving van deze werkwijze wordt voorkomen dat de rapporten van de Rekenkamercommissie de raad niet bereiken of slechts op de lijst van ingekomen stukken belanden. Hiermee wordt de effectiviteit van de Rekenkamercommissie als adviseur van de raden versterkt ten opzichte van de situatie die bij de behandeling van de vier rapporten in dit opvolgingsonderzoek is aangetroffen.

Ook in Uitgeest is inmiddels een vrijwel gelijke werkwijze vastgesteld. In Bergen is de hierboven beschreven werkwijze nog niet schriftelijk vastgelegd. De huidige griffier van Bergen heeft aangegeven in de praktijk wel de nieuwe werkwijze uit te voeren.

Zoals in de Heiloose versie van de toelichting op het raadsbesluit is aangegeven, is bij de invoering van de nieuwe werkwijze één aandachtspunt overeind gebleven en dat is de vraag hoe te handelen bij niet gelijklopende besluiten van de raden. Daarover handelt de volgende paragraaf.

Ongelijkkluidende besluiten van de raden

Indien raden geen gelijkkluidende besluiten nemen, ontstaat een probleem bij de opvolging van de aanbevelingen. Want wat moet de Werkorganisatie BUCH in de uitvoering gaan doen als drie gemeenten instemmen met de aanbevelingen en één gemeente niet. Of als de steun van slechts twee gemeenten komt?

Dit is natuurlijk geen onbekend fenomeen in de BUCH-samenwerking en tot nu toe is daarvoor geen panklare oplossing bedacht. Ook de Rekenkamercommissie heeft daarvoor geen sluitende oplossing.

De verleiding is groot om dit basaal democratisch op te lossen: als de meerderheid (dus drie) van de gemeenten vóór zijn, dan wordt het voorstel aangenomen. En bij stakende stemmen wordt een verandering niet doorgevoerd. Maar die benadering houdt geen stand bij de eigen bevoegdheden van de gemeenten en gaat bovendien voorbij aan het specifieke belang dat voor de ene gemeente zwaarder kan wegen dan voor de andere.

Toch wil de Rekenkamercommissie hier reflecteren op twee benaderingen die wellicht enig soelaas kunnen bieden: voorkomen en mitigeren.

1. *Voorkomen is beter dan genezen.*

Een paar spelers in het besluitvormingsproces kunnen mogelijk niet congruente besluiten zien aankomen en daarop handelen.

Dat is in de eerste plaats de Rekenkamercommissie zelf. In sommige onderzoeken komen verschillen in de uitvoering van beleid tussen de gemeenten naar voren. Indien de aanbevelingen betrekking hebben op die verschillen, dan is het denkbaar dat de desbetreffende gemeenten daar relatief sterke opvattingen over kunnen hebben. Denk bijvoorbeeld aan een aanbeveling die betrekking heeft op het uniformeren van werkwijzen tussen de gemeenten en daarmee op het opgeven van een preferente positie die onder de noemer 'couleur locale' is verkregen. De Rekenkamer kan wellicht in een aantal gevallen van te voren inschatten dat zo'n aanbeveling tot een afwijkend besluit bij een of twee gemeenten kan leiden. In zo'n geval kan wellicht de Rekenkamercommissie aan de griffiers een signaal afgeven dat sondering vooraf van betekenis kan zijn.

Ook de griffiers zelf kunnen een rol vervullen in het voorkomen van uiteenlopende raadsbesluiten. Zij zitten dicht op het politiek-bestuurlijke proces en kunnen daardoor wellicht in sommige gevallen ook inschatten dat er spanningen gaan ontstaan richting een uniforme besluitvorming. Eén van de instrumenten is om de conceptdicta van de voorgenomen raadsbesluiten met elkaar te delen en zondig op elkaar af te stemmen.

En ten slotte kan hier ook een rol zijn weggelegd voor de BUCH-brede werkgroep Financiële Aspecten. Daarin zijn de raden van de vier gemeenten vertegenwoordigd. Deze werkgroep fungeert als eerste aanspreekpunt vanuit de raden voor de Rekenkamercommissie. Zij worden met regelmaat op de hoogte gehouden van de voorbereiding, uitvoering en afronding van onderzoeken. Eventuele verschillen in opvatting tussen de raden kan mogelijk ook in dat gremium worden gesignaleerd en geadresseerd.

2. *Het mitigeren van de gevolgen van verschillende besluiten.*

Indien het nemen van niet congruente besluiten niet is voorkomen, kan worden getracht om door actief sturen de gevolgen te beperken.

Hierin is vooral een rol weggelegd voor de colleges om in de hoedanigheid van bestuur van de BUCH-werkorganisatie aan te sturen op een zoveel mogelijk uniforme uitvoering van de uiteenlopende raadsbesluiten. Die handelingsruimte ontstaat doordat de raden uiteenlopende besluiten hebben genomen. Bovendien heeft het bestuur van de Werkorganisatie de verantwoordelijkheid om de uitvoering van de processen werkbaar te houden.

Hoofdstuk 3 De implementatie en uitvoering van de aanbevelingen.

Het implementatieproces bij de aanbevelingen.

Voor de implementatie en uitvoering van de aanbevelingen en toezeggingen nadat een raadsbesluit is genomen, was er destijds geen vaste procedure. De gemeentesecretarissen hebben desgevraagd laten weten dat de colleges hiervoor geen formele procedure of vaste werkwijze hanteren. Het hangt af van onderwerp, de verantwoordelijkheden, bevoegdheden, lokale omstandigheden en prioriteiten en kan dus per onderzoek en aanbeveling verschillen. Ook ingeval de vier gemeenteraden geen besluiten nemen of niet eensgezind zijn in hun besluitvorming, is er geen vooraf afgesproken werkwijze.

Met betrekking tot de aanbevelingen inzake de externe inhuur, hebben de colleges niet gewacht op de besluitvorming in de raden. In de bestuurlijke reactie schrijven zij:

“Wij hebben het bestuur van de werkorganisatie het rapport, onze reactie op de bevindingen en deze brief verstrekt met het verzoek om de algemeen directeur de opdracht te geven om de in de reactie opgenomen actiepunten om te zetten in een plan van aanpak en over de voortgang periodiek te rapporteren aan het BUCH-bestuur. (...) Daarnaast zullen wij in gesprek gaan met de gemeenteraad over de aanbevelingen die zijn gedaan voor de gemeenteraad.”

De colleges hebben hier dus het voortouw genomen en als bestuur de acties bij de Werkorganisatie belegd.

Ook met betrekking tot de aanbevelingen inzake de klachtbehandelingsstructuur, hebben de colleges niet gewacht op de besluitvorming in de raden. Van de elf aanbevelingen worden er zes “onderschreven en uitgevoerd”, vier worden “onderschreven en onderzocht” en één wordt niet uitgevoerd.

Hoofdstuk 4 De monitoring van de aanbevelingen.

Het proces van de monitoring van de implementatie van de aanbevelingen.

Er is zowel ten tijde van de vier onderzoeken, als van dit opvolgingsonderzoek, geen formele procedure of werkwijze voor het bewaken en volgen van de besluiten aangetroffen. De

verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het uitvoerend organisatieonderdeel, zo hebben de gemeentesecretarissen eerder aangegeven. Dat geldt ook voor het informeren van de raad over de voortgang.

Dat wil niet zeggen dat er geen initiatieven zijn genomen. In de geïntegreerde bestuurlijke reactie op het rapport Inhuur Externen, geven zij aan dat zij het bestuur hebben verzocht om in de P&C-producten apart te rapporteren over de voortgang ten behoeve van de colleges en de gemeenteraden”.

Voorts kan de Rekenkamercommissie incidenteel nagaan wat met de eerdere aanbevelingen is gedaan, zoals in dit onderhavige opvolgingsonderzoek.

De Wet Versterking decentrale rekenkamers

De Tweede Kamer heeft het probleem van adequate monitoring geadresseerd en in een aanvaarde en door het kabinet overgenomen motie, heeft zij hiervoor een oplossing in het leven geroepen. De nieuwe Wet versterking decentrale rekenkamers, die is ingegegaan op 1 januari 2023, verplicht de colleges om jaarlijks aan de raden en de Rekenkamer een overzicht te verstrekken van de stand van zaken met betrekking tot de implementatie en uitvoering van de (aangenomen) aanbevelingen aan de colleges.² Met een goede uitvoering is er een structurele oplossing gevonden voor het probleem van de ad hoc monitoring.

Daarmee is overigens nog geen borging gegeven aan de bewaking van de implementatie en uitvoering van de (aangenomen) aanbevelingen aan de raden.

Hoofdstuk 5 Beantwoording onderzoeksvragen ten aanzien van het besluitvormingsproces.

1. Zijn de bestuurlijke reacties opgesteld volgens een vastgestelde procedure?

De Rekenkamercommissie constateert dat ten tijde van de vier onderzoeken, Burgerparticipatie, GGD-HN, Inhuur Externen en Klachtenbehandelingsstructuur er geen formele procedure was voor het vaststellen van de bestuurlijke reactie(s) op het eindrapport plus aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Gebruikelijk is wel dat de reacties van de colleges onderling worden afgestemd en dat de Werkorganisatie bij de afstemming wordt betrokken.

2. Hoe is de besluitvorming in de raden verlopen?

Zoals in de onderstaande tabel is weergegeven is er de nodige hapering geweest in de besluitvorming over de rapporten en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Alleen in Castricum zijn bij alle vier onderzoeken de juiste formele stappen gezet.

Als het proces is gestopt bij een lijst van ingekomen stukken of bespreking in een raadscommissie, is er geen afdwingbaar besluit genomen door de raad. Gebleken is dat dat niet hoeft te leiden tot het

² Wet Versterking decentrale rekenkamers, art.. 185.

niet opvolgen van aanbevelingen. Maar de raden nemen daarmee wel een risico: de mogelijkheid bestaat dat het bestuur van de Werkorganisatie maatregelen neemt die een raad ongewenst acht.

Zoals is geconstateerd hebben de griffiers van Castricum en Heiloo, na het bekend worden van de resultaten van de opvolging van het onderzoek naar Burgerparticipatie, het initiatief genomen om een procedure op te stellen die voorziet in bespreking en besluitvorming in de raad. De raden hebben deze procedures inmiddels vastgesteld, waarmee er bij deze twee gemeenten sprake is van een zeer adequate formele procedure. Recent is die stap in Uitgeest gevolgd.

In Bergen is er nog geen procedure opgesteld. De griffier van Bergen heeft aangegeven in de praktijk al wel op die wijze te werken.

In de onderstaande tabel is de behandeling van de onderzochte rapporten en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie overzichtelijk weergegeven.

Proces rapport en aanbevelingen van de Rkc		Rapport besproken in Audit-/raadscie.	Rapport besproken in raad.	Aanbevelingen overgenomen door raad.	Toelichting
Bergen	Burgerparticipatie	✓	✓	✓	
	GGD-HN	✗	✗	✗	Op de lijst ingekomen stukken
	Inhuur Externen	✓	✗	✗	Op de lijst ingekomen stukken
	Klachtenbehandelingsstructuur	✗	✗	✗	Op de lijst ingekomen stukken
Uitgeest	Burgerparticipatie	✓	✓	✓	
	GGD-HN	✓	✗	✗	
	Inhuur Externen	✓	✗	✗	
	Klachtenbehandelingsstructuur	✓	✗	✗	
Castricum	Burgerparticipatie	✓	✓	✓	
	GGD-HN	✓	✓	✓	
	Inhuur Externen	✓	✓	✓	
	Klachtenbehandelingsstructuur	✓	✓	✓	
Heiloo	Burgerparticipatie	✓	✗	✗	Aanbevelingen wel verwerkt in nieuwe werkwijze raad t.a.v. participatie inwoners.
	GGD-HN	✓	✗	✗	
	Inhuur Externen	✓	✗	✗	
	Klachtenbehandelingsstructuur	✓	✗	✗	Op de lijst ingekomen stukken

3. Zijn de raadsbesluiten uitgevoerd volgens een vastgestelde procedure?

Er is geen formele procedure of vaste werkwijze bij de BUCH-gemeenten of Werkorganisatie voor het implementeren van de aangenomen aanbevelingen. Aangegeven is dat dit afhankelijk is van het onderwerp, de verantwoordelijkheden, bevoegdheden, lokale omstandigheden en prioriteiten.

4. Hoe is de uitvoering raadsbesluiten geborgd?

Er is zowel ten tijde van de vier onderzoeken, als van dit opvolgingsonderzoek, geen formele procedure of werkwijze voor het bewaken en volgen van de besluiten aangetroffen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het uitvoerend organisatieonderdeel. Dat geldt ook voor het informeren van de raad over de voortgang.

Met de invoering van de Wet versterking decentrale rekenkamers per 1 januari 2023 zijn de colleges verplicht om jaarlijks aan de raden en de Rekenkamer een overzicht te verstrekken van de stand van zaken met betrekking tot de implementatie en uitvoering van de (aangenomen) aanbevelingen aan de colleges.

Hiermee is nog geen voorziening voor het monitoren van de implementatie en uitvoering van de (aangenomen) aanbevelingen aan de raden.

5. Beantwoording centrale onderzoeksvraag: conclusies en aanbevelingen.

**Welke besluiten hebben de BUCH-gemeenteraden genomen naar aanleiding van de aanbevelingen die de Rekenkamercommissie aan de onderzoeksrapporten heeft verbonden en op welke wijze heeft het bestuur daaraan uitvoering gegeven?
Biedt het besluitvormingsproces aanknopingspunten voor verbetering?**

Conclusie 1

Bij geen van de vier rapporten hebben alle vier de raden een (positief of negatief) besluit genomen op de aanbevelingen van Rekenkamercommissie. Op de aanbevelingen Burgerparticipatie volgden besluiten van Bergen, Uitgeest en Castricum, maar niet van Heiloo.

De aanbevelingen inzake GGD, Externe inhuur en Klachtbehandeling leidden alleen in de gemeente Castricum tot (positieve) raadsbesluiten.

Wat hierbij opvalt, is dat het bestuur van de Werkorganisatie aan de slag is gegaan met de aanbevelingen zonder de besluitvorming in alle raden af te wachten.

Het nieuwe proces dat de griffies hebben ingevoerd, lijkt adequaat om de besluitvorming in de raden te faciliteren. De verbetering van het proces van de behandeling van rapporten van de Rekenkamercommissie bij de griffies is ingevoerd in Uitgeest, Castricum en Heiloo. Alleen de griffie van Bergen hanteert dit proces wel in de praktijk, maar heeft het nog niet schriftelijk vastgelegd.

Het nieuwe behandelingsproces vertoont echter nog een lacune ten aanzien van divergerende besluitvorming in de vier raden. Hier een voorbeeld: op de aanbeveling van de Rekenkamercommissie om een Regionale ombudsman te benoemen (rapport Klachtbehandeling) reageerden de colleges afwijzend, de gemeenteraad van Castricum unaniem positief en in de andere drie gemeenten is het rapport helemaal niet besproken in de raden. Wel is ambtelijke organisatie inmiddels begonnen om de andere aanbevelingen over de klachtbehandeling te realiseren.

Een dergelijke uitkomst van het besluitvormingsproces inzake behandeling van de rapporten en aanbevelingen doet geen recht aan de kaderstellende rol van de raden.

Deze conclusie geeft de Rekenkamercommissie aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

1. **Aan de raad van Bergen: verzoek uw griffier om het besluitvormingsproces ten aanzien van Rekenkamercommissierapporten in overeenstemming met de processen in de andere drie gemeenten vast te leggen.**
2. **Aan de vier gemeenteraden en aan de vier colleges: ga met elkaar in gesprek over wijze waarop het risico op divergerende besluitvorming verkleind kan worden.**

Conclusie 2

De Rekenkamercommissie constateert dat de raden en colleges het merendeel van de aanbevelingen in uitvoering hebben gebracht, maar dat een deel is nog in ontwikkeling of slechts gedeeltelijk uitgevoerd.

Deze conclusie geeft de Rekenkamercommissie aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

3. **Aan de vier colleges: de inzet van gebiedsregisseurs blijkt een waardevolle bijdrage te zijn aan de *burgerparticipatie*. Ga na of de mogelijkheden van de gebiedsregisseurs nog beter benut kunnen worden.**
4. **Aan de vier colleges: spoor de *GGD* aan om het digitaal dossier op zo kort mogelijke termijn operationeel te maken.**
5. **Aan de vier raden: doe een uitspraak over de vraag of de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de kadernota van de *GGD* voor u voldoende is om uw kaderstellende rol in te vullen. Een verstrekkender alternatief is het eerder door de Rekenkamercommissie aanbevolen laten opstellen van een meerjarenuitvoeringsprogramma dat is gebaseerd op uw lokale volksgezondheidsbeleid.**
6. **Aan de vier colleges: kom zo spoedig mogelijk tot een definitieve formulering van het strategisch personeelsbeleid in het kader van Samen Sterk (*Externe inhuur*).**
7. **Aan de vier colleges: kom tot een adequate administratie en registratie van de *externe inhuur* in de inkoopdossiers.**

Conclusie 3

Niet alle aanbevelingen die de Rekenkamercommissie heeft verbonden aan de vier genoemde onderzoeken zijn in uitvoering gebracht.

Deze conclusie geeft de Rekenkamercommissie aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

8. **Aan het college van Uitgeest: stel een beleidsdocument *Burgerparticipatie* op.**
9. **Aan de raden Bergen, Castricum en Heiloo: maak de stukken van de Algemeen Bestuur vergadering van de *GGD* tot een vast agendapunt bij de raadscommissie.**
10. **Aan de vier colleges: faciliteer de werkgroep Robuuste rechtsbescherming zodanig, dat binnen afzienbare tijd voorstellen worden geformuleerd voor onder meer onafhankelijke *klachtbehandeling* en een geactualiseerde interne klachtenregeling.**
11. **Aan de vier colleges: bespoedig het maken van dwingende afspraken met externe partijen over de informatieverstrekking met betrekking tot de *klachtbehandeling*.**

De Rekenkamercommissie biedt dit rapport (inclusief de verslagen van bevindingen als bijlagen) aan aan de gemeenteraden en de colleges en is bereid tot het geven van een toelichting op het onderzoek, de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 6 Bestuurlijke reacties

In april 2023 geven de vier besturen een geïntegreerde reactie op het verslag van bevindingen³. Alleen daar waar aanbevelingen expliciet gericht zijn aan een bepaalde gemeente, reageert de betreffende gemeente zelf.

De gemeenten bedanken de Rekenkamercommissie voor het uitvoeren van het onderzoek.

De diverse rapporten van de rekenkamercommissie bevatten waardevolle informatie en goede aanbevelingen die door het college grotendeels worden ondersteund. Zowel beleid als uitvoering zal hierdoor worden versterkt. Zoals de Rekenkamercommissie al had vastgesteld, is het merendeel van de aanbevelingen uit eerdere rapporten opgepakt en/of wordt meegenomen in ontwikkelingen. De gemeenten tekenen daarbij aan dat niet alles één op één uitgevoerd kan worden. Een aantal aanbevelingen kosten meer tijd en geld en kunnen niet naast het reguliere werk worden opgepakt. Het is daarom van belang om hier keuzes in te maken en te prioriteren, zo stellen de gemeenten.

In de BUCH samenwerking is het uitgangspunt zo veel mogelijk gezamenlijk en geharmoniseerd op te trekken. Daarover wordt ook regelmatig met elkaar gesproken. Het is natuurlijk altijd mogelijk dat de gemeenten van mening verschillen. Colleges en raden hebben daarin ieder hun eigen verantwoordelijkheid en afweging.

Hieronder volgen de specifieke bestuurlijke reacties op de aanbevelingen.

³ Bestuurlijke reactie Bergen; kenmerk D621740, zaaknr. Z23 121444
Bestuurlijke reactie Uitgeest; kenmerk D621651, zaaknr. Z23 121462
Bestuurlijke reactie Castricum; kenmerk D621699, zaaknr. Z23 121474
Bestuurlijke reactie Heiloo; kenmerk D621717, zaaknr. Z23 121529

AANBEVELINGEN			
	voor het college	voor de gemeenteraad	Reactie college
Conclusie 1			
<ul style="list-style-type: none"> • bij geen van de vier rapporten hebben alle vier de raden een besluit genomen op de aanbevelingen van Rekenkamercommissie; • het nieuwe proces dat de griffies hebben ingevoerd, lijkt adequaat om de besluitvorming in de raden te faciliteren; • het nieuwe behandelingsproces vertoont nog een lacune ten aanzien van divergerende besluitvorming in de vier raden. 			
1		Aan de raad van Bergen : verzoek uw griffier om het besluitvormingsproces ten aanzien van Rekenkamercommissierapporten in overeenstemming met de processen in de andere drie gemeenten vast te leggen	Betreft geen aanbeveling aan het college. Het college volgt in deze de besluitvorming van de raad.
2	Ga met elkaar in gesprek over wijze waarop het risico op divergerende besluitvorming verkleind kan worden	Ga met elkaar in gesprek over wijze waarop het risico op divergerende besluitvorming verkleind kan worden	Een goede aanbeveling. In de BUCH samenwerking is het uitgangspunt ook zo veel mogelijk gezamenlijk en geharmoniseerd op te trekken. Daarover wordt ook regelmatig met elkaar gesproken. Het is natuurlijk altijd mogelijk dat de gemeenten van mening verschillen. Colleges en raden hebben daarin ieder hun eigen verantwoordelijkheid.
Conclusie 2			
De Rekenkamercommissie constateert dat de raden en colleges het merendeel van de aanbevelingen in uitvoering hebben gebracht, maar dat een deel is nog in ontwikkeling of slechts gedeeltelijk uitgevoerd.			
3	De inzet van gebiedsregisseurs blijkt een waardevolle bijdrage te zijn aan de burgerparticipatie. Ga na of de mogelijkheden van de gebiedsregisseurs nog beter benut kunnen worden.		In het opvolgingsonderzoek ligt de nadruk op de rol van de gebiedsregisseur bij (burger)participatie. Hun rol hierbij is groot. De gebiedsregisseurs hebben aan de basis gestaan van het participatiebeleid en geven hieraan samen met collega's van communicatie verder vorm en uitvoering. Maar de functie van de gebiedsregisseurs is al breder. Gebiedsregisseurs werken continue aan het verduurzamen van de relatie tussen inwoners, ondernemers, maatschappelijke

			organisaties en instellingen, bestuur en organisatie. Ze maken de kloof tussen al deze partijen kleiner, werken integraal en worden aan de voorkant betrokken. Zie geven ondersteuning bij allerlei vraagstukken en beleidsontwikkeling die inwoners en/of ondernemers raken.
4	Spoor de GGD aan om het digitaal dossier op zo kort mogelijke termijn operationeel te maken.		Deze aansporing is gegeven; echter hebben op 2 november 2022 de algemeen besturen van de GGD Regio Utrecht, de GGD Hollands Noorden en de GGD Twente het besluit genomen om te stoppen met de ontwikkeling van het Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg (GGiD). Het bestuur heeft de opdracht gegeven voor een extern onderzoek naar de oorzaak van het mislukken van dit project en de lessen die daar uit kunnen worden getrokken.
5		Doe een uitspraak over de vraag of de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de kadernota van de GGD voor u voldoende is om uw kaderstellende rol in te vullen. Een verstrekkender alternatief is het eerder door de Rekenkamercommissie aanbevolen laten opstellen van een meerjaren uitvoeringsprogramma dat is gebaseerd op uw lokale volksgezondheidsbeleid.	Betreft geen aanbeveling aan het college. Het college wacht de reactie van de raad af.
6	Kom zo spoedig mogelijk tot een definitieve formulering van het strategisch personeelsbeleid in het kader van Samen Sterk (Externe inhuur).		De uitwerking van het strategisch Personeelsbeleid wordt als belangrijk onderdeel van de organisatieontwikkeling naar verwachting dit jaar afgerond.
7	Kom tot een adequate administratie en registratie van de externe inhuur in de inkoopdossiers.		Het bestuur van de werkorganisatie BUCH heeft de volgende concrete doelen in de begroting 2024 opgenomen:

			<ol style="list-style-type: none"> 1. Het integraal naleven van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarbij de nadruk ligt op de volledigheid van de dossiervorming met betrekking tot afwijkingen van het eigen aanbestedingsbeleid (onder de Europese aanbestedingsgrenzen); 2. Het proces rondom de inhuur: in 2024 is de inhuur centraal gecoördineerd met als doel het proces van inhuur efficiënter en effectiever uit te voeren; <p>Dit jaar worden daarin al stappen gezet met als doel de beheersing verder te verbeteren.</p>
Conclusie 3 Niet alle aanbevelingen die de Rekenkamercommissie heeft verbonden aan de vier genoemde onderzoeken zijn in uitvoering gebracht.			
8	Aan het college van Uitgeest : stel een beleidsdocument <i>Burgerparticipatie</i> op.		Deze aanbeveling is opgevolgd. Op 15 december 2022 heeft de raad van Uitgeest de 'Leidraad Participatie Uitgeest 2023' vastgesteld.
9		Aan de raden van Bergen, Castricum en Heiloo : maak de stukken van de Algemeen Bestuur vergadering van de GGD tot een vast agendapunt bij de raadscommissie.	Het college volgt in deze de raad en commissies die over hun eigen agenda's gaan.
10	Faciliteer de werkgroep Robuuste rechtsbescherming zodanig, dat binnen afzienbare tijd voorstellen worden geformuleerd voor onder meer onafhankelijke klachtbehandeling en een geactualiseerde interne klachtenregeling		Het college heeft alle door het Rijk beschikbaar gestelde middelen ter beschikking gesteld aan de Werkorganisatie BUCH. De Werkorganisatie heeft een projectleider aangesteld die dit jaar met voorstellen moet komen en de uitwerking organiseert.
11	Bespoedig het maken van dwingende afspraken met externe partijen over de informatieverstrekking met betrekking tot de klachtbehandeling.		Er zijn contacten gelegd met diverse externe partijen. Dit heeft geleid tot meer informatie over de klachtbehandeling door externe partijen. Meer gedetailleerde informatie hierover is terug te vinden in het jaarverslag en het

			<p>periodiek verslag over de klachtenafhandeling. Voor andere partijen is de informatieverstrekking afhankelijk van contracten en afspraken die in het verleden zijn gemaakt. Het aanleveren van klachtoverzichten/analyses was hier geen onderdeel van. Dat zal wel worden opgenomen in alle nieuwe contracten en afspraken. Dit is een veelomvattende klus en andere concrete toezeggingen op deze aanbeveling kunnen op dit moment niet worden gegeven, zonder extra investeringen.”</p>
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------