



Zelfevaluatie Rekenkamer Súdwest-Fryslân



Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. M.S. (Marsha) de Vries (hoofdonderzoeker, secretaris)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Website: www.gemeentesudwestfryslan.nl



Zelfevaluatie Rekenkamer Súdwest-Fryslân

11 juni, 2017



Inhoud

SAMENVATTING	7
HOOFDSTUK 1 ONDERZOEKSOPZET	11
1.1 AANLEIDING	11
1.2 THEMATIEK	11
1.3 ONDERZOEKSMETHODEN	12
1.4 DOELSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN	12
1.5 ONDERZOEKSMETHODEN	13
1.6 LEESWIJZER	13
HOOFDSTUK 2 NORMENKADER	15
HOOFDSTUK 3 DE DOORWERKING VAN REKENKAMERONDERZOEK	21
3.1 INLEIDING	21
3.2 RISICO'S IN GRONDEXPLOITATIE GEMEENTE SÚDWEST-FRYSLÂN (SEPTEMBER 2012)	22
3.2.1 <i>Reacties van raad en college</i>	22
3.2.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	23
3.3 HERVORMINGEN IN HET LOKAAL RE-INTEGRATIEBELEID (JANUARI 2013)	23
3.4 ONDERWIJSHUISVESTING IN DE STEIGERS (OKTOBER 2013)	24
3.4.1 <i>Reacties van raad en college</i>	24
3.4.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	25
3.5 INKOOP & AANBESTEDING IN SÚDWEST-FRYSLÂN (DECEMBER 2013).....	26
3.5.1 <i>Reacties van raad en college</i>	26
3.5.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	27
3.6 VERGUNNINGVERLENING (APRIL 2014)	27
3.6.1 <i>Reacties van raad en college</i>	27
3.6.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	28
3.7 ONS EEN ZORG... (JUNI 2014).....	29
3.7.1 <i>Reacties van raad en college</i>	29
3.7.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	29
3.8 HERVORMINGEN IN HET LOKAAL RE-INTEGRATIEBELEID - QUICK SCAN (JANUARI 2015)	30
3.8.1 <i>Reacties van raad en college</i>	30
3.8.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	31
3.9 ONDERZOEK PLANNING & CONTROL DOCUMENTEN (JANUARI 2015).....	31
3.9.1 <i>Reacties van raad en college</i>	31
3.9.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	32



3.10 DE KERN VAN DE ZAAK (OKTOBER 2015)	32
3.10.1 <i>Reacties van raad en college</i>	32
3.10.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	33
3.11 KELDER OF TUNNEL? (FEBRUARI 2016).....	34
3.11.1 <i>Reacties van raad en college</i>	34
3.11.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	34
3.12 KWALITEIT RAADSVORSTELLEN (NOVEMBER 2016)	35
3.12.1 <i>Reacties van raad en college</i>	35
3.12.2 <i>De aanbevelingen in de praktijk</i>	35
3.13 DOORWERKING VOLGENS DE BETROKKENEN	36
3.14 RÉSUMÉ	38
HOOFDSTUK 4 ERVARINGEN MET DE REKENKAMER	43
4.1 INLEIDING	43
4.2 BIJDRAGE AAN DE ROLLEN VAN DE RAAD	43
4.3 TIMING VAN DE ONDERZOEKEN	44
4.4 ONDERWERPKEUZE	45
4.5 KWALITEIT VAN DE ONDERZOEKSAANPAK EN HET ONDERZOEKSRAPPORT	47
4.6 RELATIE MET DE OMGEVING	49
4.7 COMMUNICATIE, PRESENTATIE EN NAZORG	52
4.8 RÉSUMÉ	52
HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES, ZELFREFLECTIE EN LESSEN	55
5.2 DOORWERKING EN NAZORG	55
5.3 TIMING VAN ONDERZOEKEN EN ONDERWERPKEUZE.....	55
5.4 KWALITEIT VAN DE ONDERZOEKSAANPAK EN HET ONDERZOEKSRAPPORT	56
5.5 RELATIE MET DE OMGEVING	56
5.6 COMMUNICATIE EN PRESENTATIE	57
LITERATUUR.....	58
BIJLAGE RESPONDENTEN FOCUSGROEPEN 28 MAART 2017	59





Samenvatting

Met deze evaluatie willen wij als rekenkamer Súdwest-Fryslân zicht krijgen op de doorwerking van onze onderzoeken en op het oordeel van de stakeholders over de inhoud van onze onderzoeken en het proces waarlangs en randvoorwaarden waarbinnen deze onderzoeken tot stand komen. Vervolgens kunnen mogelijke verbeterpunten gesignaleerd worden, zodat de effectiviteit van de rekenkamer kan worden vergroot. De centrale vraag die uit deze doelstelling voortvloeit en die in dit onderzoek centraal heeft gestaan luidt dan ook:

Hoe effectief is het werk van de Rekenkamer Súdwest-Fryslân in de periode 2012-2016 geweest en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor de gemeenteraad en de rekenkamer?

De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft ervoor gekozen deze evaluatie in eigen beheer uit te voeren met externe ondersteuning. In het onderzoek werd gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, waaronder een analyse van de bestuurlijke reacties, raadsvoorstellen en raadsbesluiten en beleidsdocumenten. Daarnaast werd een vragenlijst onder alle raadsleden, de leden van het college van B&W, de griffier en verschillende vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie uitgezet. Deze vragenlijst betrof onder andere de doorwerking van de rekenkameronderzoeken en inhoud van de onderzoeken en het proces waarlangs en de randvoorwaarden waarbinnen deze tot stand komen. Vervolgens werd er een drietal bijeenkomsten georganiseerd met een vertegenwoordiging van de raad, het college en de ambtelijke organisatie en vond er een telefonisch gesprek plaats met de griffier waarin een *externe* gespreksleider met de betrokkenen in gesprek ging over de uitkomsten van de vragenlijst. Aansluitend werd er een intervisiegesprek georganiseerd waarin de externe gespreksleider met de leden van de rekenkamer de bevindingen besprak, waarin werd gereflecteerd op het eigen functioneren en waarin verbeterpunten werden geformuleerd. Dit leidde tot de volgende conclusies en lessen voor de rekenkamer.

Doorwerking en nazorg

Door de raad wordt aangegeven dat de onderzoeken van de rekenkamer bijdragen aan de uitoefening van met name de controlerende en kaderstellende rol van de raad. De raad geeft aan dat er gedurende de onderzoeken van de rekenkamer regelmatig zaken in gang worden gezet binnen de ambtelijke organisatie waardoor de aanbevelingen van de rekenkamer overbodig lijken te worden. Dit wordt door de raad echter als positief gezien en als illustratie van de doorwerking van de onderzoeken van de rekenkamer. De rekenkamer is zelf kritischer over de doorwerking van haar onderzoeken. De raad neemt de aanbevelingen van de rekenkamer altijd over en het college vaak, maar niet altijd (volledig), en het is vervolgens niet altijd duidelijk in hoeverre de aanbevelingen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het lijkt erop dat de raad veel laat lopen. De rekenkamer wil de raad meegeven dat hij het college kritischer zou moeten bevragen op wat er nu daadwerkelijk met de overgenomen aanbevelingen wordt gedaan. De leden van de rekenkamer maken de volgende afspraken over hun eigen bijdrage aan de doorwerking van rekenkameronderzoeken:

- In het jaarverslag maakt de rekenkamer beter zichtbaar wat er gedurende de looptijd van de onderzoeken al in gang is gezet. Dit zou zij zelf meer als winst moeten zien.



- De rekenkamer zal vaker na een bepaalde periode van bijvoorbeeld twee jaar een quick scan uitvoeren om na te gaan wat er met de aanbevelingen van de rekenkameronderzoeken is gebeurd.
- De rekenkamer kan vanuit haar adviserende rol een themabijeenkomst organiseren over de controlerende rol van de raad.

Timing van onderzoeken en onderwerpkeuze

Uit de gesprekken met raad, griffie, college en ambtelijke organisatie blijkt dat over het algemeen de geselecteerde onderwerpen voldoende actueel, voldoende gespreid over domeinen en voldoende politiek-bestuurlijk relevant worden gevonden. Volgens de raad worden de juiste onderwerpen op het juiste moment aangepakt en wordt er rekening gehouden met de inpassing in relevante cycli. Het college en de gemeentesecretaris zijn hier in mindere mate over te spreken.

Over het algemeen is er voldoende draagvlak voor de onderwerpen die door de rekenkamer worden opgepakt. Over het proces van selectie van onderwerpen zijn college en ambtelijke organisatie minder positief dan de raad, in die zin dat zij vinden dat met name de gemeentesecretaris in een eerder stadium hierbij betrokken zou moeten worden. Ook wordt door verschillende gesprekspartners aangegeven dat het jammer was dat de onderzoeksagenda voor 2017 al in een vroegtijdig stadium was volgepland. Ten aanzien van de timing en de selectie van onderzoeksonderwerpen besluit de rekenkamer het volgende:

- Voorafgaand aan een onderzoek vindt er een startgesprek plaats met de gemeentesecretaris waarin in het bijzonder gesproken wordt wat de ontwikkelingen rond een bepaald thema zijn binnen de ambtelijke organisatie. Het zou goed zijn als de ambtelijk contactpersoon hierbij zou aansluiten zodat er meteen overlegd kan worden over de beleidsdocumenten en gesprekspartners die nodig zijn voor het onderzoek.
- In het vervolg houdt de rekenkamer meer ruimte in haar onderzoeksagenda zodat zij in kan spelen op actuele ontwikkelingen binnen de gemeente en vragen van de raad. Er wordt, met andere woorden, gekozen voor een dakpansgewijze onderzoeksagenda.
- De rekenkamer zal in de inleiding van haar rapporten duidelijker maken waarom er op een bepaald moment voor een bepaald onderwerp wordt gekozen. De aanleiding van de onderzoeken zal, meer dan in het verleden, geëxpliciteerd worden in het plan van aanpak en het uiteindelijke onderzoeksrapport.

Kwaliteit van de onderzoeksaanpak en het onderzoeksrapport

De onderzoeksresultaten van de rekenkamer zijn voldoende toegesneden op de lokale situatie in Súdwest-Fryslân. Kritisch zijn sommige gesprekspartners over de leesbaarheid en dan met name over de lengte van de rapporten die door de rekenkamer worden opgeleverd. De rekenkamer is zelf van mening dat haar aanbevelingen specifiek geformuleerd moeten worden (voor wie, wanneer, hoe) om de doorwerking ervan te vergroten, waarbij ervoor gewaakt moet worden dat aanbevelingen te specifiek worden waarmee de rekenkamer op de stoel van het college gaat zitten. Concreet besluit de rekenkamer het volgende:



- In alle rapportages zal de rekenkamer aangeven hoe en wanneer er door bestuur en ambtelijk apparaat terug gerapporteerd moet worden over de aanbevelingen.
- De rekenkamer verkent de mogelijkheden van een andere opzet van haar rapporten, denk bijvoorbeeld aan een samenvatting met het onderzoek als bijlage of een infographic. Wanneer de rekenkamer ziet dat een onderzoek wel erg omvangrijk wordt, zoals het geval was bij het onderzoek naar het kernenbeleid, dan zal zij met tussenrapportages in de vorm van bijvoorbeeld kortere rekenkamerbrieven werken. Bepaalde onderdelen van het onderzoek kunnen daarmee eerder (of eventueel juist later) extra aandacht krijgen.

Relatie met de omgeving

Over het contact, de toegankelijkheid en de zichtbaarheid voor raad, college en ambtelijke organisatie is men tevreden. De communicatie verloopt overwegend goed en er is draagvlak voor de rekenkamer, al wordt de rekenkamer door college en ambtelijke organisatie wel echt als instrument van en voor de raad gezien. De rolzuiverheid en onafhankelijkheid van de rekenkamer, de bekendheid van de rekenkamer met en in de gemeente en haar politiek-bestuurlijke sensitiviteit worden als positief beoordeeld. Ook de rekenkamer ervaart het contact met alle stakeholders als prettig en krijgt in haar onderzoeken de benodigde medewerking van hen.

Communicatie en presentatie

De rekenkamer hanteert een vaste communicatiestrategie voor haar onderzoeken en ook is er een vaststaande en transparante wijze van behandelen van rapporten van de rekenkamer. De communicatie over en presentaties van de onderzoeken van de rekenkamer worden door alle betrokkenen als prettig ervaren, ook door de rekenkamer zelf.





Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding

In december 2012 is de rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân in haar huidige samenstelling door de gemeenteraad voor een periode van zes jaar beëdigd. Inmiddels onderzoeken wij dus alweer ruim vijf jaar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van deze gemeente. Een goed moment om de balans op te maken en te evalueren hoe ons functioneren wordt beoordeeld door de verschillende belanghebbenden en na te gaan wat de doorwerking is van onze onderzoeken. Vervolgens kunnen we hier lessen uit trekken voor onze toekomstige onderzoeken en werkwijze.

In dit hoofdstuk worden allereerst verschillende invalshoeken geschetst van waaruit andere rekenkamers¹ in Nederland hun functioneren hebben geëvalueerd en worden de onderzoeksmethoden beschreven die zij daarbij hebben gehanteerd. Hierbij wordt ook ingegaan op verschillende publicaties die recentelijk zijn verschenen en die vooral betrekking hebben op de doorwerking van rekenkameronderzoek. Vervolgens wordt beschreven en onderbouwd op welke wijze wij onze zelfevaluatie vorm hebben gegeven.

1.2 Thematiek

Voorafgaand aan het opstellen van het plan van aanpak zijn allereerst verschillende zelfevaluaties² van andere rekenkamers geanalyseerd.

Uit deze analyse blijkt dat er in de zelfevaluaties wordt gekeken naar de inhoud van de onderzoeken, maar ook naar de wijze waarop (het proces) en de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamers hun werk doen. Ook besteden verschillende rekenkamers in hun zelfevaluaties aandacht aan de doorwerking van hun afzonderlijke onderzoeken, met uitzondering van een rekenkamercommissie (Almelo) die ervoor heeft gekozen om dit op een later moment in een aparte rapportage te doen. Maar wat is doorwerking van rekenkameronderzoek nu eigenlijk? Hoekstra definieert de doorwerking van rekenkameronderzoek als volgt (2013, p.4): *“Het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen door middel van het bieden van toepassingsgerichte kennis op basis van beleidsonderzoek, verricht door of in opdracht van een rekenkamer”*. Lemmens kiest voor een ruimere definitie en omschrijft de doorwerking van rekenkameronderzoek als zijnde (2014, p.8): *“het effect dat de rekenkamer heeft als zijn onderzoeksproduct bijdraagt aan de verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het gemeentebestuur”*. Ook in deze evaluatie wordt de doorwerking van rekenkameronderzoek meegenomen. De wijze waarop dat gebeurt komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

¹ Wanneer in dit plan van aanpak wordt gesproken van rekenkamers, dan worden daar ook de rekenkamercommissies mee bedoeld.

² Het betreft hier zelfevaluaties van de rekenkamercommissie van Almelo (2013), de rekenkamercommissie van Deventer (2014), de rekenkamer van Den Haag (2012) en de rekenkamercommissie van Venlo (2009).



1.3 Onderzoeksmethoden

Naast diversiteit in inhoud, verschillen evaluaties van het functioneren van rekenkamers ook in de onderzoeksmethodiek die wordt gehanteerd. Waar sommige rekenkamers, waaronder Almelo en Den Haag, ervoor kiezen de evaluatie in eigen beheer uit te voeren, kiezen andere rekenkamers, zoals Deventer en Venlo, ervoor het onderzoek uit te besteden. Maar ook wanneer de evaluatie in eigen beheer wordt uitgevoerd kunnen er nog externen in het onderzoek worden betrokken, zoals dat bijvoorbeeld in Den Haag is gebeurd waar een hoogleraar bestuurskunde een reflectiegesprek heeft gevoerd met de leden van de rekenkamer.

Voor wat betreft het type onderzoek valt op dat de onderzoeken variëren; er zijn kwantitatieve onderzoeken, kwalitatieve onderzoeken en mengvormen. Ook verschillende de evaluaties in de typen respondenten die worden bevraagd. Zo richt de ene rekenkamer(commissie) (bijvoorbeeld Almelo) zich bijna uitsluitend op raadsleden, terwijl raadsleden in Venlo, met uitzondering van de raadsleden die zitting hebben in de rekenkamercommissie, niet worden bevraagd in de zelfevaluatie.

De rekenkamer Súdwest-Fryslân heeft gekozen voor een onderzoek waarin alle stakeholders worden betrokken en heeft het onderzoek uitgevoerd in eigen beheer met externe ondersteuning. In de volgende paragraaf wordt meer concreet beschreven hoe deze zelfevaluatie vorm heeft gekregen.

1.4 Doelstelling & onderzoeksvragen

Alvorens de thematiek die in onze zelfevaluatie centraal staat en de onderzoeksmethoden die we daarbij hanteren te beschrijven, moet eerst het doel van deze evaluatie worden verduidelijkt. Met deze evaluatie willen wij als rekenkamer Súdwest-Fryslân zicht krijgen op de doorwerking van onze onderzoeken en op het oordeel van de stakeholders over de inhoud van onze onderzoeken en het proces waarlangs en randvoorwaarden waarbinnen deze onderzoeken tot stand komen. Vervolgens kunnen mogelijke verbeterpunten gesignaleerd worden, zodat de effectiviteit van de rekenkamer kan worden vergroot. De centrale vraag die uit deze doelstelling voortvloeit en waarop we met dit onderzoek antwoord hebben willen geven luidt dan ook:

Hoe effectief is het werk van de Rekenkamer Súdwest-Fryslân in de periode 2012-2016 geweest en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor de gemeenteraad en de rekenkamer?

Deze centrale vraag valt uiteen in drie deelvragen:

1. Wat is de doorwerking van de onderzoeken van de rekenkamer Súdwest-Fryslân?
2. Hoe ervaren raad, college en ambtelijke organisatie de inhoud van de onderzoeken en de wijze waarop deze tot stand komen?
3. Op welke wijze kan de effectiviteit van de rekenkamer worden vergroot?



1.5 Onderzoeksmethoden

De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft ervoor gekozen deze evaluatie in eigen beheer uit te voeren met externe ondersteuning. In het onderzoek werd gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst werd door de rekenkamer in beeld gebracht hoeveel aanbevelingen van de rekenkamer zijn overgenomen door raad en college. Dit gebeurde door een analyse van de bestuurlijke reacties en van de raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Vervolgens werden er tien aanbevelingen geselecteerd, waarbij spreiding over beleidsterreinen en over jaren de belangrijkste selectiecriteria waren. Voor deze aanbevelingen werd nagegaan in hoeverre zij daadwerkelijk zijn geïmplementeerd. Dit gebeurde door middel van het uitzetten van een korte vragenlijst bij de ambtenaren die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de beleidsterreinen waar de betreffende aanbevelingen betrekking op hebben. Op deze wijze werd het mogelijk uitspraken te doen over de doorwerking van rekenkameronderzoeken.

De rekenkamer formuleerde na het opstellen van het plan van aanpak en op basis van het normenkader een vragenlijst die breed is uitgezet onder alle raadsleden, de leden van het college van B&W, de griffier en verschillende vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie (gemeentesecretaris, concerncontroller en de beleidsadviseur die als ambtelijk contactpersoon van de rekenkamer fungeert). Deze vragenlijst gaat onder andere in op de doorwerking van de rekenkameronderzoeken en op inhoud, proces en randvoorwaarden. In totaal hebben 28 raadsleden, één medewerker van de griffie, één lid van het college en twee medewerkers van de ambtelijke organisatie de vragenlijst ingevuld. Vervolgens werd er een drietal bijeenkomsten (focusgroepen) georganiseerd met een vertegenwoordiging van de raad, het college en de ambtelijke organisatie en vond er een telefonisch gesprek plaats met de griffier waarin een *externe* gespreksleider met de betrokkenen in gesprek ging over de uitkomsten van de vragenlijst (zie bijlage I voor de respondenten). Dit leidde tot een verdieping van de inzichten die met de vragenlijst in beeld werden gebracht en droeg bij aan de validiteit van het onderzoek. Aansluitend werd er een intervisiegesprek georganiseerd waarin de externe gespreksleider met de leden van de rekenkamer de bevindingen besprak, waarin werd gereflecteerd op het eigen functioneren en waarin verbeterpunten werden geformuleerd.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) worden enkele begrippen verder uitgewerkt en afgebakend en wordt het normenkader beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de (door)werking van het onderzoek van de rekenkamer beschreven waarna in hoofdstuk 4 de ervaringen van de belangrijkste stakeholders met de rekenkamer worden geschetst en geanalyseerd. In hoofdstuk 5, tenslotte, worden conclusies getrokken, reflecteert de rekenkamer op haar eigen functioneren en worden de lessen voor de toekomst beschreven.





Hoofdstuk 2 Normenkader

Rekenkamers ondersteunen de raad door kritisch onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid. Rekenkameronderzoek biedt daarmee een belangrijke ondersteuning voor gemeenteraadsleden in hun controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol. Daarom is doorwerking van rekenkameronderzoek, waarnaar in hoofdstuk 1 reeds werd verwezen, een belangrijk thema om mee te nemen in een zelfevaluatie als deze. Maar wanneer kun je nu zeggen dat een onderzoek van de rekenkamer doorwerking heeft?

Ten aanzien van de doorwerking van rekenkameronderzoeken kan een onderscheid gemaakt worden naar vormen van doorwerking. Bekkers e.a. onderscheiden vier vormen van doorwerking, namelijk (2004):

1. Instrumentele doorwerking: Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of instanties in lijn met de aanbevelingen van het advies.
2. Conceptuele doorwerking: De verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties.
3. Agenderende doorwerking: Een nieuw onderwerp of beleidsthema wordt als gevolg van het advies onderwerp van het politieke of maatschappelijke debat.
4. Politiek-strategische doorwerking: De verandering van de machtspositie van één of meerdere (doel)groepen door de uitkomsten van een onderzoek.

Volgens Lemmens (2014) is deze laatste vorm van doorwerking niet van toepassing op het werk van rekenkamers, aangezien rekenkamers geen politieke doelen nastreven. De agenderende doorwerking schaaft hij onder het begrip 'voorwerking'; op het moment dat een rekenkamer een onderwerp agendeert, kan een reactie worden waargenomen bij de onderzochte. Denk bijvoorbeeld aan het snel opstellen en voorleggen aan de raad van een SMART-geformuleerd beleidskader of het doorvoeren van procesverbeteringen. Lemmens stelt voor de instrumentele en conceptuele doorwerking anders te benoemen en te benaderen. In plaats van instrumentele doorwerking spreekt hij van werking, van direct effect. Een rekenkamer heeft werking wanneer aanbevelingen worden overgenomen, geïmplementeerd en nageleefd. Een rekenkamer heeft doorwerking, en dus indirect effect of conceptuele doorwerking, als er op de lange termijn wijzigingen in kennis, opvattingen en redeneringen van individuen of organisaties zijn te constateren die bijdragen aan de verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het gemeentebestuur. Doorwerking in de vorm van indirect effect is lastig te meten, omdat het hier gaat om lange termijn wijzigingen die niet direct toe te schrijven zijn aan specifieke rekenkamerrapporten of aanbevelingen.

In dit onderzoek wordt voor wat betreft doorwerking in het bijzonder gekeken naar de voorwerking en de werking, het direct effect, van het onderzoek van de rekenkamer.

Uit onderzoek (Bekkers e.a., 2004; Hoekstra, 2013; Lemmens, 2014; Van Dam & De Vaan, 2016) blijkt dat verschillende factoren de doorwerking van rekenkameronderzoek kunnen beïnvloeden. Wanneer rekenkamers op een verstandige wijze met deze factoren omgaan, dan zou dat de doorwerking van hun adviezen in positieve zin kunnen beïnvloeden. Daarmee wordt de effectiviteit van de rekenkamer vergroot, interessante factoren dus om, naast de doorwerking, in een zelfevaluatie te betrekken. In het bijzonder worden genoemd:



1. Timing van onderzoeken

Timing is een belangrijke factor als het gaat om doorwerking van rekenkameronderzoeken. Onder timing worden onder andere het moment waarop het onderzoek wordt gestart en de doorlooptijd van het onderzoekproces verstaan. Maar ook de timing van de resultaten is van belang; de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek moeten bekend zijn voordat het onderzochte probleem (deels) is opgelost en moeten bekend worden op het moment dat er bij de politiek aandacht, tijd en interesse is om het onderzoek te gaan gebruiken. Wanneer een onderzoek bijvoorbeeld verschijnt in verkiezingstijd dan zal dat vermoedelijk niet het geval zijn. Ook is de mate waarin bij het verschijnen van de onderzoeken rekening wordt gehouden met relevante cycli, zoals de beleidscyclus, P&C cyclus en de cyclus van stelselherzieningen, van belang waar het gaat om de timing van onderzoek. Bij het opstellen van het onderzoeksplan al nadenken over het tijdstip van publicatie en overleg met de griffie kan helpen om het rapport op een goed moment te publiceren en agenderen (Hoekstra, 2013).

2. Onderwerpkeuze

Daarnaast is de onderwerpkeuze van groot belang voor het uiteindelijke gebruik van de onderzoeksresultaten. Het onderwerp moet actueel en politiek relevant zijn en daarnaast is de mate waarin raad en college zich kunnen vinden in het onderzoeksonderwerp van belang. Een goede interactie met raad, college en ambtelijke organisatie kan daaraan bijdragen. Rekenkamers moeten ervoor waken dat zij te voorspelbaar worden door bijvoorbeeld veel onderzoeken te doen op hetzelfde of aangrenzende beleidsterrein.

3. Kwaliteit van de onderzoeksaanpak en het onderzoeksrapport

Voor de doorwerking van onderzoek is het ook van belang dat zowel de onderzoeksaanpak als het onderzoeksrapport gedegen in elkaar steken. Voor wat betreft de onderzoeksaanpak is het gebruik van juiste methoden en technieken, dat wil zeggen passend bij het type onderwerp, onderzoeksprobleem en de onderzoeksvragen, van belang. Ook is het zo dat het altijd kiezen voor dezelfde insteek, met als mogelijk gevolg daarvan gelijklopende bevindingen, bijvoorbeeld de bevinding dat beleidsdoelen niet voldoende SMART-geformuleerd zijn, kan leiden tot voorspelbaarheid en daarmee tot ingesleten reacties en een routineuze politieke behandeling (Hartman, 2013).

Bij de kwaliteit van het onderzoeksrapport gaat het om aspecten als betrouwbaarheid, geldigheid en controleerbaarheid (onweerlegbare bevindingen), de mate waarin bevindingen toegesneden zijn op de situatie (lokaal maatwerk) en de mate waarin aanbevelingen bruikbaar, specifiek en actueel zijn. Het moet bij de aanbevelingen duidelijk zijn wie er mee aan de slag moet. Ook de leesbaarheid en vormgeving van het rapport zijn hierbij van belang. Hoekstra (2013) benadrukt dat het van belang is een balans te vinden tussen volledigheid en relevantie: *“Veel onderzoekers werken hebben vanuit hun professionele achtergrond de neiging om een zo volledig mogelijke rapportage te maken van het uitgevoerde onderzoek. Een logisch gevolg daarvan is een dik rapport. Voor de doelgroep van raadsleden, statenleden en dagelijkse bestuurders nodigt een dik rapport niet uit tot lezen. Simpelweg omdat een rekenkamerrapport een van de documenten is op een vaak grote stapel van ander papierwerk”*. Het opsplitsen van een rapport in een bestuurlijk rapport en een onderzoeksrapport/nota van bevindingen kan bijdragen aan de leesbaarheid van het rapport.



4. Relatie met de omgeving

“Een lokale rekenkamer die zinvol werk wil kunnen doen, moet naast de partijen staan die het gemeentebestuur vormen, dusdanig goed contact met ze hebben dat hij weet wat die partijen beweegt maar tegelijk voldoende distantie hebben om te kunnen oordelen over het door hen gevoerde beleid”, aldus Van Dam en De Vaan (2016). De omgeving waarin de rekenkamer zich bevindt, beïnvloedt de mate waarin de onderzoeken doorwerken. Wanneer je hier als rekenkamer rekening mee houdt, dan zal de doorwerking van rekenkameronderzoek dus groter worden. Van Dam en De Vaan geven aan dat er in ieder geval sprake zou moeten zijn van een zakelijke relatie tussen rekenkamer, gemeenteraad en college. Een dergelijke relatie wordt in de eerste plaats gekenmerkt door rolzuiverheid; een rekenkamer doet onderzoek vanuit de inhoud en politieke afwegingen of machtsposities spelen daar niet in mee. Lemmens (2014) geeft in dit verband aan dat je als rekenkamer in een bestuurlijke context functioneert en dan ook nog eens in een politiek gevoelige setting. Het is niet alleen van belang dat rekenkamerleden deskundig zijn waar het gaat om het doen van onderzoek, zij moeten daarnaast over politiek-bestuurlijke sensitiviteit beschikken. Interactie met de onderzochte is onvermijdelijk. Hoewel je er als onderzoeker voor moet waken dat de interactie niet ten koste gaat van de kwaliteit of zuiverheid van de onderzoeksuitvoering en je onafhankelijkheid in het gedrang komt, kan interactie, ook tijdens de uitvoering van het onderzoek, wel degelijk gewenst zijn. Je kunt dan als rekenkamer namelijk al tijdens de uitvoering van het onderzoek werken aan de acceptatie van resultaten, conclusies en aanbevelingen. Een zakelijke relatie tussen rekenkamer, raad en college wordt verder gekenmerkt door een ontvankelijke raad, dat wil zeggen, een raad waarvan de leden bereid zijn te luisteren naar een boodschap die wellicht minder gewenst is en die in staat zijn aanbevelingen tot verbetering daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Tot slot is in een zakelijke relatie het college professioneel en niet bang voor een extern oordeel.

Naast een zakelijke relatie moet er sprake zijn van betrokkenheid van de leden van de rekenkamer. Zij moeten bekend zijn met en in de gemeente en moeten weten wat er politiek-bestuurlijk speelt, zonder dat zij daar een direct belang in hebben, aldus Van Dam en De Vaan (2016).

5. Communicatie, presentatie en nazorg

De wijze waarop er wordt gecommuniceerd over de onderzoeken van de rekenkamer is van belang voor de doorwerking van de onderzoeken, zo concluderen verschillende auteurs (Hoekstra, 2013; Van Dam & De Vaan, 2016). Een rekenkamer heeft te maken met verschillende doelgroepen, waaronder de raad, het college, de ambtelijke organisatie, het beleidsveld/ maatschappelijk middenveld, de media en de samenleving. Een goede communicatiestrategie gericht op verschillende doelgroepen is van belang. De NVRR³ hanteert als stelregel: hoe directer (frequenter, informeler) de communicatie tussen rekenkamer en haar doelgroep is, des te groter de kans op gebruik van resultaten. Persoonlijke communicatie is meestal effectiever dan schriftelijke en een rapport dat breed verspreid wordt krijgt waarschijnlijk meer aandacht. Voor optimale media-aandacht is een actieve benadering (goede persberichten, persconferenties, maar ook persoonlijk contact met journalisten) noodzakelijk. Daarnaast stelt de NVRR dat in het algemeen geldt: hoe meer aandacht het advies krijgt tijdens de presentatie, des te groter de kans op doorwerking. Toch leent niet ieder rekenkamerrapport zich volgens Lemmens (2014) voor ruime verspreiding. Afhankelijk

³ <https://wiki.nvrr.nl/communicatie,-presentatie-en-nazorg>; geraadpleegd op 23 januari 2017.



van de politieke of maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp, de lading van het rekenkamerproduct en de soort gebruiker moeten rekenkamers volgens hem nadenken over de manier waarop de boodschap het beste begeleid en uitgedragen kan worden. De presentatie van de onderzoeksresultaten moet passen bij het onderzoek en aansluiten bij de beleving en het begripsniveau van de doelgroep. *“Het is goed om de presentatie te beperken tot de hoofdboodschap en de vraag wat de raad of de staten ermee kunnen”*, aldus Hoekstra (2013). Daarbij kan nog worden opgemerkt dat de doorwerking van rekenkameronderzoek wordt vergroot wanneer er sprake is van een vaststaande en transparante wijze van behandeling en van duidelijke besluiten (Van Dam & De Vaan, 2016).

Met een goede nazorg kan de aandacht voor een rapport ook op langere termijn aanhouden, aldus de NVR. Het volgen van totstandkoming van standpunten van en besluitvorming door de raad is hiervoor van groot belang. Daarnaast kan de rekenkamer aan nazorg doen door bij verschillende gelegenheden te wijzen op relevante onderzoeksresultaten, gesprekken aan te gaan en vervolgonderzoek en/of doorwerkingsonderzoek te doen.

Tabel 2.1 Normenkader

Thema	Norm
Timing van onderzoeken	<ul style="list-style-type: none"> • De rekenkamer is op het juiste moment met de juiste onderzoeksthema's bezig • De doorlooptijd van de onderzoeken is realistisch • De onderzoeksresultaten kunnen worden meegenomen in de relevante cycli (beleidscyclus, P&C cyclus, cyclus van stelselherzelingen)
Onderwerpkeuze	<ul style="list-style-type: none"> • De gekozen onderwerpen zijn politiek-bestuurlijk relevant • Er is draagvlak voor de onderwerpen bij raad en college • Raad, college en ambtelijke organisatie worden betrokken bij de onderwerpkeuze • Bij de onderwerpkeuze is sprake van spreiding over de verschillende beleidsterreinen
Kwaliteit van de onderzoeksaanpak en het onderzoeksrapport	<ul style="list-style-type: none"> • De gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken sluiten aan bij het type onderwerp, het onderzochte probleem en de onderzoeksvragen • De onderzoeksresultaten zijn onweerlegbaar, d.w.z. betrouwbaar, geldig en controleerbaar • De onderzoeksresultaten zijn toegesneden op de lokale situatie • De aanbevelingen zijn bruikbaar, specifiek en actueel • De onderzoeksrapporten zijn leesbaar
Relatie met de omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • De rekenkamer heeft een goed contact met de raad, het college en de ambtelijke organisatie • Er is politiek, bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor het onderzoek van de rekenkamer



Communicatie, presentatie
en nazorg

- De rekenkamer is rolzuiver en onafhankelijk in haar functioneren
- De leden van de rekenkamer zijn bekend met en in de gemeente en weten wat er politiek-bestuurlijk speelt
- De leden van de rekenkamer beschikken over politiek-bestuurlijke sensitiviteit
- De rekenkamer heeft een communicatiestrategie
- De wijze van communiceren over en presenteren van de onderzoeksbevindingen sluit aan bij de wensen en verwachtingen van de verschillende doelgroepen
- Er is een vaststaande en transparante wijze van behandelen van rapporten van de rekenkamer
- De rekenkamer heeft aandacht voor de naleving van de overgenomen aanbevelingen





Hoofdstuk 3 De doorwerking van rekenkameronderzoek

3.1 Inleiding

In de periode 2012-2016 heeft de rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân elf onderzoeken aangeboden aan de raad. In dit hoofdstuk worden per rekenkameronderzoek achtereenvolgens de centrale vraagstelling en onderzoeksmethoden beschreven waarna er per onderzoek een analyse wordt gemaakt van de bestuurlijke reactie en het raadsvoorstel en raadsbesluit die op het onderzoek zijn gevolgd. Hiermee wordt een eerste indruk gekregen van de werking, het direct effect, van de onderzoeken van de rekenkamer. Deze analyse vindt plaats aan de hand van de volgende categorieën⁴:

1. De conclusies en aanbevelingen worden geheel gesteund door het college/ de raad en de aanbevelingen worden (grotendeels) overgenomen.
2. De conclusies en aanbevelingen worden overwegend gesteund door het college/ de raad en de aanbevelingen worden (grotendeels) overgenomen.
3. Het college/ de raad steunt de hoofdlijn van het onderzoek en enkele aanbevelingen worden door het college/ de raad overgenomen.
4. Het college/de raad steunt de wijze van redeneren, maar niet de aanbevelingen.
5. Het college/ de raad steunt een aantal aanbevelingen, maar niet de hoofdlijn van het advies.
6. Het onderzoek wordt door het college/ de raad verworpen.
7. Het college/ de raad verwerpt het onderzoek niet, maar steunt de redeneerlijn en aanbevelingen ook niet.
8. Er is (nog) geen reactie van het college/ de raad op het onderzoek.

In het presidium van 29 februari 2016 is afgesproken dat de acties die voortvloeien uit de onderzoeken van de rekenkamer worden toegevoegd aan de Lange Termijn Agenda (LTA). Op 11 april 2016 heeft de griffie het presidium het volgende voorstel voorgelegd:

“1) op de LTA inplannen dat de raad middels actieve info wordt geïnformeerd over de uitvoering/stand van zaken van de diverse uitgevoerde onderzoeken conform de planning in de bijlage;

2.) bij nieuwe onderzoeken “standaard” in het raadsvoorstel opnemen dat de raad binnen 1 jaar na raadsbehandeling middels actieve info wordt geïnformeerd over de uitvoering/stand van zaken van het uitgevoerde onderzoek (inplannen op de LTA);”

De leden van het presidium hebben met dit voorstel ingestemd. Op 7 juni 2016 heeft het college vervolgens besloten kennis te nemen van de stand van zaken met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen van de onderzoeken van de rekenkamer en de raad via actieve info over de stand van zaken te informeren.

Nadat een overzicht is gegeven van de reacties van het college op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer en van de besluiten die de raad naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen heeft genomen, is het interessant te bezien wat er vervolgens in de praktijk met de aanbevelingen is gebeurd. Met andere woorden, zijn deze ook uitgevoerd conform de besluiten van de raad? Daartoe is uit ieder rekenkameronderzoek, met

⁴ Zie ook <https://wiki.nvrr.nl/indicatoren-voor-doorwerking>, geraadpleegd op 27 januari 2017.



uitzondering van het onderzoek “Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid”⁵, één aanbeveling geselecteerd waarvoor is nagegaan wat er met de aanbeveling is gebeurd nadat deze is overgenomen door de raad. Op basis van de overzichten die door het college conform bovengenoemde besluiten zijn verschaft, deels aangevuld met een analyse van beleidsdocumenten, wordt beschreven in hoeverre de aanbevelingen van de rekenkamer worden uitgevoerd.

3.2 Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân (september 2012)

3.2.1 Reacties van raad en college

In september 2012 werd het eerste onderzoek van de rekenkamer, het onderzoek “Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân”, aan de raad aangeboden. In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *“In hoeverre beheerst de gemeente Súdwest-Fryslân haar risico's op het gebied van grondexploitatie en welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicobeheersing te optimaliseren?”*. Om deze vraag te beantwoorden werd eerst een literatuurstudie verricht. Aan de hand van deze studie werd een normenkader vormgegeven. Vervolgens werd met behulp van een dossieranalyse en interviews het beleid in beeld gebracht dat de gemeente hanteert op het gebied van risicomanagement. Hoe dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd, werd in dit onderzoek aan de hand van de gemeentelijke grondexploitatie geïllustreerd. Ook hier werd gebruik gemaakt van een dossieranalyse en zijn interviews afgenomen. De gemeentelijke praktijk werd daarna beoordeeld aan de hand van het eerder opgezette normenkader. Het onderzoek resulteerde in conclusies en aanbevelingen die werden onderverdeeld in gemeentebrede conclusies en aanbevelingen en conclusies en aanbevelingen gericht op de grondexploitatie.

Wanneer de bestuurlijke reactie wordt geanalyseerd dan blijkt dat de meeste conclusies, voor zover deze door het college nog niet als achterhaald worden beschouwd, door haar worden ondersteund. Ook worden de meeste aanbevelingen overgenomen of wordt aangegeven dat deze inmiddels al in gang zijn gezet. College en rekenkamer blijken het oneens te zijn over de hoogte van de rentevoet die gehanteerd wordt dan wel gehanteerd zou moeten worden en de benodigde weerstandscapaciteit. De conclusies en aanbevelingen worden daarmee overwegend gesteund door het college en de aanbevelingen worden grotendeels overgenomen.

Op 15 november 2012 staat het onderzoek op de agenda van de raad. In het bijgevoegde raadsvoorstel wordt voorgesteld *kennis te nemen* van de in het rapport “Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân” door de rekenkamer opgenomen conclusies en aanbevelingen. Zonder hoofdelijke stemming wordt het voorstel vervolgens met algemene stemmen aangenomen. Of de raad de conclusies en aanbevelingen van dit rapport nu ook daadwerkelijk steunt kan op grond van dit besluit echter niet worden vastgesteld.

⁵ In januari 2015 is er al een quick scan uitgevoerd naar de mate waarin de aanbevelingen uit dit onderzoek zijn uitgevoerd. Op basis van deze quick scan zijn aanbevelingen geformuleerd waarvan er wel één in deze paragraaf aan de orde zal komen.



3.2.2 De aanbevelingen in de praktijk

Uit het onderzoek naar de risico's in grondexploitatie heeft de rekenkamer de volgende aanbeveling geselecteerd voor nader onderzoek: *“Concreet kan de Concernstaf het volgende doen. De Concernstaf constateert in de organisatie waar risicomanagement moeizaam verloopt. De Concernstaf bewaakt de kwaliteit van de ingevoerde informatie en de onderlinge samenhang en effectiviteit van beheersmaatregelen. De Concernstaf heeft naast een toezichthoudende rol een facilitaire functie om risicomanagement uniform vorm te geven. De Concernstaf consolideert risico's tot een gemeentebreed risicoprofiel en adviseert het MT en het college over te nemen acties in het kader van risicomanagement”*.

Het college geeft in haar reactie aan dat hieraan is voldaan in de nota weerstandsvermogen die in september 2012 in de raad komt. Via actieve info laat het college de raad vervolgens weten dat aan deze aanbeveling is voldaan en dat deze is afgehandeld.

Wanneer de rekenkamer vervolgens de nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit juli 2012 raadpleegt dan staat daar (p.1): *“Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement ter vaststelling aan de raad aan”*. Desondanks is anno 2017 geen nieuwe nota verschenen. De ratio van 1 is sindsdien niet meer aangepast. In de begroting 2017 is deze ratio berekend op 2,15. Het gevolg is dan, dat de gemeente volgens haar eigen beleid structureel teveel weerstandscapaciteit aanhoudt.

Hieruit blijkt dus, dat het college sinds 2012 nooit meer een nieuwe nota heeft opgeleverd, dat de ratio dus formeel op 1 staat en dat de gemeente (met een ratio van 2,15) dus in strijd handelt met haar eigen beleid.

3.3 Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid (januari 2013)

In januari 2013 presenteerde de rekenkamer het rapport “Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid” aan de raad. Met dit onderzoek werd beoogd een antwoord te formuleren op de volgende centrale vraag: *In hoeverre voldoet de gemeente Súdwest-Fryslân aan de randvoorwaarden die nodig zijn om op doelmatige en doeltreffende wijze invulling te kunnen geven aan de beoogde hervormingen in het re-integratiebeleid en wat kan zij doen om deze randvoorwaarden te realiseren?* In het kader van dit onderzoek werd een literatuurstudie uitgevoerd op basis waarvan randvoorwaarden werden geformuleerd die betrekking hebben op de uitvoeringscapaciteit, de besliscapaciteit en de verantwoordingscapaciteit van de gemeente. Vervolgens werden om een beeld te krijgen van het (voorgenomen) beleid van de gemeente Súdwest-Fryslân verschillende beleidsdocumenten bestudeerd. Ook werd er gekeken naar landelijke beleidsdocumenten die betrekking hadden op de Wet werken naar vermogen en werd het regeerakkoord bestudeerd. Daarnaast werden verschillende diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie, een directeur van de uitvoeringsorganisatie Empatec, raadsleden en de verantwoordelijk wethouder. Vervolgens werden de bevindingen uit het praktijkonderzoek geconfronteerd met de randvoorwaarden zoals geschetst op basis van de literatuur. Het onderzoek resulteerde vervolgens in zeven conclusies en vijf aanbevelingen.

In haar reactie gaat het college niet in op de conclusies van het rapport “Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid”. Voor wat betreft de aanbevelingen geeft het college aan met alle aanbevelingen in te stemmen en hiermee, voor zover deze nog niet in gang zijn gezet, aan de



slag te gaan. De aanbevelingen worden daarmee geheel gesteund door het college en worden grotendeels overgenomen.

Het rapport “Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid” staat als hamerstuk op de agenda van de raadsvergadering op 28 februari 2013. De raad besluit vervolgens: *“in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het door de Rekenkamer opgestelde rapport ‘Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid’”*. De conclusies en aanbevelingen worden daarmee geheel gesteund door de raad en de aanbevelingen worden geheel overgenomen.

3.4 Onderwijshuisvesting in de steigers (oktober 2013)

3.4.1 Reacties van raad en college

In oktober 2013 presenteerde de rekenkamer een rapport aan de raad met de titel “Onderwijshuisvesting in de steigers”. Dit betrof een onderzoek naar het beleid inzake onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs en had als doel een antwoord te formuleren op de volgende vraag: *“Hoe valt het proces van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen en mogelijkere te verbeteren?”*. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsvorming en uitvoering van de onderwijshuisvesting te kunnen toetsen en beoordelen, werd in dit onderzoek eerst een normenkader bepaald. Daartoe werd, naast de wet op het primair onderwijs, diverse relevante literatuur bestudeerd. Gemeentelijke documenten, zoals het “Integraal huisvestingsplan”, de “Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Súdwest-Fryslân”, het “Programma Onderwijshuisvesting 2013”, werden bestudeerd ter beantwoording van de vragen inzake beleidsvorming. De verantwoordelijk wethouder werd geïnterviewd inzake de beleidsvorming en voor het antwoord op deelvragen over de beleidsvorming en de uitvoering zijn betrokken ambtenaren en schoolbesturen geïnterviewd. Om antwoord te krijgen op de beleidsvorming en de sturing werden interviews gehouden met raadsleden. Toetsing aan het normenkader vond plaats door een andere analyse van de informatie die werd verkregen uit interviews en deskresearch. Het onderzoek resulteerde in verschillende conclusies en aanbevelingen over de beleidsvorming, de uitvoering en de sturing door de raad in relatie tot de onderwijshuisvesting in de gemeente Súdwest-Fryslân.

Hoewel het college in haar reactie aangeeft dat het onderzoek van de rekenkamer een prima doorzicht geeft op de ontwikkelingen die op dat moment plaatsvinden in de onderwijshuisvesting in het primair onderwijs en van mening is dat het onderzoek een positieve bijdrage zal leveren aan de discussie hierover, blijkt zij over een groot deel van de conclusies en aanbevelingen een andere mening toegedaan dan de rekenkamer. Zo is het college het niet eens met de constatering dat het ambtelijk concept IHP vooral geld gedreven keuzes voorstelt, de conclusie dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met functionele eisen in het belang van kwalitatief goed onderwijs bij het opstellen van meerjaren onderhoudsplannen en de conclusie dat het college niet altijd aan haar actieve informatieplicht voldoet. Ook stemt het college niet in met verschillende aanbevelingen, zoals de aanbeveling om budget voor onderhoud en renovatie door te decentraliseren en de aanbeveling dat de gemeente aandacht moet schenken aan continuïteit in kennis en



voldoende capaciteit. Met andere woorden, het college steunt de hoofdlijn van het onderzoek en enkele aanbevelingen worden door het college overgenomen.

Op 14 november 2013 staat het rapport “Onderwijshuisvesting in de steigers” als bespreekstuk op de agenda van de raad. Voorgesteld wordt om: *“In te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het door de Rekenkamer opgestelde rapport ‘Onderwijshuisvesting in de steigers’”*. De raad besluit vervolgens unaniem om met de conclusies en aanbevelingen in te stemmen waarmee alle conclusies en aanbevelingen dus worden gesteund en overgenomen.

3.4.2 De aanbevelingen in de praktijk

De aanbeveling die voor het onderzoek naar onderwijshuisvesting is geselecteerd luidt: *“De gemeente zou zich moeten bezinnen op de vraag of andersoortige beleidsinstrumenten niet beter recht doen aan de diversiteit in belangen die een rol spelen bij het onderwijshuisvestingsbeleid. Lokaal maatwerk waarbij afspraken worden gemaakt tussen gemeenten, de afzonderlijke schoolbesturen en ouders doet meer recht aan de verschillende belangen die spelen bij onderwijshuisvesting en kan mogelijk de huidige patstelling in het besluitvormingsproces doorbreken”*. Het college reageert in haar bestuurlijke reactie als volgt op deze aanbeveling: *“Dit is een interessant benadering die in zekere zin aansluit bij de conclusie die ICS heeft getrokken in dit proces. Ook ICS ziet - na twee plenaire visiebijeenkomsten met alle schoolbesturen - op dit moment geen mogelijkheden voor één gezamenlijk meerjarenperspectief. Met andere woorden, geen traditioneel IHP waarbij voor de komende 10 jaar de aanpassing, uitbreiding of nieuwbouw in tijd en geld worden vastgesteld. Als opmaat naar een toekomstbestendige situatie heeft ICS geadviseerd naar een nieuw afwegingskader voor investeringen in onderwijshuisvesting toe te werken. Dit in de vorm van een beslismodel op basis waarvan de huidige aan het IHP gekoppelde aanvragen beoordeeld kunnen worden. Aan de hand van deze inzichten is gewerkt aan nieuwe, andere contouren van een IHP”*. Later wordt aan de raad gemeld dat de actuele stand van zaken volgt via actieve info in december, samen met de actieve info Programma Onderwijshuisvesting.

Uit onderzoek door de rekenkamer blijkt vervolgens het volgende. Op 19 december 2013 heeft GroenLinks een motie ingediend naar aanleiding van het rekenkamerrapport. Hiermee wordt het college opgedragen om jaarlijks tegelijk met de aanbidding van het Onderwijshuisvestingsprogramma een notitie te verstrekken (actieve informatie), waarin een actueel beeld wordt geschetst van ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting in het basisonderwijs. Per 1 januari 2015 is de wet veranderd wat een overheveling van taken en budget voor onderhoud en aanpassingen in onderwijshuisvesting van de gemeente naar de schoolbesturen tot gevolg heeft. Schoolbesturen ontvangen van het rijk geld voor onderhoud en aanpassing van schoolgebouwen. Vervangende nieuwbouw, uitbreidingen herstel van constructiefouten blijven wel onder verantwoordelijkheid en voor rekening van de gemeente. Doordecentralisatie is hiermee in de wet geregeld, waarmee onze aanbeveling hierover niet meer relevant is. In juli 2014 verstrekt het college een notitie naar aanleiding van de motie van GroenLinks om actieve informatie. Hierin wordt de beoogde wetswijziging uitgebreid beschreven en toegelicht. Na de zomer zullen de financiële gevolgen duidelijk worden gemaakt. In de commissievergadering van 18 december 2014 wordt een raadsvoorstel aangenomen om de verordening aan te passen conform de nieuwe wet. De verordening is afgestemd met de scholen. Op 26 augustus 2015 wordt er in de commissie Boarger en



Mienskip op verzoek van GroenLinks actieve info verstrekt over het collegebesluit van 20 mei 2015. De stand van zaken wordt weergegeven, evenals de belangrijkste ontwikkelingen en de financiële consequenties. Hierbij verwijst het college naar actieve info aan de hele raad. De hierin genoemde startbijeenkomst voor de SWF-scholenkaart doet erg denken aan het OOGO (Op overeenstemming gericht overleg). Het wordt niet duidelijk in hoeverre deze twee van elkaar verschillen, hoewel het er op lijkt dat in de startbijeenkomst niet per se overeenstemming over de verdeling van gelden en de gewenste investeringen hoeft te zijn. Dat is in lijn met de aanbeveling. Of hiermee de aanbeveling van de rekenkamer is opgevolgd wordt hieruit niet echt duidelijk.

3.5 Inkoop & Aanbesteding in Súdwest-Fryslân (december 2013)

3.5.1 Reacties van raad en college

Het onderzoek “Inkoop & Aanbesteding in Súdwest-Fryslân” werd in december 2013 aangeboden aan de raad. Het onderzoek had als doel te leiden tot inzicht in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Súdwest-Fryslân en eventuele mogelijkheden te verkennen die kunnen bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van het beleid. De onderzoeksvraag die daarbij werd geformuleerd luidde: “*Hoe doelmatig verloopt het proces van inkoop- en aanbesteding binnen de gemeente Súdwest-Fryslân?*”. Het onderzoek werd uitgevoerd in vier fasen. In de eerste fase werd een normenkader opgesteld. Dit kader omvatte de wijze waarop inkopen en aanbestedingen volgens objectieve criteria zouden moeten verlopen. Bij het opstellen van dit normenkader werd gebruik gemaakt van externe inzichten die verkregen waren uit vergelijkbare onderzoeken. In de tweede fase werd het gemeentelijk beleid getraceerd. Hiertoe werd een dossieranalyse verricht waarbij beziens is, welk beleid wanneer is vastgesteld. Ook is in deze fase het volume van inkoop en aanbesteding voor de twee onderzoeksjaren (2011 en 2012) getraceerd. De derde fase van het onderzoek richtte zich op het verkrijgen van een inzicht in de praktijk van de gemeente Súdwest-Fryslân. Aan de hand van de inhuur van derden is beziens, hoe de inkoop en aanbesteding in de gemeentelijke praktijk verloopt. In deze fase werden dossierstukken aangevuld met interviews. Deze fase werd aangevuld met een meervoudige casestudie, waarbij drie cases zijn doorgelicht. In de vierde en laatste fase zijn het beleid en de praktijk geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van het eerder opgestelde normenkader. Deze analyse en toetsing leidde tot verschillende conclusies en aanbevelingen.

Het college stemt in met alle aanbevelingen en geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat er op verschillende aanbevelingen reeds wordt geanticipeerd, bijvoorbeeld door gesprekken die de teammanager van de flexpool al heeft gevoerd met andere teammanagers. De aanbevelingen worden dus geheel gesteund door het college en worden overgenomen. Op de conclusies wordt niet gereageerd door het college.

Op 30 januari 2014 staat het rapport Inkoop en aanbesteding in Súdwest-Fryslân op de agenda van de raad. Voorgesteld wordt om in te stemmen met de in het rapport door de rekenkamer opgenomen aanbevelingen en conclusies. De raad besluit vervolgens overeenkomstig dit voorstel en stemt in met zowel de conclusies als de aanbevelingen.



3.5.2 De aanbevelingen in de praktijk

De aanbeveling die in het kader van deze zelfevaluatie nader is geanalyseerd luidt: *“Men zou stringenter moeten toezien op het inschakelen van de adviseurs inkoop. Het cluster Inkoop kan krachtiger gepositioneerd worden als coördinator van het inkoopproces. Aan de andere kant staat de gecoördineerde inkoop nog aan het begin van een ontwikkeling en zal het vertrouwen van decentrale budgethouders eerst verdiend moeten worden. Hier is een grote mate van persoonlijke effectiviteit van cruciaal belang. Uit de documenten blijkt een zekere top down visie, welke in de praktijk van de gemeente wellicht minder effectief blijkt”*. Het college geeft in haar bestuurlijke reactie aan: *“De afgelopen periode komen steeds meer vragen bij de inkoopadviseurs binnen waaruit blijkt dat het vertrouwen van de decentrale budgethouders in de inkoopadviseurs steeds beter wordt. In overleg met de teammanager Juridische en Veiligheidszaken wordt nagedacht over het krachtiger positioneren van de inkoopadviseurs”*. In de actuele stand van zaken geeft het college vervolgens aan dat het DT inmiddels op 3 februari 2016 o.a. besloten heeft tot het verplicht indienen van het meldingsformulier (was al verplicht op grond van inkoop- en aanbestedingsbeleid), een pilotfase draaien voor Tenderboard en de inkooptoolkit en standaarddocumenten verplicht te gebruiken. Hierdoor zullen er nog meer vragen bij de inkoopadviseurs binnen komen.

De gedacht om inkoop verplicht bij de adviseurs neer te leggen, is op zich toe te juichen. De vraag is echter of dit nu in de praktijk goed werkt. De managementletter van 2016 maakt hier geen melding van en dit vereist nader onderzoek. Van deze aanbeveling kan dus niet geconcludeerd worden of zij goed is uitgevoerd.

3.6 Vergunningverlening (april 2014)

3.6.1 Reacties van raad en college

Een belangrijk deel van de gemeentelijke dienstverlening bestaat uit het beschikken op vergunningaanvragen. Gezien de nauwe contacten tussen gemeente, burgers en bedrijven en de daarmee gezichtsbepalende rol van het onderwerp, het ontbreken van inzicht in de klanttevredenheid over de (digitale) vergunningverlening in de gemeente en de indicatie dat de kwaliteit van de vergunningverlening voor verbetering vatbaar is, heeft de rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân een onderzoek uitgevoerd naar de vergunningverlening door de gemeente. In april 2014 werd het onderzoek aan de raad gepresenteerd. Het onderzoek had als doel een antwoord te formuleren op de vraag: *“In hoeverre verloopt het proces van vergunningverlening in de gemeente Súdwest-Fryslân rechtmatig, doelmatig en naar tevredenheid van de klanten en wat kan de gemeente doen om de rechtmatigheid, doelmatigheid en klanttevredenheid te verbeteren?”*.

Bij het beantwoorden van deze vragen werd gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst werd een literatuur- en documentonderzoek uitgevoerd. Op basis van dit onderzoek werden beleid, wet- en regelgeving beschreven en werd het normenkader opgesteld. Ook leidde het documentonderzoek tot een checklist met behulp waarvan de dossiers werden bestudeerd. Het dossieronderzoek verschafte inzicht in de wijze waarop het proces van vergunningverlening in de praktijk verloopt. Er werden willekeurig tien dossiers geselecteerd (vijf omgevingsvergunningen reguliere procedure en vijf



evenementenvergunningen) die werden bestudeerd aan de hand van de eerdergenoemde checklist. De onderzoeksperiode voor het dossieronderzoek betreft de eerste helft van 2013. Vervolgens werd er een online enquête afgenomen onder aanvragers van vergunningen. Het onderzoek resulteerde in zeven conclusies en vijf aanbevelingen.

In de bestuurlijke reactie worden de conclusies onderschreven en worden vier van de vijf aanbevelingen overgenomen, voor zover deze niet al in gang zijn gezet. De vijfde aanbeveling wordt op een alternatieve wijze, maar wel in lijn met de aanbeveling, ingevuld. Daarnaast worden er uit het onderzoek een aantal aandachtspunten afgeleid die mogelijk kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente.

Op 5 juni 2014 staat het rapport van de rekenkamer als hamerstuk op de agenda van de raad. Voorgesteld wordt in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het door de Rekenkamer opgestelde rapport "Vergunningverlening". De raad gaat unaniem akkoord met dit voorstel. Met andere woorden, de conclusies en aanbevelingen worden geheel gesteund door het college en de raad en de aanbevelingen worden overgenomen.

3.6.2 De aanbevelingen in de praktijk

Eén van de aanbevelingen van het onderzoek luidde: "Onderzoek periodiek de waardering van de klanten over de vergunningverlening en pas beleid en procedures daarop aan". In haar bestuurlijke reactie zei het college hierover: *"De aandachtspunten worden meegenomen in het onderzoek 'Minder regels'. Daarnaast wordt in het lopende programma Dienstverlening aandacht besteed aan houding en klantgerichtheid van de organisatie en haar medewerkers. Uitgangspunt daarbij is dat de klantvraag centraal staat. Zo zijn er binnen dit programma normen en garanties ontwikkeld als het gaat om de communicatie tussen de klant en de organisatie. De aanbeveling wordt overgenomen"*. In de actuele stand van zaken werd door het college aangegeven dat de raad sinds het opleveren van het rekenkameronderzoek drie keer is geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen. De laatste update dateert van november 2015. Toen is gemeld dat op een na alle aanbevelingen zijn opgevolgd. Wanneer de actieve info erop wordt nageslagen dan blijkt dat daarin concreet het volgende wordt gesteld:

- Actieve info 16-9-2014

"De aanbeveling wordt overgenomen en periodiek onderzocht. Onderzoek naar de waardering van de klanten over de vergunningverlening wordt via de algemene enquêtes meegenomen. Daarnaast wordt via het ondernemersloket (pilot) klanten periodiek bevraagd over hun bevindingen. De aandachtspunten uit het onderzoek worden meegenomen in het onderzoek 'Minder regels'. Daarnaast wordt in het lopende programma Dienstverlening aandacht besteed aan houding en klantgerichtheid van de organisatie en haar medewerkers. Uitgangspunt daarbij is dat de klantvraag centraal staat. Zo zijn er binnen dit programma normen en garanties ontwikkeld als het gaat om de communicatie tussen de klant en de organisatie."

- Actieve info 24-3-2015 & 24-11-2015

"De aanbeveling wordt overgenomen en periodiek onderzocht. Onderzoek naar de waardering van klanten over de vergunningverlening wordt via de algemene enquêtes meegenomen. De klant is gevraagd naar de waardering via het ondernemersloket en



bedrijvencontactfunctionarissen. Het overgrote deel geeft aan tevreden te zijn over het ondernemersloket. Het voorziet in de behoefte van de klant om met meerdere partijen en vakgebieden een conceptplan door te spreken.”

3.7 Ons een zorg... (juni 2014)

3.7.1 Reacties van raad en college

In juni 2014 presenteert de rekenkamer het onderzoek “Ons een zorg... Stand van zaken jeugdzorg in Súdwest-Fryslân” aan de raad. Het onderzoek had tot doel inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot de transitie en transformatie van de jeugdzorg. Daarnaast beoogde het onderzoek de acties in beeld te brengen die nog in 2014 ondernomen moesten worden om in ieder geval aan de aan de gemeente gestelde doelstellingen te kunnen voldoen. De centrale vraag voor dit onderzoek luidde: *“Wat is de stand van zaken met betrekking tot de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Súdwest-Fryslân en welke acties moeten nog ondernomen worden voordat de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015 in werking treedt?”*. Om een goed beeld te geven van de stand van zaken met betrekking tot de transitie en de transformatie, is het onderzoeksobject (jeugdzorg) vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Er is gekeken welke acties de ambtelijke organisatie en het college hebben ondernomen en daarnaast werd bezien in hoeverre de gemeenteraad is meegenomen in dit traject en welke verwachtingen en wensen bij de gemeenteraad leefden. Ook is er een indruk gekregen van de visie van de zorgaanbieders op de wijze waarop de transitie en de transformatie vorm kregen in de gemeente Súdwest-Fryslân. Tijdens het onderzoek werden er interviews afgenomen met ambtenaren, raadsleden en zorgaanbieders en werden dossiers geanalyseerd.

Het college nam alle aanbevelingen van de rekenkamer over en gaf, zoals zij dat zelf noemt, enkele actualiserende reacties.

Op 23 oktober 2014 staat het rapport “Ons een zorg...” als bespreekstuk op de agenda van de raad. In het bijgevoegde raadsvoorstel wordt voorgesteld in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het door de rekenkamer opgestelde rapport. De raad besluit vervolgens conform dit voorstel en stemt in met de conclusies en de aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen worden dus geheel gesteund door het college en de raad en de aanbevelingen worden overgenomen.

3.7.2 De aanbevelingen in de praktijk

Eén van de aanbevelingen van het onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg in Súdwest-Fryslân luidde: *“De gemeente heeft met betrekking tot het gebiedsgericht werken wel de beoogde uitvoering vastgelegd. De overige vormen van jeugdzorg zijn tot dusver nog minder concreet vastgelegd. Het verdient aanbeveling om voor de overige vormen van jeugdzorg eenzelfde concretiseringslag te maken. Idealiter zou één actielijst operationeel moeten zijn, waarin de taken, verantwoordelijkheden, resultaten en tijdschema’s duidelijk zijn belegd. Deze actielijst kan als sturingsinstrument dienen, maar uiteraard ook om de betrokkenen te informeren over de stand van zaken”*. Het college geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat in het beleidsplan, de jeugdverordening (nader te bepalen) en nadere regels



(nader te bepalen), maar ook met de contractering van de jeugdzorgaanbieders op lokaal en provinciaal niveau voor alle betrokken partijen het totale jeugd(zorg)aanbod inzichtelijk en operationeel wordt op 1-1-2015. Vervolgens wordt in de actuele stand van zaken aangegeven dat het jeugdaanbod zeer divers is. Lokaal en bovenlokaal zijn contracten afgesloten met jeugdzorgaanbieders. Het bovenlokale aanbod is sinds kort te raadplegen via de app Slim Telefoonboek. Het lokale aanbod via de Sociale Kaart. Hiermee wordt het gecontracteerd aanbod ontsloten voor de gebiedsteams, aanbieders, huisartsen en dergelijke. Verantwoordelijkheden, resultaten en dergelijke worden zichtbaar in jaarverslagen en periodieke contractgesprekken met aanbieders. Met specifieke aanbieders (regiecentrum, GI's, Raad voor de Kinderbescherming zijn aparte werkafspraken gemaakt over de samenwerking met de gebiedsteams/gemeenten.

Nader onderzoek door de rekenkamer laat zien dat in de jaarstukken 2015 (p.22) de betrokken partijen worden benoemd, maar dat niet duidelijk wordt wie nu wat doet. Op 28 oktober 2015 ligt een samenwerkingsovereenkomst voor tot een gemeenschappelijke regeling met Littenseradiel. Een jeugdverordening is niet bekend als raadsvoorstel. Op 14 juli 2016 ligt een investeringsplan sociaal domein voor, waaruit blijkt dat de huidige budgetten niet toereikend zijn.

3.8 Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid - quick scan (januari 2015)

3.8.1 Reacties van raad en college

In 2012 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar de hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid. De belangrijkste aanleiding voor dit onderzoek was dat de gemeente Súdwest-Fryslân als gevolg van de economische crisis en de decentralisaties in het sociale domein de komende jaren te maken krijgt met een toename van het aantal mensen, met en zonder arbeidsbeperking, dat aan het werk geholpen moet worden, terwijl zij tegelijkertijd minder inkomsten van het rijk zal ontvangen. In het nawoord van het onderzoeksrapport geeft de rekenkamer aan de implementatie van de aanbevelingen nauwlettend en met interesse te volgen. De quick scan die in januari 2015 aan de raad wordt gepresenteerd is het gevolg van dit voornemen. Met behulp van de quick scan heeft de rekenkamer beoogd inzicht te krijgen in de mate waarin en wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen die zij heeft gedaan in het rapport "Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid". In de quick scan werd de volgende vraag beantwoord: *"In welke mate en op welke wijze heeft de gemeente Súdwest-Fryslân uitvoering gegeven aan de aanbevelingen die de rekenkamer heeft beschreven in haar onderzoek naar de hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid?"*. Voor het beantwoorden van de centrale vraag werd gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, namelijk een literatuur- en documentonderzoek en interviews met ambtelijk betrokkenen vanuit de gemeente Súdwest-Fryslân, de directeur van Pastiel, de voorzitter van de cliëntenraad WWB, de verantwoordelijk wethouder en verschillende raadsleden die zitting hebben in de commissie Boarger & Mienskip. Het onderzoek resulteerde in verschillende conclusies en aanbevelingen.

Het college gaat in haar reactie niet in op de conclusies die de rekenkamer trekt op basis van haar onderzoek. Het college neemt drie van de vier aanbevelingen van de rekenkamer over, maar wijst er bij één aanbeveling op dat zaken als ambtelijke capaciteit en deskundigheid elementen zijn van de bedrijfsvoering waarmee zij tot de primaire bevoegdheden van het college behoren. Desondanks wordt de aanbeveling wel als nuttig bestempeld en de wijze



waarop het college om wil gaan met de ambtelijke capaciteit en deskundigheid in relatie tot het re-integratiebeleid is in lijn met de aanbeveling van de rekenkamer. Op 19 februari staat de quick scan als hamerstuk op de agenda van de raad. Voorgesteld wordt om: *“in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het door de Rekenkamer opgestelde rapport ‘Hervormingen in het re-integratiebeleid - quickscan’”*. Unaniem gaat de raad hiermee akkoord. Zowel raad als college steunen dus de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer en de aanbevelingen worden (grotendeels) overgenomen.

3.8.2 De aanbevelingen in de praktijk

“Er moeten voor 2015 specifieke doelstellingen en indicatoren worden benoemd aan de hand waarvan de gemeenteraad de resultaten die worden behaald in het sociale domein in brede zin en op het gebied van participatie in het bijzonder kan beoordelen. De rekenkamer vindt het wenselijk dat het opstellen van die doelstellingen en indicatoren gebeurt in een interactief proces met raadsleden zodat er wordt gekomen tot een set van doelstellingen en indicatoren die niet alleen SMART-geformuleerd zijn, maar die ook de informatie opleveren waar raadsleden behoefte aan hebben voor hun kaderstellende en controlerende taak”, aldus één van de aanbevelingen van de rekenkamer in de quick scan naar het re-integratiebeleid. Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan: *“Deze aanbevelingen nemen wij over. Het college hecht er aan te melden dat het huidige periodieke ‘SOZA-overzicht’ eveneens in overleg met een afvaardiging van de raad is opgesteld. En we zijn ons bewust dat de raad op hoofdlijnen over de relevante indicatoren dient te worden geïnformeerd. De invoering van nieuwe wetgeving voor het gehele sociale domein en de nieuwe manier van werken vraagt om een herdefiniëring van relevante indicatoren in het gehele sociale domein en niet alleen op het terrein van participatie. Die stellen we graag in het eerste kwartaal van 2015 samen met de raadscommissie op”*. In de beschrijving van de actuele stand van zaken staat vervolgens dat er verbeteringen zijn doorgevoerd en dat er wordt nog gewerkt aan een verdere verbetering van de manieren waarop en de onderwerpen waarover de raad wordt geïnformeerd over de resultaten binnen het sociale domein. De raad wordt hierbij middels de daartoe opgerichte raadswerkgroep Monitoren Sociaal Domein betrokken. Inmiddels zijn de eerste evaluaties binnen het sociaal domein klaar of bijna klaar. De raad wordt geïnformeerd over de uitkomsten van deze evaluaties die inzicht geven in de resultaten van de inzet binnen het sociaal domein, aldus het college.

3.9 Onderzoek Planning & Control documenten (januari 2015)

3.9.1 Reacties van raad en college

In januari 2015 presenteerde de rekenkamer een onderzoek aan de raad met de titel “Onderzoek Planning & Control documenten”. In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: *“In hoeverre sluiten de planning en control producties van de gemeente aan op de informatiebehoefte van de gemeenteraad en in hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van deze producties zijn kaderstellende en controlerende rol uitoefenen?”*. Om antwoord te geven op deze vraag werd eerst een normenkader opgesteld. Vervolgens werden een aantal P&C producties doorgenomen. Daarnaast werd een enquête uitgezet onder commissieleden en raadsleden waarvan de respons in de rapportage werd verwerkt. Tijdens de analyse werd bezien in hoeverre de P&C producties zich verhouden tot de gestelde normen en in hoeverre



deze producties tegemoetkomen aan de informatiebehoefte van de respondenten. De analyse vormde een opmaat voor de conclusies en de aanbevelingen.

Het college is het min of meer eens met de verschillende aanbevelingen van de rekenkamer. Bij een tweetal aanbevelingen (aanbeveling 4 en 5) is het college van mening dat er al wordt gewerkt conform wat in de aanbeveling wordt voorgesteld. Bij drie conclusies worden expliciet kanttekeningen geplaatst door het college. Zij kan zich hierin niet geheel vinden (conclusie 8 en 10) of er is binnen de gemeente bewust een keuze gemaakt die afwijkt van het voorstel van de rekenkamer (conclusie 12). De conclusies en aanbevelingen worden met andere woorden overwegend gesteund door het college en de aanbevelingen worden grotendeels overgenomen. Opvallend is dat het college in haar reactie college aangeeft dat zij breedvoerig heeft gesproken en gediscussieerd over de inhoudswaarde en het betrekkningsniveau van dit rapport en dat zij het op prijs stelt om te zijner tijd met de rekenkamer hierover van gedachten te wisselen.

Op 30 april 2015 staat het onderzoek als hamerstuk op de agenda van de raad. Voorgesteld wordt om in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals door de rekenkamer in het rapport verwoord. De raad stemt vervolgens unaniem in met de conclusies en aanbevelingen en steunt daarmee de conclusies en aanbevelingen en neemt de aanbevelingen over.

3.9.2 De aanbevelingen in de praktijk

De aanbeveling die de rekenkamer heeft geselecteerd om nader te onderzoeken luidt: *“Neem bij totaalbeelden meerdere jaarschijven op. Op die manier kunnen vergelijkingen gemaakt worden en kunnen ontwikkelingen getraceerd worden”*. Het college reageert hier in de bestuurlijke reactie als volgt op: *“Bij de doorontwikkeling van de P&C-documenten zullen wij ook aandacht besteden aan het maken van vergelijkingen in de tijd, voor zover dat mogelijk is”*. In de actuele stand van zaken wordt opgemerkt dat dit nog in ontwikkeling is en dat er geen aanvulling is op de bestuurlijke reactie. Aanvullend onderzoek van de rekenkamer laat zien een totaalbeeld zoals nog in de begroting van 2015 (p.8) was opgenomen ontbreekt in de hoofdtekst van de begroting 2017. In bijlage E bij de begroting 2017 staan de lasten en baten per taakveld/programma, maar slechts voor 1 jaar.

3.10 De kern van de zaak (oktober 2015)

3.10.1 Reacties van raad en college

Bij aanvang van de samenvoeging van de vijf gemeenten tot de gemeente Súdwest-Fryslân was er in de samenleving zorg over de voortzetting van onder andere de leefbaarheid en het niveau van de voorzieningen in de dorpen. Na de gemeentelijke fusie is er veel gebeurd en heeft de gemeente onder meer actief gewerkt aan een vorm van kernenbeleid. De rekenkamer wilde een jaar na de start van de tweede coalitie van de gemeente Súdwest-Fryslân de “rekening opmaken” ten aanzien van het beleid voor de kernen. Daarbij stond de volgende vraag centraal: *“In hoeverre is het beleid ten aanzien van kernen van SWF doeltreffend en doelmatig?”*. Voor het onderzoek werd gebruik gemaakt van de diverse documenten zoals beleidsnotities en onderzoeksrapporten. Om inzicht te krijgen in de inzet van middelen voor het *Kernenbeleid* werd de grootboekadministratie geanalyseerd. Daarnaast



werden interviews gehouden met wethouders, ambtenaren en raadsleden. Onder burgers werd een telefonische enquête afgenomen en de verenigingen voor stads-, dorps- en wijkbelangen kregen een schriftelijke enquête voorgelegd.

In de bestuurlijke reactie van het college op het onderzoek gaat zij uitgebreid in op zowel de conclusies als de aanbevelingen. Het college plaatst kanttekeningen bij de gekozen invalshoek en afbakening van het onderzoek. Zij wijst op de verenging van het begrip kernenbeleid en de focus op bepaalde voorzieningen waarmee de conclusies niet meer te generaliseren zijn naar kernenbeleid. De conclusies blijkt het college maar in zeer beperkte mate te onderschrijven. Zij weerlegt de meeste conclusies door te wijzen op de invalshoek die door de rekenkamer werd gekozen. Ook neemt het college slechts één van de drie aanbevelingen expliciet over, namelijk de aanbeveling om met de raad in discussie te gaan over de rol van de raad en de ambtelijke organisatie (aanbeveling 1). Wel stelt het college aan het eind van haar reactie: *“In uw rapport zien wij een bevestiging in onze opvatting dat wij de komende tijd moeten doorgaan met de doorontwikkeling van ons Kernenbeleid (communicatiestructuur) en de clusteragenda (in samenwerking werken aan een toekomstbestendig voorzieningenniveau). Wij zullen uw rapport daar in zijn algemeenheid bij betrekken. Uw alertheid op het democratisch karakter van de veranderende rollen, in samenhang met de veranderende samenleving, vinden wij een belangrijk signaal”*. Op basis van de reactie van het college kan geconcludeerd worden dat het college het onderzoek niet verwerpt, maar dat zij de redeneerlijn en aanbevelingen niet steunt.

Op 17 december 2015 staat het onderzoek als hamerstuk op de agenda van de raad. De raad stemt tijdens deze vergadering unaniem in met de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het door de rekenkamer opgestelde rapport.

3.10.2 De aanbevelingen in de praktijk

Uit het onderzoek naar het kernenbeleid is de volgende aanbeveling geselecteerd: *“Bij de huidige uitwerking van de clusteragenda’s plaatsen raadsleden zowel procesmatige als inhoudelijke kanttekeningen. Een heroriëntatie op niet alleen de rol van de ambtelijke organisatie, maar ook op de rol van de raad wordt door verschillende raadsleden als noodzakelijk gezien. Wij bevelen aan hierover expliciet met elkaar in gesprek te gaan”*. Het college reageert hier als volgt op: *“Uw rapport bevat voldoende signalen om hierover met raad de discussie aan te gaan, mede in relatie tot de evaluatie van het Plan van aanpak Clusteragenda. Dit vindt op 9 december 2015 plaats”*. Op 9 december 2015 vond er een opiniërende bijeenkomst plaats waar de raads- en collegeleden met elkaar hebben gediscussieerd over de (gewenste) rol van de raad bij de clusteragenda aan de hand van de volgende vragen:

- Wat vinden jullie van de oogst van de concept Clusteragenda’s tot nu toe, met in het achterhoofd de ambities in het coalitieakkoord?
- Moet de betrokkenheid van de raad anders worden georganiseerd?
- Er is qua participatieniveau gekozen voor co-creatie. Wat zijn volgens u, terugblikkend op het afgelopen jaar, de voor- en nadelen hiervan?
- Hoe wil de raad betrokken worden bij de uitvoering van de clusteragenda’s 2015?

Op 25 feb 2016 is de clusteragenda uitgebreid behandeld in de Raad en op woensdag 1 maart 2017 is een opiniërende werksessie gehouden over de clusteragenda. Het lijkt er sterk op dat



de aanbeveling om met de raad in gesprek te gaan is opgevolgd. Niet onder de noemer kernenbeleid, maar wel onder die van de clusteragenda. Dat is begrijpelijk, omdat via de clusteragenda het kernenbeleid is voortgezet.

3.11 Kelder of tunnel? (februari 2016)

3.11.1 Reacties van raad en college

Door meerdere fracties werd tijdens overleg met de rekenkamer de wens geuit om het projectverloop van de popoefenruimte aan een nadere analyse te onderwerpen. De rekenkamer gaf met dit onderzoek gehoor aan deze wens. Daarbij werd de popoefenruimte als case, als illustratie voor projectmatig werken beschouwd, omdat deze insteek de mogelijkheid biedt om aangetroffen factoren in de vorm van aanbevelingen te vertalen naar vergelijkbare projecten die de gemeente nu of in de toekomst uitvoert. Daarmee richtte het onderzoek zich eerder op verbeteringen in de toekomst bij andere projecten dan op een beoordeling of veroordeling van dit specifieke project. De onderzoeksdoelstelling werd samengevat in de volgende centrale vraagstelling: *“Hoe is het besluitvormingsproces met betrekking tot de popoefenruimte tot dusver verlopen, welke factoren zijn bepalend geweest voor het verloop van dit besluitvormingsproces en welke aanbevelingen kunnen naar aanleiding van dit proces worden geformuleerd?”*. Het besluitvormingsproces werd enkel bezien voor zover de gemeente en de gemeentelijke actoren hierbij een rol hebben gespeeld en daarnaast richtte dit onderzoek zich op de formele besluitvorming, dat wil zeggen, alles wat op papier staat. Tijdens de loop van het onderzoek bleek dat zeer veel informatie beschikbaar was en al deze informatie werd beoordeeld en verwerkt in het feitenrelaas. In het geval de informatie vragen opriep, werden interviews gebruikt om het materiaal toe te lichten.

In haar bestuurlijke reactie gaat het college niet in op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen die in het rapport van de rekenkamer zijn opgenomen. Wel geeft zij aan de algemene, onderliggende aanbeveling om bij dergelijke projecten projectmatig te werken te onderschrijven. Daarnaast geeft het college een toelichting op het door de rekenkamer gesignaleerde verschil in werkwijze gedurende de tijd en suggereert zij *“wellicht is er aanleiding de conclusies en aanbevelingen op dit punt nog enigszins aan te vullen dan wel te nuanceren”*. Het college lijkt de hoofdlijn van het onderzoek dus te ondersteunen, maar neemt expliciet slechts een enkele (onderliggende) aanbeveling over. Op 31 maart 2016 stond het rapport als bespreekstuk op de agenda van de raad. De raad besluit unaniem om in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het door de rekenkamer opgestelde rapport. De raad steunt daarmee de conclusies en aanbevelingen en neemt alle aanbevelingen over.

3.11.2 De aanbevelingen in de praktijk

De volgende aanbeveling werd door de rekenkamer geselecteerd om nader te onderzoeken: *“Betrekt verschillende benodigde disciplines in een project. Zo is de samenstelling van een projectgroep van groot belang voor het slagen van een project. Ook als een project in eerste instantie een culturele doelstelling kent, is kennis en kunde op het gebied van bouwen, vergunningen, geluid, subsidie, etc. noodzakelijk. Dit vereist, dat bij de start van een*



project wordt nagedacht over de aard van de werkzaamheden en de aard van de risico's. Op basis hiervan kunnen dan de benodigde andere disciplines gemobiliseerd worden in het project". Het college reageert daarop als volgt: "Zoals eerder beschreven gaat het college in haar bestuurlijke reactie niet in op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen die in het rapport van de rekenkamer zijn opgenomen. Wel geeft zij aan de algemene, onderliggende aanbeveling om bij dergelijke projecten projectmatig te werken te onderschrijven". Het onderzoek staat op de planning LTA/actieve info voor 1 maart 2017. De rekenkamer heeft ten tijde van haar zelfevaluatie geen aanvullende informatie gevonden.

3.12 Kwaliteit raadsvoorstellen (november 2016)

3.12.1 Reacties van raad en college

In november 2016 heeft de rekenkamer een onderzoek aan de raad gepresenteerd over de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Het onderzoek had tot doel om de kwaliteit van raadsvoorstellen en raadsbesluiten van reflectie te voorzien en aanbevelingen te doen om deze kwaliteit mogelijkwerijs te verbeteren. De centrale vraagstelling werd als volgt geformuleerd: *"Hoe is de kwaliteit van raadsvoorstellen en -besluiten te beoordelen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze kwaliteit mogelijkwerijs te verhogen?"*. Na het construeren van een normenkader werd een vijftal steekproefsgewijs geselecteerde raadsvoorstellen en -besluiten beoordeeld op basis van de geformuleerde normen. Aan de hand van de geformuleerde normen werd daarbij gekeken naar bijvoorbeeld de formulering, de zelfstandigheid, de consistentie ten opzichte van eerdere besluiten en de reikwijdte van het besluit. Vervolgens werd bezien hoe de raadsvoorstellen en raadsbesluiten door de gemeenteraad en de commissies zelf werden beoordeeld. Dit gebeurde middels een vragenlijst, welke via internet werd afgenomen bij de leden van de gemeenteraad en de commissies. Daarnaast werden enkele vraaggesprekken gevoerd met raadsleden.

In haar bestuurlijke reactie geeft het college aan met instemming kennis te nemen van de meeste conclusies. Slechts de conclusie betreffende de doelstelling van raadsvoorstellen lijkt niet op instemming van het college te kunnen rekenen. Er wordt door het college niet op de afzonderlijke aanbevelingen gereageerd, maar er wordt een reactie in algemene zin gegeven; de in de aanbevelingen genoemde zaken zullen zeker de aandacht van het college houden, zo wordt er gesteld. Het college steunt daarmee overwegend de conclusies van het onderzoek en het lijkt alsof de aanbevelingen worden overgenomen, al is de formulering in de bestuurlijke reactie erg algemeen en vrijblijvend.

Op 15 december 2016 staat het onderzoek als hamerstuk op de agenda van de raad. Voorgesteld wordt om niet alleen in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het door de rekenkamer opgestelde rapport, maar ook om het college te verzoeken om vóór 15 december 2017 te rapporteren over de uitvoering van de aan haar gerichte aanbevelingen. De raad stemt unaniem in met dit voorstel.

3.12.2 De aanbevelingen in de praktijk

Eén van de aanbevelingen van het onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen luidt: *"Besteed aandacht aan de manier waarop de implementatie van voorstellen geëvalueerd en gecontroleerd kan worden door de raad. Geef hierbij een planning en criteria aan"*. Het college reageert hierop als volgt: *"Wij reageren hierop in de lijn van de hoofdconclusie: het algemene beeld is positief, maar het kan altijd beter. De aanbevelingen dienen ertoe om de*



voorstellen en besluiten nog meer in kwaliteit te laten toenemen. De genoemde zaken over de mogelijkheid van alternatieven, evaluatie en controle, de benodigde middelen, planning en procedures en communicatie- en informatiemomenten bij en binnen de besluitvorming zullen dan ook zeker onze aandacht houden”. Op 19 december 2016 spreekt het presidium over een voorstel van de griffie naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamer. De griffie stelt voor om een kopje ‘Monitoring- en evaluatie’ op te nemen in het format van een raadsvoorstel en om tevens een kopje ‘Gevolgen voor LTA’ op te nemen in de formats raadsvoorstellen, actieve info, schriftelijke reactie toezegging en informatie bestemmingplannen. Daarnaast zal de griffie, in overleg met de concernstaf, wijzigingen aanbrengen in de leesbaarheid van het format raadsvoorstel. Het voorstel wordt overgenomen.

3.13 Doorwerking volgens de betrokkenen

Uit de enquête blijkt dat driekwart van de raadsleden denkt dat de onderzoeken van de rekenkamer bijdragen aan een verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering van het college. Bijna zeventig procent van de raadsleden is tevreden over de mate waarin de bevindingen van de rekenkamer doorwerken in beleid en uitvoering. Wanneer vervolgens voor de afzonderlijke onderzoeken aan raadsleden wordt gevraagd in hoeverre zij van invloed zijn geweest op beleid en uitvoering, dan blijkt dat uit de enquête dat de raadsleden denken dat de meeste onderzoeken redelijk tot weinig invloed hebben gehad op het bestuur. Het meest positief is men over de invloed van de onderzoeken naar de kwaliteit van raadsvoorstellen, planning en control documenten en het kernenbeleid. Het betreft hier onderzoeken die vrij recent in 2015 en 2016 zijn uitgevoerd. Het minst positief zijn raadsleden over de invloed van de onderzoeken naar hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid en inkoop en aanbesteding, twee onderzoeken die in 2013 werden aangeboden aan de raad.

Tabel 3.1 De invloed van de afzonderlijke rekenkameronderzoeken

	Veel invloed	Redelijke invloed	Weinig invloed	Geen invloed	Weet ik niet
Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân	4%	38%	23%	0%	35%
Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid	0%	27%	35%	3%	35%
Onderwijshuisvesting in de steigers	0%	35%	35%	3%	27%
Inkoop & Aanbesteding in Súdwest-Fryslân	7%	27%	31%	4%	31%
Vergunningverlening	4%	38%	19%	4%	35%
Ons een zorg... Stand van zaken	0%	42%	31%	0%	27%



jeugdzorg in Súdwest-Fryslân					
Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid - quick scan	4%	31%	34%	4%	27%
Onderzoek Planning & Control documenten	12%	42%	23%	0%	23%
De kern van de zaak. Hoe Súdwest-Fryslân omgaat met voorzieningen, middelen en lokale democratie in zijn 74 kernen	4%	40%	36%	4%	16%
Kelder of tunnel? Onderzoek naar de besluitvorming over de popoefenruimte	8%	27%	19%	31%	15%
Kwaliteit raadsvoorstellen	12%	64%	12%	0%	12%

In het gesprek met de fractievoorzitters blijkt dat zij de beperkte invloed die door raadsleden wordt toegeschreven aan de afzonderlijke onderzoeken niet als negatief zien. Het heeft volgens hen te maken met het feit dat aanbevelingen vaak al in gang zijn gezet voordat het onderzoek is afgerond en dat zien zij als positief. De griffie deelt deze mening. Daarnaast is naar hun mening de rekenkamer de afgelopen jaren ook niet op echt schokkende zaken gestuit. Hieruit kan volgens hen misschien ook wel geconcludeerd worden dat de gemeente Súdwest-Fryslân het goed doet. De meeste fractievoorzitters waarmee werd gesproken denken dat dat het geval is, maar dat de rekenkamer een goede stok achter de deur is. Of zoals één van hen het uitdrukt: *“Vertrouwen is goed, controle is beter”*.

In de ogen van de fractievoorzitters is het zeker ook de verantwoordelijkheid van de raad om te zorgen dat er wat gebeurt met de aanbevelingen en om dat ook in de gaten te houden. De raad zit daar niet echt bovenop, stellen enkele aanwezige fractievoorzitters. Zij geven aan dat zij zelf wel scherper kunnen zijn voor wat betreft het verwijzen naar onderzoeken van de rekenkamer en dat de rekenkamer zelf misschien ook scherper kan zijn in de navolging. Al pratend wordt in het gesprek vastgesteld dat het lastige bij rekenkameronderzoeken is dat er in de raad in feite geen ‘eigenaar’ is, zoals bij moties of amendementen. De fractievoorzitters geven aan dat er sinds enige tijd wel standaard op de LangeTermijnAgenda wordt opgenomen dat de raad door het college na een jaar actief moet worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen van een rekenkamerrapport.

Ook het college is middels de enquête de vraag voorgelegd om aan te geven in hoeverre het onderzoek van de rekenkamer van invloed is geweest op het beleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Súdwest-Fryslân. De enquête is slechts door één collegelid ingevuld. Het betreffende collegelid geeft aan het niet eens, maar ook niet oneens te zijn met de stelling dat het onderzoek van de rekenkamer bijdraagt aan een verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het college. Meer concreet is hij/zij van mening dat het onderzoek naar de popoefenruimte geen invloed en het onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen weinig invloed heeft gehad op beleid en uitvoering. De invloed van de overige onderzoeken is bij het betreffende collegelid niet bekend.



Vanuit de ambtelijke organisatie hebben twee respondenten de vragenlijst ingevuld. Waar de ene respondent van mening is dat het onderzoek van de rekenkamer bijdraagt aan een verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het college, geeft de andere respondent aan het hier niet mee eens, maar ook niet mee oneens te zijn.

3.14 Résumé

Aan de hand van de volgende categorieën werden de reacties van raad en college op de aanbevelingen van de rekenkamer geanalyseerd:

1. De conclusies en aanbevelingen worden geheel gesteund door het college/ de raad en de aanbevelingen worden (grotendeels) overgenomen.
2. De conclusies en aanbevelingen worden overwegend gesteund door het college/ de raad en de aanbevelingen worden (grotendeels) overgenomen.
3. Het college/ de raad steunt de hoofdlijn van het onderzoek en enkele aanbevelingen worden door het college/ de raad overgenomen.
4. Het college/de raad steunt de wijze van redeneren, maar niet de aanbevelingen.
5. Het college/ de raad steunt een aantal aanbevelingen, maar niet de hoofdlijn van het advies.
6. Het onderzoek wordt door het college/ de raad verworpen.
7. Het college/ de raad verwerpt het onderzoek niet, maar steunt de redeneerlijn en aanbevelingen ook niet.
8. Er is (nog) geen reactie van het college/ de raad op het onderzoek.

Het college reageert in haar bestuurlijke reactie wisselend op de aanbevelingen van de rekenkamer. Soms worden de conclusies en aanbevelingen geheel gesteund door het college en worden de aanbevelingen (grotendeels) overgenomen, zoals bij de onderzoeken naar het re-integratiebeleid, inkoop en aanbesteding, vergunningverlening en jeugdzorg. Ook gebeurt het dat de conclusies en aanbevelingen *overwegend* worden gesteund door het college en de aanbevelingen (grotendeels) worden overgenomen, zoals bij de onderzoeken naar de risico's in grondexploitatie, Planning & Control documenten en de kwaliteit van raadsvoorstellen. Bij de onderzoeken naar onderwijshuisvesting en de popoefenruimte steunde het college de hoofdlijn van het onderzoek en werden enkele aanbevelingen door het college overgenomen. Het onderzoek naar het kernenbeleid werd niet verworpen, maar de redeneerlijn en aanbevelingen werden ook niet gesteund. Tegelijkertijd blijkt uit bovenstaand overzicht dat ondanks de verschillende reacties van het college, de raad tot op heden met alle aanbevelingen van de rekenkamer ongewijzigd heeft ingestemd. Een uitzondering hierop vormt het onderzoek "Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân", waarbij de raad heeft besloten kennis te nemen van de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.



Tabel 3.2 Bestuurlijke reacties, raadsvoorstellen en raadsbesluiten geanalyseerd

Onderzoek	Reactie college	Reactie raad
Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân (september 2012)	2	?
Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid (januari 2013)	1	1
Onderwijshuisvesting in de steigers (oktober 2013)	3	1
Inkoop & Aanbesteding in Súdwest-Fryslân (december 2013)	1	1
Vergunningverlening (april 2014)	1	1
Ons een zorg... (juni 2014)	1	1
Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid - quick scan (januari 2015)	1	1
Onderzoek Planning & Control documenten (januari 2015)	2	1
De kern van de zaak (oktober 2015)	7	1
Kelder of tunnel? (februari 2016)	3	1
Kwaliteit raadsvoorstellen (november 2016)	2	1

Wanneer vervolgens door de rekenkamer wordt gekeken naar de werking, het direct effect, van tien afzonderlijke aanbevelingen dan blijkt het lastig en arbeidsintensief om te achterhalen of de aanbevelingen van de rekenkamer die door de raad zijn overgenomen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en doorgevoerd in het gemeentelijk beleid. Met andere woorden, nader onderzoek door de rekenkamer geeft niet altijd zicht op de werking van het onderzoek van de rekenkamer. In de gevallen waarin de werking wel kan worden vastgesteld, blijkt deze wisselend te zijn.



Tabel 3.3 De werking van afzonderlijke aanbevelingen geanalyseerd

Aanbeveling	Werking
Risico's in grondexploitatie Gemeente Súdwest-Fryslân (september 2012)	Aanbeveling is niet doorgevoerd
Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid (januari 2013)	n.v.t.
Onderwijshuisvesting in de steigers (oktober 2013)	Onbekend
Inkoop & Aanbesteding in Súdwest-Fryslân (december 2013)	Onbekend
Vergunningverlening (april 2014)	Aanbeveling is doorgevoerd
Ons een zorg... (juni 2014)	Aanbeveling is gedeeltelijk doorgevoerd
Hervormingen in het lokaal re-integratiebeleid - quick scan (januari 2015)	Aanbeveling is doorgevoerd
Onderzoek Planning & Control documenten (januari 2015)	Aanbeveling is gedeeltelijk doorgevoerd
De kern van de zaak (oktober 2015)	Aanbeveling is doorgevoerd
Kelder of tunnel? (februari 2016)	Onbekend
Kwaliteit raadsvoorstellen (november 2016)	Aanbeveling is doorgevoerd

Een zeer ruime meerderheid van de raadsleden denkt dat de onderzoeken van de rekenkamer bijdragen aan een verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering van het college. En eveneens een zeer ruime meerderheid van hen is tevreden over de mate waarin de bevindingen van de rekenkamer doorwerken in beleid en uitvoering. Wanneer vervolgens voor de afzonderlijke onderzoeken aan raadsleden wordt gevraagd in hoeverre zij van invloed zijn geweest op beleid en uitvoering, dan blijkt echter dat de raadsleden denken dat de meeste onderzoeken redelijk tot weinig invloed hebben gehad op het bestuur. Volgens raadsleden is er zeker sprake van voorwerking; wanneer de rekenkamer met een onderwerp aan de slag gaat dan heeft dat effect op de ambtelijke organisatie en het college. Het wordt als verantwoordelijkheid van de raad gezien om te zorgen dat er wat gebeurt met de aanbevelingen en om dat ook in de gaten te houden. Zowel de raad als de rekenkamer zouden scherper kunnen zijn op de navolging van de aanbevelingen.

Voor wat betreft de vraag of de onderzoeken bijdragen aan de kwaliteit van het bestuur geeft een respondent vanuit de ambtelijke organisatie aan dat de onderzoeken van de rekenkamer wel leven in de organisatie. Collega's gaan uit zichzelf met de aanbevelingen aan de slag. De organisatie heeft vorig jaar geïnventariseerd wat er met de aanbevelingen van rekenkamerrapporten was gedaan. Dat bleek veel te zijn. De beide andere gesprekspartners vanuit de ambtelijke organisatie bevestigen dit. De cultuur in Súdwest-Fryslân is wel zo dat men er iets mee doet, aldus de respondenten. Eén van hen geeft aan dat recent nog in een



regulier rondje langs de teams ook aandacht is gevraagd voor de aanbevelingen van de rekenkamer inzake de kwaliteit van raadsvoorstellen.





Hoofdstuk 4 Ervaringen met de rekenkamer

4.1 Inleiding

In het kader van deze zelfevaluatie is een enquête gehouden onder leden van de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de griffie. Aansluitend hebben er met hen verdiepende gesprekken plaatsgevonden. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de resultaten hiervan een antwoord geformuleerd op de tweede onderzoeksvraag: *Hoe ervaren raad, college en ambtelijke organisatie de inhoud van de onderzoeken en de wijze waarop deze tot stand komen?*

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Daarmee kan zij de raad ondersteunen bij het invullen van haar controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol. In paragraaf 4.2 wordt beschreven in hoeverre de rekenkamer hieraan een bijdrage levert volgens de raad.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

1. Timing van de onderzoeken
2. Onderwerpkeuze
3. Kwaliteit van de onderzoeksaanpak en het onderzoeksrapport
4. Relatie met de omgeving
5. Communicatie, presentatie en nazorg

4.2 Bijdrage aan de rollen van de raad

Uit de enquête blijkt dat een zeer ruime meerderheid van de raadsleden van mening is dat de rekenkamer de raad helpt bij de uitvoering van zijn controlerende rol. Ruim driekwart van de raadsleden geeft aan dat het onderzoek van de rekenkamer helpt bij de uitvoering van de kaderstellende rol van de raad, terwijl een minderheid van de raad vindt dat de rekenkamer de volksvertegenwoordigende rol van de raad ondersteunt.

Tabel 4.1 Bijdrage rekenkamer aan de rollen van de raad

	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens/niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Het onderzoek van de rekenkamer helpt de raad bij de uitvoering van zijn controlerende rol.	12%	81%	4%	4%	0%
Het onderzoek van de rekenkamer helpt de raad bij de uitvoering van	12%	65%	19%	4%	0%



zijn kaderstellende rol.					
Het onderzoek van de rekenkamer helpt de raad bij de uitvoering van zijn volksvertegenwoordigende rol.	15%	31%	39%	15%	0%

4.3 Timing van de onderzoeken

Voor wat betreft de timing van de onderzoeken van de rekenkamer blijkt uit de enquête dat ongeveer de helft van de raadsleden vindt dat de rekenkamer met de juiste onderzoeksthema's op het juiste moment bezig is, terwijl de andere helft het hier niet mee eens, maar ook niet mee oneens is. Wel vindt meer dan driekwart van de raadsleden dat de onderzoeksresultaten kunnen worden meegenomen in de relevante cycli, zoals de beleidscyclus, de P&C cyclus en de cyclus van stelselherzelingen.

Tabel 4.2 Timing van de onderzoeken volgens de raad

	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens/niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
De rekenkamer is op het juiste moment met de juiste onderzoeksthema's bezig	7%	39%	54%	0%	0%
De onderzoeksresultaten van de rekenkamer kunnen worden meegenomen in de relevante cycli (beleidscyclus, P&C cyclus, cyclus van stelselherzelingen)	8%	70%	22%	0%	0%

In het gesprek met de fractievoorzitters wordt aangegeven dat zij over het algemeen tevreden zijn over de timing van de onderzoeken. Echter, het onderzoek naar onderwijshuisvesting was volgens alle aanwezigen niet goed getimed. De start was in dezelfde periode als waarin het gemeentelijk onderwijshuisvestingsplan werd opgesteld. Het onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen wordt als voorbeeld genoemd van een onderzoek dat wel op het juiste moment kwam. Van de doorlooptijden hebben de verschillende fractievoorzitters geen goed beeld. Zij geven aan dat wanneer je geen 'onderdeel' bent van het onderzoek, bijvoorbeeld door middel van een interview, een rekenkameronderzoek grotendeels langs je heen gaat en dat je je pas aan het eind van het traject bewust wordt van het onderzoek. In algemene zin houdt de rekenkamer zich aan de gemaakte afspraken voor wat betreft de termijnen voor het afronden en publiceren van hun onderzoeken, is de indruk van de geraadpleegde fractievoorzitters. Vanuit de griffie wordt het beeld dat raadsleden hebben van de timing van de onderzoeken herkend.

Ook aan de leden van het college is gevraagd of de rekenkamer op het juiste moment de juiste onderzoeksonderwerpen onderzoekt. Vanuit het college wordt aangegeven dat dit niet



altijd het geval is. Als voorbeeld wordt het onderzoek naar de jeugdzorg genoemd. Dit onderzoek kwam te vroeg en was erg belastend voor de organisatie in verband met de ambtelijke drukte van de transities op dat moment, aldus één van de collegeleden. Een ander noemt als voorbeeld het onderzoek naar het kernenbeleid. De ambtelijke organisatie was niet gelukkig met de door de onderzoekers gebruikte terminologie en dit heeft veel (negatieve) energie gekost in de organisatie en ook in de raad, zo wordt opgemerkt. Ook kwam het onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen ter sprake. Enkele collegeleden betwijfelen of dat onderwerp goed was gekozen. Zij geven aan dat een specifiek raadsvoorstel over het AZC de aanleiding was tot dit onderzoek, maar dat de argumentatie van de rekenkamer om hierop aan te slaan - het raadsvoorstel zou onder meer te wijldlopg zijn - klopt naar hun mening niet.

Met een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie is eveneens gesproken over de timing van de onderzoeken van de rekenkamer. In dit gesprek wordt aangegeven dat men zich afvraagt hoe de rekenkamer tot keuze van onderzoeksonderwerpen komt. Men geeft aan daar geen zicht op te hebben. Gevolg is dat de onderwerpen soms verrassen en dat men er ook niet altijd het nut van inziet, zowel voor de organisatie als voor de raad. Als voorbeeld wordt hier het onderzoek naar verbonden partijen genoemd wat recentelijk is gestart door de rekenkamer. De gemeenteraad heeft net de nota Verbonden Partijen vastgesteld, waarmee de keuze van de rekenkamer dan ook twee jaar te vroeg of twee jaar te laat komt, aldus één van de respondenten. Andere voorbeelden van onderzoeken die verkeerd getimed waren zijn volgens de respondenten de onderzoeken naar planning en control-documenten en het kernenbeleid. Daarnaast kwam volgens hen het onderzoek naar onderwijshuisvesting eigenlijk te vroeg; de organisatie was nog bezig het beleid te harmoniseren. De onderzoeken naar risico's in grondexploitatie en vergunningverlening worden juist als onderzoeken gezien die op het goede moment kwamen en die ook bruikbaar waren voor de organisatie. Het onderzoek naar vergunningverlening was volgens de gesprekspartners ook nuttig omdat er gebruik is gemaakt van enquêtes onder inwoners en daar heb je volgens hen als gemeente/organisatie altijd wat aan.

4.4 Onderwerpkeuze

Wanneer raadsleden wordt gevraagd naar de inhoudelijke keuzes van de rekenkamer, dan blijkt dat een ruime meerderheid vindt dat de gekozen onderwerpen politiek-bestuurlijk relevant zijn en dat er voldoende spreiding is over de verschillende beleidsterreinen van de gemeente. Ook is er politiek draagvlak voor het onderzoek van de rekenkamer. Raadsleden blijken verdeeld over de vraag of de raad voldoende wordt betrokken bij de onderwerpkeuze van de rekenkamer.



Tabel 4.3 Onderwerpkeuze volgens de raad

	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens/niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
De onderwerpen die door de rekenkamer worden onderzocht zijn politiek-bestuurlijk relevant	7%	82%	7%	0%	4%
De raad wordt voldoende betrokken bij de onderwerpkeuze van de rekenkamer	7%	34%	30%	22%	7%
Bij de onderwerpkeuze is sprake van voldoende spreiding over de verschillende beleidsterreinen van de gemeente	0%	71%	22%	7%	0%
Er is politiek draagvlak voor het onderzoek van de rekenkamer	15%	55%	26%	4%	0%

Uit het gesprek met de fractievoorzitters blijkt dat zowel de ervaren als de relatief nieuwe fractievoorzitters vinden dat de rekenkamer in algemene zin aan de verwachtingen voldoet en dat haar werk gedegen en relevant is. Zij geven aan vol verwachting uit te zien naar het onderzoek naar de WMO dat door tien Friese rekenkamers gezamenlijk wordt uitgevoerd. Dergelijke onderzoeken hebben voor de raad een meerwaarde omdat je kunt vergelijken met, en daarmee ook leren van, andere gemeenten, aldus de fractievoorzitters. Samenwerking met andere rekenkamers in de regio, zeker ook in het sociaal domein, wordt door de aanwezige fractievoorzitters aangemoedigd. De fractievoorzitters geven aan het prettig te vinden dat de raadsfracties onderwerpen kunnen aandragen. Tegelijkertijd hechten ze aan de onafhankelijkheid van de rekenkamer, die uiteindelijk zelf beslist wat er onderzocht wordt. Wat enkele fractievoorzitters jammer vonden, was dat tijdens het jaarlijkse gesprek met de rekenkamer in januari bleek dat het hele onderzoeksjaar 2017 al was 'volgeboekt' qua onderzoeksonderwerpen, een beeld dat door de griffie wordt herkend. Men vraagt zich af of er niet een mogelijkheid is om wat ruimte vrij te houden voor actuele en/of door de raad aangedragen onderwerpen. De spreiding van onderzoeksonderwerpen is goed, zo wordt ook in het gesprek met de fractievoorzitters aangegeven. De laatste tijd vinden er veel onderzoeken plaats in het sociaal domein, maar dat is ook in lijn met de toegenomen verantwoordelijkheid van gemeenten in dat domein.

In het gesprek met het college wordt opgemerkt dat de rekenkamer de onderwerpkeuze misschien meer in overleg met het Presidium zou moeten doen. Eén van de leden van het college geeft aan het afwegingskader op grond waarvan de rekenkamer onderwerpen selecteert te missen. Er is bijvoorbeeld een relatie met de onderwerpen die het college op grond van artikel 213a zelf onderzoekt. Het zou misschien goed zijn om aan het begin van een nieuw raadsperiode met de gehele raad en college dit afwegingskader te bespreken, aldus het betreffende lid. Zoals overal in het land zoekt ook hier de raad soms naar zijn rol en de rekenkamer zou daar op kunnen aansluiten en op die manier een kader kunnen formuleren



dat de onderwerpkeuze bepaalt. De manier waarop dit nu gaat is enigszins onduidelijk en werkt niet stimulerend, zo geven de collegeleden aan. In het jaarlijkse overleg tussen het college en de leden van de rekenkamer wordt wel input voor onderzoeksonderwerpen gevraagd, maar de collegeleden geven aan dat zij dit overleg vooral als een formaliteit beschouwen. Gevraagd naar hun voorkeur voor onderzoeksonderwerpen geven de collegeleden in eerste instantie aan dat deze vraag aan de raad gesteld moet worden. Al pratend wordt geconcludeerd dat vaak de meta-onderwerpen, waarin onder andere communicatie en de rol raad/college aan de orde komen, de meest interessante onderwerpen zijn.

In het gesprek met de ambtelijke organisatie wordt ook nader ingegaan op de wijze waarop onderzoeksonderwerpen door de rekenkamer worden geselecteerd. Aangegeven wordt dat voor wat betreft het proces van het selecteren van onderzoeksonderwerpen, de gemeentesecretaris pas over een voorgenomen onderzoek hoort als het plan van aanpak voor het betreffende onderzoek al is gemaakt. Hierover is geen afstemming. Respondenten geven aan dat een gesprek over de keuze van een onderzoeksonderwerp in hun ogen de betrokkenheid van de organisatie en daarmee ook de relevantie voor de organisatie alleen maar kan vergroten; zij spreken hier van een win-winsituatie. Verschillende onderzoeken worden expliciet benoemd door de respondenten. Op het onderzoek naar het kernenbeleid heeft men kritiek. Respondenten vonden het onderzoek niet nodig, omdat er al veel onderzoek naar het onderwerp was gedaan. De raad was (en is) bovendien zeer tevreden over het kernenbeleid, aldus de ambtelijk respondenten. Daar kwam volgens hen nog bij dat de rekenkamer voor verwarring zorgde door een andere terminologie van kernenbeleid te hanteren. De respondenten vanuit de ambtelijke organisatie zijn van mening dat er sprake is van voldoende spreiding over de verschillende beleidsterreinen van de gemeente.

De suggestie betreffende het in een eerder stadium raadplegen van de ambtelijke organisatie over de timing en ook de keuze van onderwerpen wordt door de griffie als nuttig gezien, omdat de griffie ook niet altijd op de hoogte is van wat er precies speelt in de organisatie, hoe ver een bepaald beleidsproces is, welke nota's in voorbereiding zijn, et cetera. Dat kan een juiste keuze van onderwerpen op het juiste moment alleen maar ten goede komen.

4.5 Kwaliteit van de onderzoeksrapportage en het onderzoeksrapport

Uit zowel de enquête als het gesprek met de fractievoorzitters blijkt dat een zeer ruime meerderheid van de raad vindt dat de aanbevelingen van de rekenkamer voldoende zijn toegesneden op de lokale situatie, dat de aanbevelingen bruikbaar en voldoende specifiek zijn en dat de rapporten van de rekenkamer goed leesbaar zijn. Wel zijn de rapporten erg omvangrijk, zo wordt in het gesprek met de fractievoorzitters aangegeven. Vooral bij onderzoeken waarbij steeds opnieuw een bepaald stramien wordt herhaald. De fractievoorzitters geven aan te begrijpen dat de rekenkamer transparant wil rapporteren en elke stap moet langslopen, maar in de rapportage mag het van sommigen wel korter. Er zou misschien meer gewerkt kunnen worden met bijlagen. De indruk van de aanwezige fractievoorzitters is dat veel raadsleden alleen de samenvatting lezen. Dit kan gezien worden in het licht van het gezag en daarmee het vertrouwen dat de rekenkamer heeft opgebouwd. Tegelijkertijd wordt door de fractievoorzitters aangegeven dat beknoptere verslaglegging niet ten koste moet gaan van de kwaliteit van de onderzoeksrapporten. Desgevraagd geeft de griffie aan aarzelingen te hebben bij het eventueel inkorten van de rapporten van de



rekenkamer. Er wordt gehecht aan zorgvuldigheid en die moet ook blijken uit de rapporten. En je kunt nu eenmaal niet altijd mensen tegemoet komen door alles op één of twee A-4tjes te willen passen, aldus de betreffende respondent. Over de mate waarin de aanbevelingen actueel zijn verschillen raadsleden van mening, zo blijkt uit de enquête.

In het gesprek met de fractievoorzitters wordt verder nog aangegeven dat de aanbevelingen van rekenkamerrapporten in het algemeen evenwichtig zijn geformuleerd. Een enkeling noemt het ‘weinig scherp’ en stelt dat vaak wordt vastgesteld dat de gemeente ‘goed bezig’ is. Ook in de bestuurlijke reactie valt vaak te lezen dat het college al bezig is met bepaalde aanbevelingen. Of dit nu toeval is, of dat dit het gevolg is van het onderzoek, is nu eenmaal moeilijk te bepalen, maar de aanwezige fractievoorzitters denken zeker dat de rekenkameronderzoeken bijdragen aan de kwaliteit van de gemeente. Hoe actueler het onderwerp, hoe voorzichtiger de aanbevelingen lijken te zijn, stelt één van de aanwezige fractievoorzitters. Dat is ook logisch, voegt hij daaraan toe: als je wat meer afstand hebt tot een onderwerp (bijvoorbeeld in de tijd), kun je wat scherper formuleren. Maar de aanwezigen zouden het niet echt anders willen. Er is weinig behoefte aan confrontatie. Het is goed dat de rekenkamer in stilte kan werken, zo formuleert één van de aanwezigen dit.

Tabel 4.4 Kwaliteit van de onderzoeksaanpak en het onderzoeksrapport volgens de raad

	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens/niet mee eens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
De aanbevelingen van de rekenkamer zijn voldoende toegesneden op de lokale situatie	7%	82%	11%	0%	0%
De aanbevelingen van de rekenkamer zijn bruikbaar	7%	82%	11%	0%	0%
De aanbevelingen van de rekenkamer zijn specifiek; het is duidelijk wie waarmee aan de slag zou moeten gaan	4%	61%	27%	8%	0%
De aanbevelingen van de rekenkamer zijn actueel	7%	37%	45%	11%	0%
De rapporten van de rekenkamer zijn goed leesbaar	18%	63%	15%	4%	0%

De collegeleden stellen dat er gezien de beperkte middelen aardige resultaten worden behaald door de rekenkamer. De resultaten zijn voldoende toegespitst op de lokale situatie, maar soms zou meer informatie over hoe zaken elders gaan (benchmark) juist nuttig kunnen zijn, aldus het college. De collegeleden vragen zich in zekere zin wel af wat de rekenkamer met haar werk beoogt; wil de rekenkamer vooral controlerend of lerend bezig zijn? Eén van de collegeleden meent een switch te hebben opgemerkt van meer ‘controlerende’ naar



‘aanbevelende’ of ‘lerende’ onderzoeken en ziet dit als een positieve ontwikkeling. In antwoord op de vraag naar de kwaliteit, bruikbaarheid en actualiteitswaarde van de aanbevelingen wordt door het college gesteld dat de aanbevelingen redelijk bruikbaar zijn. Daarnaast vallen de volgende termen: geen urgentie, geen pijn, geen verrassende conclusies of vernieuwende ideeën. Daarnaast wordt opgemerkt dat de ‘vriendelijke’ politieke cultuur in dit deel van Friesland maakt dat zelden scherp op rekenkamerrapporten wordt gereageerd.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt desgevraagd aangegeven dat de onderzoeksresultaten van de rekenkamer voldoende zijn toegespitst op de lokale situatie. Anders gezegd: er is geen twijfel mogelijk over de vraag of de leden van de rekenkamer weten waarover ze praten, aldus de respondenten. Vervolgens wordt over de bruikbaarheid van aanbevelingen en rapporten door de ene respondent opgemerkt dat hij het van belang vindt om gebruik te maken van de rekenkameronderzoeken en dat hij het altijd een leuk moment vindt als het rapport voor een bestuurlijke reactie wordt voorgelegd, terwijl een andere respondent hierover gereserveerder is. Hij heeft regelmatig twijfel over de toegevoegde waarde van de rekenkameronderzoeken en vraagt zich af of er voldoende rendement is. Er zijn naar zijn mening binnen de gemeente voldoende controle-instrumenten. Hij beschouwt de rekenkamer als een instituut dat nu eenmaal bestaat en, dat gezegd hebbende, is het prettig als de organisatie er wat aan heeft. Op de leesbaarheid van de rapporten wordt door de ambtelijke organisatie in de enquête kritiek geuit. Desgevraagd geeft één van de respondenten aan dat hij de stijl en toonzetting erg correct, omzichtig en voorzichtig vindt. Het zou wel wat duidelijker en directer mogen. Je moet tussen de regels door lezen om te boodschap te begrijpen. Ook vindt men de rapporten veel te lang. Er is wel een samenvatting, maar toch zou ook het rapport zelf veel korter en directer mogen.

4.6 Relatie met de omgeving

Een (ruime) meerderheid van de raadsleden is tevreden over de relatie van de raad met de rekenkamer, zo blijkt uit de enquête, maar ook uit het gesprek met de fractievoorzitters. Het contact met de rekenkamer wordt als prettig en voldoende ervaren en de leden van de rekenkamer zijn voldoende op de hoogte van wat er speelt in de gemeente Súdwest-Fryslân. Uit het gesprek met de fractievoorzitters blijkt dat bij hen niet bekend is of de rekenkamer ook regelmatig contact heeft met andere partijen in de gemeente c.q. de buitenwereld, bijvoorbeeld met een cliëntenraad.

De rekenkamer wordt als onafhankelijk gezien en uit het gesprek met de fractievoorzitters blijkt dat zij ook zeer hechten aan die onafhankelijkheid en ook aan de afstand van de rekenkamerleden tot de gemeente, ook al is er wel een zekere verbondenheid. Ze zitten niet midden in de politiek en hebben ook geen band met bepaalde partijen of kernen. Het zijn echte onderzoekers en zo willen de fracties dat ook, aldus de fractievoorzitters. Het feit dat de leden bewust niet afkomstig zijn uit de gemeente heeft in hun ogen dan ook meer voordelen dan nadelen.

Raadsleden kennen de leden van de rekenkamer en zijn van mening dat zij over politiek-bestuurlijke sensitiviteit beschikken. De rekenkamer is toegankelijk en de raad wordt voldoende geïnformeerd over het verloop van haar onderzoeken. Over de zichtbaarheid van de rekenkamer zijn de meningen verdeeld; bijna de helft van de raadsleden vindt dat de rekenkamer zichtbaar is, maar bijna een kwart is het hier niet mee eens.



Het jaarlijkse overleg tussen raad en rekenkamer vindt plaats met de fractievoorzitters. Er wordt in het gesprek met de fractievoorzitters kort stilgestaan bij de vraag of dit zo ook voldoende is voor de overige raadsleden. De fractievoorzitters moeten dit overleg dus wel delen met hun fracties. Vastgesteld wordt dat raadsleden per mail contact kunnen zoeken met de rekenkamerleden en dat de rekenkamerleden ook toegankelijk zijn bij presentaties.

Tabel 4.5 Relatie met de omgeving volgens de raad

	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens/niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
De rekenkamer heeft een prettig contact met de raad	22%	52%	26%	0%	0%
De rekenkamer functioneert onafhankelijk	33%	56%	11%	0%	0%
De leden van de rekenkamer zijn voldoende op de hoogte van wat er speelt in de gemeente Súdwest-Fryslân	19%	44%	33%	4%	0%
De leden van de rekenkamer zijn bekend bij de raad	15%	67%	7%	7%	4%
De leden van de rekenkamer beschikken over politiek-bestuurlijke sensitiviteit	8%	61%	31%	0%	0%
De rekenkamer is toegankelijk	19%	59%	11%	11%	0%
De rekenkamer heeft voldoende contact met de raad	11%	52%	15%	22%	0%
De rekenkamer is zichtbaar	0%	48%	30%	18%	4%
De raad wordt voldoende geïnformeerd over het verloop van de onderzoeken van de rekenkamer	11%	55%	30%	4%	0%

In algemene zin geven de leden van het college aan zich niet echt betrokken te voelen bij de onderzoeken van de rekenkamer. Zij beschouwen de rekenkamer vooral als ‘iets van de raad’. Zij hebben daarom ook weinig zicht op bepaalde zaken, zoals de doorlooptijden van de rekenkameronderzoeken. Er wordt in het college ook niet vaak over de rekenkamer gesproken. De collegeleden geven aan vaak ook niet betrokken te worden bij rekenkameronderzoeken. In feite raken zij vaak pas bij een onderzoek betrokken als de bestuurlijke reactie wordt gevraagd. En de tweede keer dat ze met een rekenkameronderzoek te maken krijgen, is dan bij de presentatie in de raad. Daar valt het



een enkel collegelid op dat de rekenkamer richting de raad in zekere zin voorkomender is dan naar het college. Het bevreemdt het college in een enkel geval dat de rekenkamer niet met hen spreekt in het kader van een onderzoek. In de enquête is gevraagd naar de bekendheid van de rekenkamer in en met de gemeente Súdwest-Fryslân. Opgemerkt wordt dat het onderzoek naar het kernenbeleid op dit punt geen gunstige indruk heeft achtergelaten. De collegeleden vinden de keuze voor rekenkamerleden van buiten overigens wel begrijpelijk. De rekenkamer heeft wel ‘feeling’ met de politiek-bestuurlijke situatie in de gemeente, maar ook de term ‘stand alone’ valt in het gesprek. In algemene zin beschouwt het college de relatie met de rekenkamerleden als prima, de leden worden gezien als respectvolle mensen. Er is sprake van rolzuiverheid en onafhankelijkheid. Het zijn goede onderzoekers, aldus het college. Het college is van mening dat zo nu en dan een één-op-één gesprek in het kader van een onderzoek de verhouding zou kunnen verbeteren.

De gesprekspartners vanuit de ambtelijke organisatie geven aan dat er altijd goede contacten met de rekenkamer zijn over de doorlooptijden. Het contact verloopt soepel: er is overleg over wie het best geïnterviewd kunnen worden en voor wat betreft aanlevering van stukken zijn er altijd goede afspraken te maken. De rekenkamer houdt zich ook aan afspraken. Eventuele vertraging wordt altijd gemeld. In het begin is er eenmaal lichte frictie geweest over de oplevering van een rapport vlak voor het zomerreces, waarbij de verwachting was dat er in het zomerreces een ambtelijke en bestuurlijke reactie zouden komen, maar dit is opgelost en daaruit is geleerd, aldus één van de respondenten. De goede contacten gelden ook voor de rechtstreekse contacten, bijvoorbeeld in het kader van interviews, die de rekenkamer onderhoudt met de organisatie. Dat gaat in het algemeen ook goed, de rekenkamer doet dat allemaal netjes, zo wordt opgemerkt. De respondenten geven daarbij aan dat medewerkers het wel spannend vinden als de rekenkamer onderzoek doet op hun terrein en met hen komt spreken in het kader van een onderzoek. Men geeft aan dat in het onderzoek naar de popoefenruimte er één ambtelijke gesprekspartner was die zichzelf c.q. de eigen uitspraken te herkenbaar in het rapport terugvond. Een uitzondering op de goede verhoudingen was het onderzoek naar het kernenbeleid. In dat kader is wel ergernis ontstaan in de ambtelijke organisatie, over de keuze van het onderwerp én over de in het rapport gebruikte termen voor kernenbeleid. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de leden van de rekenkamer goed bekend zijn in en met de gemeente. Zij weten wat er in de omgeving (op het gemeentehuis en in de gemeente) speelt. Wel vraagt één van de respondenten zich af hoe goed je als rekenkamer de gemeente kunt kennen als geen van de leden er woont en waarom hier eigenlijk voor is gekozen. Hij vindt dat niet logisch. Qua rolzuiverheid, onder meer tijdens presentaties en optredens in de raad, en onafhankelijkheid vinden de gesprekspartners dat er geen problemen zijn. Ook qua politiek-bestuurlijke sensitiviteit c.q. antenne zit het volgens hen goed. Wel geeft één van de respondenten aan zich af te vragen of de rekenkamer zich bij de keuze voor het onderzoek naar de popoefenruimte heeft laten beïnvloeden. Dat is overigens de enige keer dat hij dit denkt te hebben waargenomen. Opvallend is wel dat de ambtelijk contactpersoon, die veel met de rekenkamer communiceert over lopend onderzoek, de rekenkamerleden nooit persoonlijk heeft ontmoet.



4.7 Communicatie, presentatie en nazorg

De rekenkamer heeft een vaste communicatiestrategie voor haar onderzoeken, ten aanzien van de gemeente Súdwest-Fryslân en de media, en ook is er een vaststaande en transparante wijze van behandelen van rapporten van de rekenkamer.

De presentaties van de rekenkamer worden door een zeer ruime meerderheid van de raadsleden als duidelijk gezien. Bij presentaties wordt voldoende antwoord gegeven op de vragen van de raad, vindt eveneens een zeer ruime meerderheid van de raadsleden. Vanuit de griffie wordt hierbij aangesloten. Dat de nazorg, dat wil zeggen, de controle op de navolging van de aanbevelingen door de rekenkamer volgens de raadsleden beter kan kwam reeds aan de orde in het voorgaande hoofdstuk.

Tabel 4.6 Communicatie, presentatie en nazorg volgens de raad

	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens/niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
De presentaties van de rekenkamer zijn duidelijk	7%	86%	7%	0%	0%
Bij de presentaties van de onderzoeken geeft de rekenkamer voldoende antwoord op de vragen van de raad	15%	74%	11%	0%	0%

Ook het college is tevreden en ook de gesprekspartners vanuit de ambtelijke organisatie zijn van mening dat de communicatie over en presentatie van de bevindingen van de rekenkamer goed verloopt. Ambtelijk commentaar op het feitenrelaas wordt over het algemeen goed verwerkt in het rapport, zo merkt men op. Ook de communicatie hierover en over de bestuurlijke reactie loopt goed. De nazorg voor wat betreft de rekenkameronderzoeken wordt sinds enige tijd standaard in het raadsvoorstel opgenomen waarmee de onderzoeken in de lange-termijnagenda terecht komen (meer hierover in voorgaand hoofdstuk). De organisatie moet binnen enige tijd rapporteren wat er met aanbevelingen is gedaan en dit lijkt goed te werken volgens de ambtelijke organisatie.

4.8 Résumé

Een zeer ruime meerderheid van de raadsleden is van mening dat de rekenkamer de raad helpt bij de uitvoering van zijn controlerende en kaderstellende rol, terwijl een minderheid van de raad vindt dat de rekenkamer de volksvertegenwoordigende rol van de raad ondersteunt.

Wanneer de praktijk zoals ervaren door de stakeholders wordt geconfronteerd met de praktijk dan blijkt dat voor wat betreft de relatie met de omgeving aan alle normen wordt voldaan. Normen waar gedeeltelijk aan wordt voldaan en waar dus kansen liggen om de effectiviteit van de rekenkamer te vergroten zijn:



- Timing van de onderzoeken, in het bijzonder het op het juiste moment met de juiste onderzoeksthema's bezig zijn
- Onderwerpkeuze, in het bijzonder het betrekken van raad, college en ambtelijke organisatie bij de onderwerpkeuze
- Kwaliteit van de onderzoeksrapport, in het bijzonder de leesbaarheid (lengte) van de onderzoeksrapporten
- Communicatie, presentatie en nazorg, in het bijzonder de aandacht van de rekenkamer voor de naleving van de overgenomen aanbevelingen

Tabel 4.7 De praktijk versus de normen

Thema	Norm	Praktijk
Timing van onderzoeken	<ul style="list-style-type: none"> • De rekenkamer is op het juiste moment met de juiste onderzoeksthema's bezig • De doorlooptijd van de onderzoeken is realistisch • De onderzoeksresultaten kunnen worden meegenomen in de relevante cycli (beleidscyclus, P&C cyclus, cyclus van stelselherzieningen) 	Deels aan voldaan
Onderwerpkeuze	<ul style="list-style-type: none"> • De gekozen onderwerpen zijn politiek-bestuurlijk relevant • Er is draagvlak voor de onderwerpen bij raad en college • Raad, college en ambtelijke organisatie worden betrokken bij de onderwerpkeuze • Bij de onderwerpkeuze is sprake van spreiding over de verschillende beleidsterreinen 	Deels aan voldaan
Kwaliteit van de onderzoeksrapport en het onderzoeksrapport	<ul style="list-style-type: none"> • De gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken sluiten aan bij het type onderwerp, het onderzochte probleem en de onderzoeksvragen • De onderzoeksresultaten zijn onweerlegbaar, d.w.z. betrouwbaar, geldig en controleerbaar • De onderzoeksresultaten zijn toegesneden op de lokale situatie • De aanbevelingen zijn bruikbaar, specifiek en actueel • De onderzoeksrapporten zijn leesbaar 	Deels aan voldaan
Relatie met de omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • De rekenkamer heeft een goed contact met de raad, het college en de ambtelijke organisatie • Er is politiek, bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor het onderzoek van de rekenkamer • De rekenkamer is rolzuiver en onafhankelijk in haar functioneren • De leden van de rekenkamer zijn bekend met en in de gemeente en weten wat er politiek-bestuurlijk speelt • De leden van de rekenkamer beschikken over politiek-bestuurlijke sensitiviteit 	Voldaan
Communicatie, presentatie	<ul style="list-style-type: none"> • De rekenkamer heeft een communicatiestrategie • De wijze van communiceren over en presenteren 	Deels aan



en nazorg	van de onderzoeksbevindingen sluit aan bij de wensen en verwachtingen van de verschillende doelgroepen <ul style="list-style-type: none">• Er is een vaststaande en transparante wijze van behandelen van rapporten van de rekenkamer• De rekenkamer heeft aandacht voor de naleving van de overgenomen aanbevelingen	voldaan
-----------	--	---------



Hoofdstuk 5 Conclusies, zelfreflectie en lessen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de derde onderzoeksvraag: *“Op welke wijze kan de effectiviteit van de rekenkamer worden vergroot?”*. Allereerst worden op basis van voorgaande hoofdstukken de belangrijkste conclusies beschreven, waarbij er door de rekenkamer wordt gereflecteerd op haar eigen functioneren. Vervolgens worden er verschillende lessen getrokken voor de toekomstige werkwijze en onderzoeken van de rekenkamer.

5.2 Doorwerking en nazorg

Door de raad wordt aangegeven dat de onderzoeken van de rekenkamer bijdragen aan de uitoefening van met name de controlerende en kaderstellende rol van de raad. De raad geeft aan dat er gedurende de onderzoeken van de rekenkamer regelmatig zaken in gang worden gezet binnen de ambtelijke organisatie waardoor de aanbevelingen van de rekenkamer overbodig lijken te worden. Dit wordt door de raad echter als positief gezien en als illustratie van de doorwerking van de onderzoeken van de rekenkamer. De rekenkamer is zelf kritischer over de doorwerking van haar onderzoeken. De raad neemt de aanbevelingen van de rekenkamer altijd over en het college vaak, maar niet altijd (volledig), en het is vervolgens niet altijd duidelijk in hoeverre de aanbevelingen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het lijkt erop dat de raad veel laat lopen. De rekenkamer wil de raad meegeven dat hij het college kritischer zou moeten bevragen op wat er nu daadwerkelijk met de overgenomen aanbevelingen wordt gedaan. De leden van de rekenkamer maken de volgende afspraken over hun eigen bijdrage aan de doorwerking van rekenkameronderzoeken:

- In het jaarverslag maakt de rekenkamer beter zichtbaar wat er gedurende de looptijd van de onderzoeken al in gang is gezet. Dit zou zij zelf meer als winst moeten zien.
- De rekenkamer zal vaker na een bepaalde periode van bijvoorbeeld twee jaar een quick scan uitvoeren om na te gaan wat er met de aanbevelingen van de rekenkameronderzoeken is gebeurd.
- De rekenkamer kan vanuit haar adviserende rol een themabijeenkomst organiseren over de controlerende rol van de raad.

5.3 Timing van onderzoeken en onderwerpkeuze

Uit de gesprekken met raad, griffie, college en ambtelijke organisatie blijkt dat over het algemeen de geselecteerde onderwerpen voldoende actueel, voldoende gespreid over domeinen en voldoende politiek-bestuurlijk relevant worden gevonden. Volgens de raad worden de juiste onderwerpen op het juiste moment aangepakt en wordt er rekening gehouden met de inpassing in relevante cycli. Het college en de gemeentesecretaris zijn hier in mindere mate over te spreken.

Over het algemeen is er voldoende draagvlak voor de onderwerpen die door de rekenkamer worden opgepakt. Over het proces van selectie van onderwerpen zijn college en ambtelijke



organisatie minder positief dan de raad, in die zin dat zij vinden dat met name de gemeentesecretaris in een eerder stadium hierbij betrokken zou moeten worden. Ook wordt door verschillende gesprekspartners aangegeven dat het jammer was dat de onderzoeksagenda voor 2017 al in een vroegtijdig stadium was volgepland. Ten aanzien van de timing en de selectie van onderzoeksonderwerpen besluit de rekenkamer het volgende:

- Voorafgaand aan een onderzoek vindt er een startgesprek plaats met de gemeentesecretaris waarin in het bijzonder gesproken wordt wat de ontwikkelingen rond een bepaald thema zijn binnen de ambtelijke organisatie. Het zou goed zijn als de ambtelijk contactpersoon hierbij zou aansluiten zodat er meteen overlegd kan worden over de beleidsdocumenten en gesprekspartners die nodig zijn voor het onderzoek.
- In het vervolg houdt de rekenkamer meer ruimte in haar onderzoeksagenda zodat zij in kan spelen op actuele ontwikkelingen binnen de gemeente en vragen van de raad. Er wordt, met andere woorden, gekozen voor een dakpansgewijze onderzoeksagenda.
- De rekenkamer zal in de inleiding van haar rapporten duidelijker maken waarom er op een bepaald moment voor een bepaald onderwerp wordt gekozen. De aanleiding van de onderzoeken zal, meer dan in het verleden, geëxpliciteerd worden in het plan van aanpak en het uiteindelijke onderzoeksrapport.

5.4 Kwaliteit van de onderzoeksaanpak en het onderzoeksrapport

De onderzoeksresultaten van de rekenkamer zijn voldoende toegesneden op de lokale situatie in Súdwest-Fryslân. Kritisch zijn sommige gesprekspartners over de leesbaarheid en dan met name over de lengte van de rapporten die door de rekenkamer worden opgeleverd. De rekenkamer is zelf van mening dat haar aanbevelingen specifiek geformuleerd moeten worden (voor wie, wanneer, hoe) om de doorwerking ervan te vergroten, waarbij ervoor gewaakt moet worden dat aanbevelingen te specifiek worden waarmee de rekenkamer op de stoel van het college gaat zitten. Concreet besluit de rekenkamer het volgende:

- In alle rapportages zal de rekenkamer aangeven hoe en wanneer er door bestuur en ambtelijk apparaat terug gerapporteerd moet worden over de aanbevelingen.
- De rekenkamer verkent de mogelijkheden van een andere opzet van haar rapporten, denk bijvoorbeeld aan een samenvatting met het onderzoek als bijlage of een infographic. Wanneer de rekenkamer ziet dat een onderzoek wel erg omvangrijk wordt, zoals het geval was bij het onderzoek naar het kernenbeleid, dan zal zij met tussenrapportages in de vorm van bijvoorbeeld kortere rekenkamerbrieven werken. Bepaalde onderdelen van het onderzoek kunnen daarmee eerder (of eventueel juist later) extra aandacht krijgen.

5.5 Relatie met de omgeving

Over het contact, de toegankelijkheid en de zichtbaarheid voor raad, college en ambtelijke organisatie is men tevreden. De communicatie verloopt overwegend goed en er is draagvlak voor de rekenkamer, al wordt de rekenkamer door college en ambtelijke organisatie wel echt



als instrument van en voor de raad gezien. De rolzuiverheid en onafhankelijkheid van de rekenkamer, de bekendheid van de rekenkamer met en in de gemeente en haar politiek-bestuurlijke sensitiviteit worden als positief beoordeeld. Ook de rekenkamer ervaart het contact met alle stakeholders als prettig en krijgt in haar onderzoeken de benodigde medewerking van hen.

5.6 Communicatie en presentatie

De rekenkamer hanteert een vaste communicatiestrategie voor haar onderzoeken en ook is er een vaststaande en transparante wijze van behandelen van rapporten van de rekenkamer. De communicatie over en presentaties van de onderzoeken van de rekenkamer worden door alle betrokkenen als prettig ervaren, ook door de rekenkamer zelf.



Literatuur

Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K.(2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Rotterdam/Tilburg: Erasmus Universiteit & Universiteit van Tilburg.

Hoekstra, R. (2013). Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten. *Beleidsonderzoek Online*.

Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers. *Beleidsonderzoek Online*.

van Dam, M., & de Vaan, K. (2016) Kans op meerwaarde van rekenkamers. *Beleidsonderzoek Online*.



Bijlage Respondenten focusgroepen 28 maart 2017

Fractievoorzitters

H. Bandstra
C. Bergstra
F. Didden
L. van der Pol
M. Vellinga

College van B&W

G. Akkerman (wethouder)
H. Apotheker (burgemeester)
M. Bakker (wethouder)

Ambtelijke organisatie

R. Admiraal (concerncontroller)
E. Lagerwaard (adviseur concernstaf)
P. Zondervan (gemeentesecretaris/algemeen directeur)

Griffie

G. Stegenga (griffier)