

# Doorwerken

*Onderzoek naar de doorwerking van  
vijf onderzoeken van de rekenkamercommissie Heusden*

## **BESTUURLIJK RAPPORT**

31 mei 2016

# Colofon

Dit rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie Heusden. Het onderzoek is uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers van Stichting Decentraalbestuur.nl.

## Leden rekenkamercommissie Heusden

C.W. van Santvliet  
S. van Eck  
R. de Bonte

## Onderzoekers

Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller  
(Stichting DecentraalBestuur.nl)

## Contactgegevens

Rekenkamercommissie Heusden  
e-mail: [rekenkamercommissie@heusden.nl](mailto:rekenkamercommissie@heusden.nl)

## Datum

31 mei 2016

# Inhoudsopgave

|                                       |          |
|---------------------------------------|----------|
| <b>1. Het onderzoek</b>               | <b>4</b> |
| 1.1 Inleiding                         | 4        |
| 1.2 Onderzoeksopzet                   | 4        |
| <b>2. Conclusies en aanbevelingen</b> | <b>5</b> |
| 2.1 Conclusies                        | 5        |
| 2.2 Aanbevelingen                     | 7        |

# 1. Het onderzoek

## 1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft de doorwerking van vijf van haar onderzoeken laten nagaan. De belangrijkste aanleiding hiervoor is dat zowel raad als rekenkamercommissie beperkt zicht hebben op het effect van de rekenkameronderzoeken en op welke factoren daarop van invloed zijn.

Dit jaar verandert de rekenkamercommissie van samenstelling. Dit doorwerkingsonderzoek doet daarom ook dienst als overdracht aan de nieuwe leden van de rekenkamercommissie. Ook biedt het een basis voor de rekenkamercommissie, raad, college en ambtelijke organisatie om nieuwe afspraken te maken over de samenwerking om het werk van de (vernieuwde) rekenkamercommissie zo veel mogelijk meerwaarde te laten opleveren.

Dit is het bestuurlijk rapport, met daarin de opzet en conclusies en aanbevelingen van het doorwerkingsonderzoek. De onderbouwing hiervan staat in het separate onderzoeksrapport.

## 1.2 Onderzoekopzet

De onderzoeksvraag is: *In hoeverre hebben de onderzoeken van de rekenkamercommissie doorgewerkt in de gemeente Heusden en welke factoren spelen daarin een rol?*

De doorwerking van de volgende vijf rekenkameronderzoeken is onderzocht:

1. Toetsing beleid gemeentelijke eigendommen (2011).
2. WMO onder de loep (2012).
3. Evaluatie uitvoering aanbevelingen rapport Sturing grote projecten (2012).
4. Subsidiebeleid (2013).
5. Toekomstbestendigheid grondexploitaties (2014).

Dit doorwerkingsonderzoek is als volgt opgezet: allereerst zijn de relevante documenten geraadpleegd. Vervolgens zijn de betrokken beleidsmedewerkers geïnterviewd. Aansluitend zijn raadsleden, fractieondersteuners, ambtenaren en collegeleden via een digitale enquête gevraagd naar hun ervaringen en hun mening over het werk van de rekenkamercommissie. Daarnaast is met de instellingen die in 2013 betrokken waren bij het Subsidieonderzoek een groeps gesprek gevoerd over hun ervaringen en hun oordeel. Daarna is een gespreksbijeenkomst gehouden met raadsleden, fractieondersteuners, collegeleden en ambtelijke sleutelfiguren. Tijdens deze zogenaamde 360°-bijeenkomst is gesproken over de verschillende ervaringen en oordelen, en over wat dit betekent voor de toekomst. Tot slot zijn op basis van deze stappen de onderstaande conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

## 2. Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Conclusies

#### Hoofdconclusie:

De waardering voor de rekenkameronderzoeken is over het algemeen groot, met name bij raadsleden. De rapportcijfers voor de vijf onderzoeken schommelen steeds rond de 7. Verder is de relatie van de rekenkamercommissie met raad, college en organisatie goed. Dat biedt een goede basis voor een stevige doorwerking van de rekenkameronderzoeken. Echter, die doorwerking van de onderzoeken is niet optimaal. De rekenkamercommissie deed in de vijf onderzochte rekenkameronderzoeken in totaal 25 aanbevelingen. Hiervan zijn er 10 zodanig uitgevoerd dat dit heeft geleid tot de beoogde effecten. Voor 5 van de aanbevelingen was dit deels het geval. Voor de overige 10 aanbevelingen was dit (nog) niet het geval. De doorwerking van de onderzoeken was daarmee niet optimaal.

In die mate van doorwerking speelt een groot aantal zaken een rol. Daaruit komen 5 factoren naar voren die een cruciale rol spelen:

1. De *relatie* van de rekenkamercommissie met raad, college en ambtelijke organisatie.
2. De opzet en het verloop van het *onderzoeksproces*.
3. De kwaliteit van de *aanbevelingen*.
4. De *besluitvorming* over de rekenkamerrapporten.
5. De *controle op de uitvoering* van de aanbevelingen.

Per factor worden hieronder de belangrijkste conclusies beschreven.

#### 1. De huidige open en positief-kritische houding van de rekenkamercommissie is cruciaal voor een goede relatie.

Uit het onderzoek blijkt de waarde van een goede relatie: raadsleden, collegeleden en ambtenaren vinden het belangrijk 'een goed gevoel' te hebben bij de rekenkamercommissie. Dat is een gevolg van de personele samenstelling van de rekenkamercommissie, maar ook van hun openheid, benaderbaarheid en toegankelijkheid, hun positief-kritische houding, de keuzen die ze maken (in onderwerpen en onderzoeksbureau) en hun bereidheid die keuzen toe te lichten en waar nodig deze bij te stellen. Dat gevoel is nu goed en dat biedt een goede basis voor een effectieve rekenkamercommissie, waarbij overigens de grondslag is dat de rekenkamercommissie primair een instrument voor de raad is. Aandachtspunt is dat de relatie van rekenkamercommissie met raadsleden, collegeleden en ambtenaren ook wordt bepaald door (de activiteiten van) het onderzoeksbureau. Met name vanuit de organisatie zijn daarover wisselende ervaringen.

#### 2. Het onderzoeksproces is niet altijd open en transparant.

De gekozen onderwerpen zijn over het algemeen van belang en actueel volgens collegeleden, ambtenaren en (met name) raadsleden. Ten aanzien van het onderzoeksproces kwamen verder drie aandachtspunten naar voren:

- a. Raadsleden waarderen dat zij worden betrokken bij de onderwerpkeuze, maar voelen niet altijd voldoende ruimte om zaken in te brengen en missen een terugkoppeling over de uiteindelijke keuze.
- b. De timing van de onderzoeken varieert sterk en beïnvloedt volgens betrokkenen de bruikbaarheid en doorwerking.
- c. Na de start wordt het onderzoeksproces een 'black box' voor de raad en worden raadsleden uiteindelijk verrast door het verschijnen van het eindrapport. De rekenkamercommissie bespreekt weliswaar zo nodig – zij het bij uitzondering - tussentijds de uitvoering met het presidium, maar dat sijpelt niet door naar de overige raadsleden.

### 3. De aanbevelingen zijn vaak resultaatgericht en specifiek, maar zelden meetbaar, tijdgebonden en geadresseerd.

De rekenkamercommissie deed in de vijf onderzochte rekenkameronderzoeken in totaal 25 aanbevelingen. Onderstaande tabel toont voor vijf criteria de kwaliteit van de aanbevelingen.

| Mate          | Resultaat-gerichtheid | Specifiek | Meetbaar | Tijd-gebonden | Geadresseerd |
|---------------|-----------------------|-----------|----------|---------------|--------------|
| Voldoende (+) | 12                    | 14        | 4        | 2             | 6            |
| Deels (0)     | 5                     | 6         | 14       | 1             | 5            |
| Weinig (-)    | 8                     | 5         | 7        | 22            | 14           |
| Totaal        | 25                    | 25        | 25       | 25            | 25           |

Circa de helft van de 25 onderzochte aanbevelingen is voldoende resultaatgericht (12 stuks) en/of specifiek (14). Dit zijn ook de twee meest wezenlijke criteria voor een aanbeveling: het is cruciaal dat duidelijk en concreet is aangegeven wat de bedoeling is. Op de overige criteria wordt minder goed gescoord.

Hierover kwamen de volgende aandachtspunten naar voren:

- De meerderheid van de aanbevelingen is slechts deels meetbaar (14). De meeste aanbevelingen zijn weinig tijdgebonden (22). Het gebrek aan tijdgebondenheid kan worden gecompenseerd door duidelijke uitvoeringsafspraken, maar in de praktijk is daarvan niet altijd sprake (zie conclusie 4c hieronder).
- De meeste aanbevelingen zijn ook weinig geadresseerd (14). De rekenkamercommissie geeft in het kader van dit onderzoek aan dat aanbevelingen in principe altijd aan de raad zijn gericht, maar er zijn ook ongeadresseerde aanbevelingen die gaan over zaken die vooral college en organisatie betreffen.
- Raadsleden en fractievolgers zijn over het algemeen positiever over de kwaliteit van de aanbevelingen dan de collegeleden en ambtenaren. De instellingen die betrokken waren bij het Subsidieonderzoek vonden het rapport en de aanbevelingen helder, maar wel erg gedetailleerd - bijna een wetenschappelijke exercitie over hoe het in theorie zou moeten - terwijl het subsidiebeleid in de praktijk toch meer ad hoc en in interactie met de ambtenaar vorm krijgt.

### 4. De besluitvorming is niet optimaal gericht op heldere discussie over de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en de afspraken over de uitvoering zijn niet afdoende helder.

Ten aanzien van de besluitvorming over de rekenkamerrapporten kwamen drie aandachtspunten naar voren:

- Bij elk rapport wordt een bestuurlijke reactie gegeven. Soms gebeurt dat in de verhalende vorm - er wordt niet altijd puntsgewijs per aanbeveling gereageerd – waardoor niet altijd voor alle aanbevelingen duidelijk is wat de reactie van het college is. Soms is onduidelijk of het college voorstelt de aanbeveling aan te passen, over te nemen of af te wijzen. De respondenten geven echter overwegend aan dat de bestuurlijke reactie het politieke debat ondersteunt.
- In welke mate er politieke discussie wordt gevoerd over de rapporten is uit de besluitenlijsten niet vast te stellen. De raad besloot bij alle vijf rapporten conform het raadsvoorstel. De raadsvoorstellen voor de rekenkamerrapporten worden in Heusden opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college en zijn (dan ook) steeds conform de bestuurlijke reactie. Daarmee worden de discussie en besluitvorming van de raad 'gericht' in lijn met de bestuurlijke reactie. Toch zijn de respondenten gematigd positief over de mate waarin het raadsvoorstel het politieke debat en de besluitvorming ondersteunt.
- De respondenten vinden overwegend dat na het raadsbesluit duidelijk is welke aanbevelingen zijn overgenomen, maar vinden het niet altijd voldoende duidelijk hoe de uitvoering verder zal gaan. Expliciete afspraken over de uitvoering (maatregelen, termijnen, voortgangsrapportage e.d.) worden soms gemaakt, maar zijn niet altijd afdoende helder.

## **5. De rekenkamercommissie en de raad controleren de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen nauwelijks tot niet.**

De rekenkamercommissie en de raad hebben geen goed zicht op de doorwerking. Dat is geen nieuws. Dat gebrek aan zicht komt doordat raad en rekenkamercommissie de uitvoering van de aanbevelingen nauwelijks tot niet sturen en/of controleren. Uit het onderzoek kwamen hierover drie aandachtspunten naar voren:

- a. De rekenkamercommissie neemt in haar jaarverslagen weliswaar steeds de stand van zaken op over de uitvoering van de aanbevelingen, maar de tekst hiervoor wordt door het college aangeleverd en door de rekenkamercommissie een-op-een ter goeder trouw zonder controle overgenomen. Uit die stand van zaken doemt soms een wat te rooskleurig beeld op van de voortgang in de uitvoering.<sup>1</sup> Overigens worden de jaarverslagen door de raad niet besproken en niet of nauwelijks gelezen.
- b. De rekenkamercommissie evalueert haar eigen onderzoeken niet grondig en structureel. Het evaluatieonderzoek Grote Projecten was het eerste onderzoek waarin de rekenkamercommissie grondig naging wat er terecht kwam van een eerder onderzoek. Verder heeft de rekenkamercommissie tot nu toe geen acties ondernomen om na te gaan hoe de uitvoering verloopt en tot welke resultaten dit leidt. Dit doorwerkingsonderzoek is in feite het eerste moment waarop brede controle op de uitvoering plaatsvindt.
- c. Het is niet duidelijk wie verantwoordelijk is of zou moeten zijn voor het bewaken van de uitvoering van de aanbevelingen. De meningen lopen daarover uiteen, maar circa de helft van de respondenten vindt dit een taak van de raad. Vanuit de griffie wordt overigens aangegeven dat de raadsleden over het algemeen de implementatie van de overgenomen aanbevelingen volgen en dat in de informatie- en raadsvergaderingen regelmatig wordt verwezen naar de adviezen. Uit de gesprekken voor dit onderzoek komt echter naar voren dat dit in de praktijk zelden gebeurt.

## **2.2 Aanbevelingen**

Veel gaat goed en er is een goede basis. Maar, het kan altijd beter. Voor een verdere versterking van de doorwerking van het werk van de rekenkamercommissie zijn vijf aanbevelingen opgesteld. De eerste vier aanbevelingen zijn gericht aan de rekenkamercommissie en de vijfde aanbeveling is gericht aan de raad.

Aanbevelingen aan de rekenkamercommissie:

### **1. Investeer vanuit een open houding in goede relaties. (rekenkamercommissie)**

Voor het behoud van een goede relatie met raad, college en organisatie is een open opstelling van de rekenkamercommissie cruciaal. Alle betrokkenen benadrukken het belang van een onafhankelijke rekenkamercommissie, maar onafhankelijkheid moet niet ontaarden in afstandelijkheid. De raadsleden willen geen rekenkamercommissie die zich opstelt als 'opponent' van het college en geven aan dat een kritische maar constructieve houding het uitgangspunt moet zijn. Verbetermogelijkheden zijn:

- a. Organiseer halverwege elke raadsperiode een 'benen-op-tafel-sessie' met raad, college en betrokken ambtenaren.
- b. Bespreek met de raad de mogelijkheden om een contact- en klankbordfunctie vorm te geven, waarin per onderzoek wordt afgesproken op welke wijze de interactie met de raad wordt ingevuld zowel tijdens het onderzoek als bij de presentatie.

### **2. Investeer in een open en interactief onderzoekproces. (rekenkamercommissie)**

Het onderzoeksproces is in de beleving van de betrokkenen niet altijd open genoeg en dat vermindert hun betrokkenheid. Verbetermogelijkheden zijn:

- a. Overleg met raad, college en organisatie over de keuze van onderzoeksonderwerpen (op basis van de criteria uit het onderzoeksprotocol), de formulering van de onderzoeksvragen en de timing van onderzoeken.

<sup>1</sup> Zo stelt het college ten aanzien van de rekenkamerrapporten Gemeentelijke Eigendommen en Wmo dat alle aanbevelingen van de rekenkamer zijn overgenomen en uitgevoerd terwijl dat niet het geval is.

- b. Betrek de raad waar mogelijk ook tussentijds bij lopende onderzoeken, bijvoorbeeld door tussentijdse werkconferenties over de eerste bevindingen. Hiermee heeft de rekenkamercommissie – ook in dit doorwerkingsonderzoek – al goede ervaringen opgedaan.

### **3. Investeer in duidelijke en uitvoerbare aanbevelingen.**

(rekenkamercommissie)

De kwaliteit van de aanbevelingen is redelijk, maar kan eenvoudig verbeterd worden.<sup>2</sup>

Verbetermogelijkheden zijn:

- a. Werk met een duidelijke prioritering van aanbevelingen.
- b. Maak elke aanbeveling zo specifiek en resultaatgericht mogelijk en geef aan voor wie deze bedoeld is.<sup>3</sup>
- c. Maak onderscheid tussen inhoudelijke & procesmatige, incidentele & structurele en korte & lange termijn aanbevelingen.

### **4. Bewaak de uitwerking en de doorwerking van de aanbevelingen.**

(rekenkamercommissie)

Het is verstandig om als rekenkamercommissie zicht te houden op de doorwerking. Enerzijds omdat een positief-kritische blik van de rekenkamercommissie kan bevorderen dat de uitvoering conform afspraken blijft verlopen. Anderzijds om beter te leren van eerdere onderzoeken en vervolgens nieuwe onderzoeken (nog) beter op te zetten. Verbetermogelijkheden zijn:

- a. Neem niet meer ter goeder trouw de door het college aangeleverde de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen over. Dit dient zijn plek te krijgen in de reguliere P&C-cyclus (zie aanbeveling 5d).
- b. Doe eens per vier jaar een doorwerkingsonderzoek.
- c. Evalueer elk onderzoek.
- d. Wees alert op nieuwe ontwikkelingen. Ondersteun de raad proactief door bij nieuwe onderwerpen of ontwikkelingen die op de politieke agenda komen relevante lessen uit eerdere onderzoeken aan te kaarten bij de raad.

De rekenkamercommissie kan met de bovenstaande verbeteringen de raad beter helpen. Van de raad mag echter ook een actieve rol worden verwacht om het optimale uit de rekenkamercommissie te halen. Raadsleden kunnen zelf ook zorgen voor beter doorwerking en voor beter zicht op de effecten. Daartoe doen wij volgende aanbeveling aan de raad:

### **5. Richt de besluitvorming over de rekenkameronderzoeken zo in dat u de uitvoering van de aanbevelingen goed kunt en gaat sturen.**

(gemeenteraad)

De besluitvorming over de rekenkameronderzoeken is nu niet optimaal ingericht. Dat biedt geen goede basis voor doorwerking van deze onderzoeken. Verbetermogelijkheden zijn:

- a. Bespreek alle aanbevelingen van de rekenkamercommissie in de raad en betrek hierbij de bestuurlijke reactie.
- b. Laat expliciet per aanbeveling vastleggen of deze wordt overgenomen, aangepast of afgewezen.
- c. Draag het college op de bestuurlijke toezeggingen naar aanleiding van de raadsbehandeling van een rekenkamerrapport, te behandelen conform het reguliere proces van (rapportage over) toezeggingen.
- d. Draag het college op jaarlijks in het gemeentelijk jaarverslag te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen en bespreek deze rapportage expliciet in de raad.

<sup>2</sup> Momenteel gaat de discussie in de raad nog vooral over het door de organisatie opgestelde raadsvoorstel, maar het belang van duidelijke en uitvoerbare aanbevelingen gaat toenemen indien de besluitvorming beter wordt gericht op heldere discussie over de aanbevelingen van de rekenkamercommissie (zie aanbeveling 5).

<sup>3</sup> In het onderzoeksrapport is een aantal goede voorbeelden opgenomen.