

Quick scan doorwerking

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Januari 2015

Uitgevoerd door:

Drs. Peter Houtsma (Peter Houtsma Advies)

Ir. Peter Prins (PRINS Projectmanagement)

Inhoud

0. Conclusies en aanbevelingen

Rapportage

1. Inleiding

- 1.1. Aanleiding
- 1.2. Opbouw rapportage

2. Opzet onderzoek

- 2.1. Discussie doorwerking
- 2.2. Centrale onderzoeksvragen
- 2.3. Aanpak onderzoek en normenkader

3. Bevindingen

- 3.1. Doorwerking in besluitvorming
- 3.2. Doorwerking in beleid
- 3.3. Doorwerking op langere termijn

Bijlagen:

Bijlage 1: Beschrijving cases

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Bijlage 3: Beschikbare documenten

Bijlage 4: Discussie doorwerking rekenkameronderzoek

Bijlage 5: Vragenlijst telefonische enquête

0 Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Het onderzoek naar de doorwerking van rekenkameronderzoeken door de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch heeft tot inzichten geleid die bijdragen aan de besluitvorming over het al of niet uitvoeren van dit type rekenkameronderzoek. Zowel specifiek voor de doorwerking van aanbevelingen uit drie eerder uitgevoerde onderzoeken, als voor de zinvolheid voor het doen van doorwerkingsonderzoeken in het algemeen. Onderstaande conclusies en aanbevelingen gaan in op de randvoorwaarden die kunnen bijdragen aan het nog meer inzichtelijk maken van de effectiviteit van de resultaten van rekenkameronderzoek. Deze randvoorwaarden betreffen de fase van de besluitvorming over de onderzoeksresultaten, de fase van de implementatie van de aanbevelingen en de werking van de onderzoeksresultaten op de langere termijn bij bestuurlijke en politieke besluiten in meer algemene zin.

I. Doorwerking in besluitvorming

CONCLUSIE:

De doorwerking op het niveau van de besluitvorming van de drie onderzochte rekenkamerrapporten is overwegend goed. Er is geen twijfel over de (onafhankelijke) positie van de rekenkamercommissie en over de kwaliteit van de onderzoeken c.q. onderzoeksrapporten. De raad neemt het overgrote deel van de aanbevelingen over. Uit dossieronderzoek en gesprekken kan worden geconstateerd dat doorwerking op het niveau van de besluitvorming afhankelijk is van:

- De politieke, bestuurlijke en ambtelijke relevantie van het onderwerp;
- De concreetheid van de conclusies en aanbevelingen, voorgelegd via de rekenkamercommissie zelf;
- De afspraken over de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen, het monitoren daarvan, en de verantwoording daarover aan de raad.

AANBEVELINGEN NIVEAU BESLUITVORMING:

1. Investeer bij de onderwerpkeuze voor de rekenkameronderzoeken in interactie met raad, college en ambtelijke organisatie.
2. Continueer de werkwijze om de raadsvoorstellen over de resultaten van de onderzoeken zelf op te stellen.
3. Besteed in het rapport zelf al aandacht aan het verkrijgen van inzicht in de resultaten. Met andere woorden: in het onderzoeksrapport zelf al nadenken over wat de raad en college met de resultaten van het onderzoek kunnen/moeten (dat is de 'norm' voor het vervolgonderzoek).
4. Schenk expliciete aandacht aan een passende presentatie van de onderzoeksresultaten en betrek zo nodig daarbij de publieke media.

II. Doorwerking op het niveau van de (directe) implementatie van de onderzoeksresultaten

CONCLUSIE:

De aanbevelingen hebben in alle drie de onderzochte dossiers mede geleid tot extra aandacht voor de uitvoering van het betreffende beleid in lijn met de aanbevelingen. Uit dossieronderzoek en gesprekken kan worden geconstateerd, dat directe doorwerking op het niveau van implementatie van de aanbevelingen (mede) afhankelijk is van:

- De concreetheid van het onderzoeksonderwerp (door de abstractheid van het begrip leefbaarheid in het desbetreffende onderzoek, bestonden er verschillende verwachtingen tussen raad en college/ambtelijke organisatie over de wijze van implementatie).
- Aansluiting van onderzoeksonderwerpen en aanbevelingen op een gemeenschappelijke belevingswereld en op al bestaande impliciete aandacht voor deze thema's. Directe doorwerking van de aanbevelingen is hierdoor beter aantoonbaar.
- Aandacht voor nakoming van de door de raad overgenomen aanbevelingen door middel van vervolgonderzoeken door de rekenkamercommissie.
- Geconstateerd wordt dat de directe zichtbaarheid van de rekenkamercommissie in de ambtelijke organisatie beperkt is.

AANBEVELINGEN:

1. Analyseer als rekenkamercommissie bij de onderwerpkeuze expliciet de interne en externe context ervan;
2. Volg als rekenkamercommissie actief en zichtbaar de wijze waarop de door de raad overgenomen aanbevelingen en de onderzoeksresultaten, worden verspreid in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie;
3. Onderneem als rekenkamercommissie zelf zogenaamde vervolgonderzoeken en kondig deze al aan in het onderzoeksrapport.

III. Doorwerking op de langere termijn

CONCLUSIE

- De bijdrage van de onderzoeksresultaten aan de verbetering in bredere zin van de kaderstellende en controlerende rol van de raad is in meer of mindere mate te volgen. Investerings in de communicatie tussen gemeentelijke organisatie en burger en meer alertheid vanuit de raad op het thema van risicomanagement en -beheersing zijn daar aantoonbare voorbeelden van. Een directe causaliteit tussen rekenkameraanbevelingen en verbeteringen in de kaderstellende en controlerende rollen van de raad op de langere termijn is moeilijk aan te tonen. Wel is een zekere aannemelijkheid te zien.

Uit dossieronderzoek en gesprekken kan worden geconstateerd, dat doorwerking op het niveau van verbeteringen op de lange termijn (mede) afhankelijk is van:

- Externe factoren en ontwikkelingen. Bij de implementatie van de aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken (interventie) spelen andere beïnvloedende interne

en externe factoren een rol. Bijvoorbeeld: het thema risicomanagement krijgt meer accent bij grotere onzekerheden over uitkomsten zoals economische crisis, of ontwikkelingen op het sociale domein;

- Na te streven attitudeverandering op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau (voorkomen van wij/zij gevoel bij ambtelijke organisatie/college versus raad). Van belang hierbij is een verdere uitdieping van de discussie over de respectievelijke rollen die ambtelijke organisatie, college en raad hebben bij de gewenste interventies. De rekenkamercommissie kan bij de formulering van de aanbevelingen hier al expliciet op ingaan.

AANBEVELINGEN:

1. Verhelder bij de aanbevelingen de rollen die college (inclusief ambtelijke organisatie) en raad hebben bij de implementatie van de aanbevelingen;
2. Schenk in vervolgonderzoeken naar de doorwerking van aanbevelingen uit eerdere onderzoeken expliciet aandacht aan relevante (maatschappelijke) ontwikkelingen die van invloed kunnen (bevestigend of juist ontkrachtend) zijn op de doorwerking van die aanbevelingen.
3. Overweeg het oppakken van kleinere, actuele rekenkameronderzoeken in combinatie met meer diepgravender onderzoeken;
4. Betrek de onderzoeken door de externe accountant en de aanbevelingen daaruit bij de eigen onderzoekswerkzaamheden.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Ruim tien jaar na de invoering van het duale stelsel is er bij menig Rekenkamer en Rekenkamercommissie de behoefte om kritisch te kijken naar de doorwerking van de onderzoeken die tot nu toe zijn uitgevoerd. Zo ook bij de Rekenkamercommissie van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Op basis van een eerste verkenning is een dubbele opdracht geformuleerd voor de subcommissie die is belast met het beoogde doorwerkingsonderzoek, te weten:

- Bezien of het onderwerp (doorwerking) zinvol en onderzoekbaar is;
- Uitwerken van een voorstel voor het op doorwerking onderzoeken van drie eerdere rapporten van de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch.

Deze vragen hebben geleid tot het onderzoeksvoorstel voor de 'Quick scan doorwerking'. Het vooronderzoek heeft geleid tot de conclusie dat de doorwerking kan worden beoordeeld op drie niveaus, te weten:

1. Zijn de aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen door college en raad?
2. Zijn de aanbevelingen geïmplementeerd, in beleid 'vertaald' en ingevoerd? Wordt er anders gehandeld naar aanleiding van het rekenkameronderzoek?
3. Hebben de aanbevelingen van de rekenkamer daadwerkelijk, op de langere termijn (extern) effect gehad? Of: zijn de met de aanbevelingen beoogde verbeteringen bereikt?

Een belangrijk doel van het doorwerkingsonderzoek is om voor de volgende raadsperiode (vanaf november 2014) inzicht te hebben in de vraag welk type vraag en welk type aanbevelingen de raad het meest aanspreken. De achterliggende doelstelling is de rekenkamercommissie nog beter te positioneren in de komende raadsperiode. De hiervoor beschreven vragen en doelstellingen hebben de leidraad gevormd voor de voorliggende rapportage van de 'Quick scan doorwerking'.

1.2. Opbouw rapportage

In het verlengde van de opdracht wordt na dit inleidende hoofdstuk in hoofdstuk twee een samenvattend beeld gegeven van de discussie over de doorwerking van rekenkameronderzoek in het algemeen. Dat beeld vormt de achtergrond voor de geformuleerde centrale onderzoeksvragen en het uitgewerkte normenkader. De bevindingen – gebaseerd op de analyse van een drietal uitgevoerde onderzoeken - zijn beschreven in hoofdstuk drie. De conclusies en aanbevelingen vormen de samenvatting voorin deze rapportage.

2. Opzet onderzoek

2.1. Discussie doorwerking

In deze paragraaf wordt in discussievorm het normatieve kader rondom het begrip doorwerking kort samengevat. Een uitgebreidere weergave van de discussie is opgenomen in bijlage 4. Het begrip is daarin zowel belicht vanuit de invalshoek van de lerende organisatie als vanuit het proces van het rekenkameronderzoek.

Zoals gezegd staat het onderwerp doorwerking in rekenkamerland al enige jaren in de belangstelling. Concreet vertalen rekenkamer(commissie)s dit soms in het doen van vervolgonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen na een periode van enkele jaren.

Vanuit de bestudeerde literatuur op het gebied van doorwerking van resultaten van (rekenkamer)onderzoek kan worden geconstateerd dat doorwerking vooral wordt beïnvloed door:

- De kwaliteit van het onderzoeksproces zelf, inclusief de rapportage, de interactie en communicatie die daarbij hoort;
- Het lerend vermogen van de organisatie en de individuen daarbinnen.

Beide zijn daarmee bepalend voor de effectiviteit en dus voor de meerwaarde van het rekenkamerwerk.

2.2. Centrale onderzoeksvragen

Op basis van een eerste verkenning van het onderwerp heeft de Rekenkamercommissie bij het onderzoek naar doorwerking drie niveaus onderscheiden te weten:

1. Zijn de aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen door college en raad?
2. Zijn de aanbevelingen geïmplementeerd, in beleid 'vertaald' en ingevoerd? Wordt er anders gehandeld naar aanleiding van het rekenkameronderzoek?
3. Hebben de aanbevelingen van de rekenkamer daadwerkelijk, op de langere termijn(extern) effect gehad? Of, zijn de met de aanbevelingen beoogde verbeteringen bereikt?

Als eerste stap is in de vorm van deze Quick scan onderzocht of het mogelijk is antwoorden te krijgen op deze drie vragen, waarbij de vooronderstelling is dat vooral de laatste vraag lastig te beantwoorden zal zijn. Het doel is met andere woorden: is het te doen om antwoorden te krijgen op alle drie de niveaus?

Deze eerste stap zou tot inzicht moeten leiden in het vraagstuk van (het onderzoeken van) doorwerking. Is het doenlijk en levert het zinvolle uitkomsten op? Is doorwerkingsonderzoek iets wat de Rekenkamercommissie vaker c.q. structureel zou willen herhalen?

Bij de uitvoering heeft de Rekenkamercommissie ervoor gekozen de quick scan te richten op een drietal eerder uitgevoerde onderzoeken, waarbij in elke casus de drie niveaus van doorwerking zijn onderzocht.

Om een beeld te krijgen van het type onderzoek dat het meest effectief lijkt heeft de Rekenkamercommissie ervoor gekozen om verschillende soorten rekenkameronderzoek onder de loep te nemen. Daarbij zijn de volgende categorieën onderzoek onderscheiden:

- De bedrijfsvoeringsonderzoeken;
- De wat abstractere (ex ante, langere termijn, e.d.) onderzoeken;
- De meer burgergerichte onderzoeken.

Een belangrijk doel van het doorwerkingsonderzoek was om voor de volgende raadsperiode inzicht te hebben in de vraag welk type onderzoek en welk type aanbevelingen de raad het meest aanspreken. Waar kan de raad wat mee en waar staat de gemeenteraad voor open voor? Dus: waar is de advisering van de Rekenkamercommissie richting gemeenteraad het meest effectief?

De Quick scan is in die zin mede bepalend voor de positionering van de Rekenkamercommissie ten opzichte van de nieuwe gemeenteraad. De uitkomsten van de Quick scan zijn dan ook van belang voor het overdrachtsdocument voor de nieuwe gemeenteraad (eind 2014) en het daarmee nog beter positioneren van het instituut Rekenkamercommissie in de komende raadsperiode. De Rekenkamercommissie realiseert zich dat bij het onderzoeken van doorwerking allerlei aspecten meespelen, zoals:

- Het fenomeen van de 'anticiperende macht' van rekenkameronderzoek c.q. de 'voorwerking' van alleen al het aankondigen van een onderzoek;
- Het vraagstuk van de causaliteit: ligt het (alleen) aan het rekenkameronderzoek dat er effecten zijn bereikt? Is daar überhaupt iets over te zeggen?
- In hoeverre speelt de timing van het onderzoek een rol?
- Tot voor kort was er geen raadsvoorstel bij onze onderzoeken en nam de raad soms geen expliciet besluit over onze aanbevelingen. Heeft dit een rol gespeeld bij onze effectiviteit?

Op basis van voorgaande heeft de Rekenkamercommissie ervoor gekozen de volgende onderzoeken in de Quick Scan als casus te mee te nemen:

- Het onderzoek 'Leefbaarheid in aandachtsbuurten' uit 2008 (categorie 'abstractere onderzoeken');
- Het onderzoek 'De burger betrokken', over de bezwaarafhandeling en beleving van burgers in de gemeente 's-Hertogenbosch' (OZB en parkeren) uit 2011 (categorie burgergerichte onderzoeken);
- Het onderzoek 'Risicomanagement in de gemeente 's-Hertogenbosch' uit 2011 (categorie bedrijfsvoeringsonderzoeken).

Deze drie cases zijn op de eerdergenoemde drie abstractieniveaus van doorwerking onderzocht.

2.3. Aanpak onderzoek en normenkader

Aanpak onderzoek

Op basis van de doelstelling en de centrale onderzoeksvragen is het onderzoek uitgevoerd via een tweetal lijnen.

- Op basis van de beschikbare documenten is een eerste beeld gevormd van de doorwerking van de drie genoemde onderzoeken op het niveau van de besluitvorming en de vertaling in beleid. Vervolgens zijn respectievelijk de direct betrokkenen uit de ambtelijke organisatie, een selectie van betrokken raadsleden en de betrokken leden van het college van B&W bevraagd op hun beeld van de doorwerking van de betreffende onderzoeken. Met de ambtelijke organisatie en de collegeleden zijn gesprekken gevoerd. Om praktische redenen is bij de raadsleden gekozen voor een telefonische enquête.
- Parallel is op basis van de beschikbare literatuur een beeld geschetst (zie paragraaf 2.1) van de discussie over doorwerking van rekenkameronderzoeken.

Normenkader

Als afgeleide van de drie niveaus van doorwerking van rekenkameronderzoek is het normenkader voor de quick scan als volgt geformuleerd:

- Niveau besluitvorming: De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn overgenomen door het college van B&W en de gemeenteraad. Uit de discussie vooraf en de besluitvorming blijken de resultaten van het rekenkameronderzoek zowel qua helderheid van de boodschap, timing en uitvoeringsafspraken aan te sluiten op de verwachtingen van de raad.
- Niveau beleid: De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn geïmplementeerd, in beleid 'vertaald' en ingevoerd. Hierover wordt de raad op adequate wijze geïnformeerd.

- Niveau lange termijn: De aanbevelingen van de rekenkamercommissie hebben op lange termijn effect gehad. Dit is aantoonbaar door het voor de raad inzichtelijk hebben van bredere verbeteringen in de uitvoering van gemeentelijk beleid en beheer.

Het eerste niveau heeft uiteraard alleen betrekking op het college van B&W en de gemeenteraad. Bij de andere twee niveaus is steeds ook gekeken of er onderscheid is aan te geven in de wijze van doorwerking in relatie tot ambtelijke organisatie, het college van B&W respectievelijk de gemeenteraad.

3. Bevindingen

3.1. Doorwerking in besluitvorming

Onderzoeksvraag	Onderzoek Leefbaarheid		Onderzoek Risicomanagement		Onderzoek afhandeling bezwaren	
	Raad	College	Raad	College	Raad	College
1. Zijn de aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen door college en raad?	Deels	Deels	Ja	Deels	Ja	Ja

Toelichting:

Onderzoek Leefbaarheid

Er is een brede erkenning van de relevantie van het gekozen onderwerp qua timing en inhoud. Dat de aanbevelingen slechts gedeeltelijk zijn overgenomen heeft vooral te maken met de abstractheid van het onderwerp en het feit dat er volgens de betrokkenen op een andere wijze (Lange termijn agenda Grote stedenbeleid) al in het beoogde programma is voorzien.

Onderzoek Risicobeheersing

Onderwerpkeuze, timing en boodschap pasten in de verwachtingen van de raad en ambtelijke organisatie. Discussie over bevoegdheden raad versus college over dit bedrijfsvoerings-onderwerp hebben geleid tot opstelling Nota Risicomanagement maar tot onvoldoende heldere uitvoeringsafspraken over andere aanbevelingen.

Onderzoek afhandeling bezwaren Woz en Parkeren

Onderwerpkeuze stond wat minder in de politieke belangstelling met uiteindelijk de belangrijkste politieke aandacht voor de uitbesteding van de handhaving parkeren. Raad, college en ambtelijke organisatie stonden in beginsel achter de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. Om die reden was er relatief weinig debat bij de besluitvorming.

3.2. Doorwerking in beleid

Onderzoeksvraag	Onderzoek Leefbaarheid	Onderzoek Risicomanagement	Onderzoek afhandeling bezwaren
2. Zijn de aanbevelingen geïmplementeerd, in beleid 'vertaald' en ingevoerd? Wordt er anders gehandeld naar aanleiding van het rekenkameronderzoek?	Deels: Aanbevelingen komen expliciet aan de orde in de evaluatie wijkgericht werken.	Deels: Aanbevelingen zijn gedeeltelijk in beleid vertaald en ingevoerd.	Ja; Implementatie aanbevelingen worden via Burgerjaarverslag en paragraaf Lokale Heffingen in jaarverslag verantwoord.

Toelichting:

Onderzoek Leefbaarheid

Er is een duidelijk verschil in de beleving van de doorwerking in het beleid tussen de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad. De raadsleden onderstrepen het belang van de evaluatie van het wijkgericht werken. Die evaluatie is in de ambtelijke organisatie ook goed bekend. De organisatie is meer gebaat bij concretere praktische aanbevelingen die ook meer op de toekomst gericht zijn zoals bij het onderzoek naar de jeugdzorg.

Ambtelijk, portefeuillehouder en door de betrokken raadsleden wordt de Lange termijn agenda herkend en erkend als beleidsmatige doorwerking van de aanbeveling gericht op het leefbaarheidsprogramma.

Onderzoek Risicobeheersing

Nota Risicomanagement is als Raadsinformatiebrief aan de raad voorgelegd. Ondanks debat over bevoegdheden college versus raad vindt geen separate behandeling hiervan plaats in de raad. Verantwoording doorwerking door college aan de raad via paragraaf Weerstandsvormogen in begroting en jaarstukken. Alertheid voor thema risicomanagement en risicobeheersing is in alle geledingen groter geworden. Voorbeelden zijn expliciete aandacht voor risico's bij Verbonden Partijen en bij transitie in het sociale domein.

Onderzoek afhandeling bezwaren Woz en Parkeren

Doorwerking aanbevelingen Woz zijn ambtelijk vertaald en worden via reguliere verantwoording (Burgerjaarverslag en paragraaf Lokale Heffingen) aan de raad voorgelegd. Uitvoering motie kenteken gebonden parkeren en evaluatie uitbesteding handhaving ambtelijk ter hand genomen maar (nog) niet expliciet aan de raad verantwoord.

3.3. Doorwerking op langere termijn

Onderzoeksvraag	Onderzoek Leefbaarheid	Onderzoek Risicomanagement	Onderzoek afhandeling bezwaren
3. Hebben de aanbevelingen van de rekenkamer daadwerkelijk, op de langere termijn (extern) effect gehad? Of, zijn de met de aanbevelingen beoogde verbeteringen bereikt?	Is volgens de betrokken raadsleden wel degelijk merkbaar. In het algemeen maar ook vóór het leefbaarheids-onderzoek. Ambtelijk wordt de doorwerking op lange termijn beperkt geacht. Portefeuillehouder bevestigt impliciete doorwerking in concrete interventies en instrumenten.	Raad door college actiever geïnformeerd over risicobeheersing bij complexe projecten, verbonden partijen en transitie in het sociale domein. Raad zelf nog niet in een formeel actieve rol.	Zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk meer aandacht voor inzet informele trajecten bij afhandeling van bezwaren. Ambtelijk aandacht via deelname benchmark aan kostenbeheersing. Verantwoording verbeteracties op langere termijn via Burgerjaarverslag en paragraaf Lokale Heffingen

Toelichting:

Onderzoek Leefbaarheid

Ook hier is er sprake van een duidelijk verschil in beleving tussen de ambtelijke organisatie en de betrokken gemeenteraadsleden. Rekenkameronderzoeken worden binnen de organisatie eigenlijk alleen verspreid onder de direct betrokkenen. De evaluatie wijkgericht werken is wel breder in de organisatie bekend. Ambtelijk is het beeld dat het onderzoek weinig heeft bijgedragen aan de aanpak van het leefbaarheidsvraagstuk. Portefeuillehouder onderstreept belang rekenkameronderzoek bij na te streven attitudeverandering binnen de gehele gemeentelijke organisatie.

De raadsleden onderstrepen meer in het algemeen het belang en de doorwerking van rekenkameronderzoek op de lange termijn. De betrokken gemeenteraadsleden geven aan dat het onderzoek heeft bijgedragen aan concretisering van het leefbaarheidsvraagstuk (monitor, coalitieprogramma) en verbetering van het wijkgericht werken. Raadsleden gebruiken de onderzoeken regelmatig in discussies met het college en de ambtelijke organisatie om hun argumenten kracht bij te zetten. Het helpt hen om inhoudelijk serieus genomen te worden. De doorwerking op lange termijn kan worden versterkt op basis van een raadsagenda met aanbevelingen van de Rekenkamercommissie inclusief voortgangsbewaking. De reacties op de huidige terugkoppeling door het college zijn wisselend.

Onderzoek Risicobeheersing

Het risicobewustzijn is aantoonbaar toegenomen en is meer dan in het verleden regulier onderdeel bij beleidsontwikkeling.

Onderzoek afhandeling bezwaren Woz en Parkeren

In brede zin heeft dit onderzoek bijgedragen aan de verbetering van de communicatie tussen gemeente en burgers. In plaats van de verticale communicatie in de vorm van uitvoering regelgeving krijgt de informele, horizontale, communicatie meer ruimte in de uitvoering van beleid.

Bijlage 1: Beschrijving cases

Doorwerking onderzoeksresultaten rekenkamerrapport **Risicomanagement gemeente 's-Hertogenbosch**. Een onderzoek naar risicomanagement binnen de gemeente 's-Hertogenbosch d.d. 16 mei 2011

Aanbevelingen	Resultaat per niveau van doorwerking	Toelichting
<p>Aanbeveling 1: Om inzicht te kunnen krijgen in de risico's is het van belang dat de communicatie over risico's helder en eenduidig is. Een formeel afgesproken, heldere set aan definities draagt hieraan bij. Zo'n set aan definities wordt een risicotaal genoemd. Zorg ervoor dat deze risicotaal gemeente-breed wordt afgesproken. Spreek tevens af op welke wijze risico's geïnventariseerd, gekwantificeerd en geprioriteerd worden en draag het college op ervoor te zorgen dat dit door alle sectoren eenduidig gehanteerd wordt.</p> <p>Aanbeveling 2: Zorg ervoor dat in de rapportages naar uw raad concreet aan wordt gegeven hoe groot het risico was/is, welke beheersmaatregelen er zijn getroffen en hoe groot het (maximale) restrisico in geld is. Verzoek om inzicht in het cumulatieve restrisico, laat dit verwerken in de begroting en laat daarbij aangeven hoe dit zich verhoudt tot het totale risicoprofiel van de gemeente. Zorg ervoor dat het 'what could go wrong' voor iedereen concreet wordt.</p>	<p>A. Besluitvorming</p> <p>De onderzoeksresultaten zijn in de commissie FES van 26 augustus 2011 besproken. In de raad van 11 oktober 2011 wordt hierover gedebatteerd en in meerderheid een raadsmotie overgenomen waarin het college wordt verzocht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie te verwerken in de Nota Risicomanagement; - Deze nota als raadsvoorstel ter besluitvorming voor te leggen aan de raad <p>Het college geeft in de raad aan de motie niet te zullen uitvoeren. Aanbeveling 1 wordt door het college overgenomen door de raad via een raadsinformatiebrief te informeren over de Nota Risicomanagement. Het college ziet risicomanagement als onderdeel van de bedrijfsvoering. Met de andere aanbevelingen uit het rapport wil het college terughoudend omgaan.</p>	<p>Tijdens de behandeling in de commissie FES wordt ter toelichting vanuit de rekenkamercommissie aangegeven dat de aanpak in 's-Hertogenbosch op een aantal aspecten afwijkt van andere gemeenten. De decentrale aanpak kan op het terrein van risicomanagement enige kwetsbaarheid geven, omdat het risicobeheer sectorgewijs wordt vormgegeven. De discussie in de commissie richt zich met name op het aspect van mogelijke bureaucratisering vanuit de aanbevelingen en op de bevoegdheden van het college versus de raad. De wethouder geeft aan met de op te stellen Nota Risicomanagement het risicobeheer voor de verschillende afdelingen te willen standaardiseren. Hij waarschuwt wel voor een op te bouwen 'moloch' rondom risicomanagement waarvoor veel fte's nodig zijn. Het onderwerp was en is politiek relevant en sloot aan op behoefte raad. Timing en boodschap waren helder. .</p>

<p>Aanbeveling 3: Stel als gemeenteraad met behulp van bovenstaande hulpmiddelen jaarlijks vast of het gemeentelijk weerstandvermogen voldoende is om het totaal van de risico's te dekken. Laat u jaarlijks door het college informeren over de werking van het gemeentelijke risicomanagementsysteem. Stel gedetailleerde kaders vast voor de categorieën risico's waarover uw raad geïnformeerd wenst te worden, mede in relatie tot het cumulatieve retrisico van de gemeente.</p> <p>Aanbeveling 4: Draag het college op om voor specifieke categorieën risico's (bijvoorbeeld het risico op 'financiële tegenvallers bij grote projecten', of risico omtrent 'verbonden partijen') een checklist voor de raad op te stellen. Dit om te helpen waarborgen dat de voor het maken van een eigen risico-afweging benodigde informatie A) ondubbelzinnig beschikbaar is en B) door de raad wordt behandeld. Het gebruik van checklists draagt zo bij aan zekerheid over de volledigheid van informatie en de volledigheid van de gemaakte risico-inventarisatie.</p>	<p>B. Implementatie aanbevelingen</p> <p>Op 26 juni 2012 informeert het college via een raadsinformatiebrief de raad over de stand van zaken met betrekking tot de beleidsuitvoering op het terrein van risicomangement. Daarbij is de Nota Riscicomangement en Weerstandsvermogen van mei 2012 gevoegd (aanbeveling 1). Voor wat betreft de aanbevelingen 2 en 3 verwijst het college naar de paragraaf Weerstandsvermogen in de begrotingen en jaarverslagen van de gemeente. Over aanbeveling 4 is het college van mening dat de raad een politieke discussie moet voeren over voorstellen. De raad moet ervan uit kunnen gaan dat de feiten in de voorstellen kloppen. Daar waar de feiten onzeker zijn of met risico's worden omgeven zal het college dat ook presenteren.</p> <p>De raadsinformatiebrief staat als ingekomen stuk op de raadsagenda van 11 september 2012, maar wordt niet als te bespreken stuk door de raadsfracties geagendeerd.</p> <p>C. Verbeteringen op de langere termijn</p> <p>Mede als gevolg van het rekenkameronderzoek is de ambtelijke, bestuurlijke en politieke alertheid op het gebied van risico's duidelijk toegenomen.</p>	<p><u>Raad</u> heeft zelf niet actief implementatie aanbevelingen gevolgd. Wel meer alertheid op risicobeheersing in thema's als complexe projecten, verbonden partijen en transities in het sociale domein.</p> <p>In het <u>ambtelijk gesprek</u> over de doorwerking van de onderzoeksresultaten is aangegeven dat het thema risicobeheer vervolgens nadrukkelijk op de politiek-bestuurlijke agenda is komen te staan. Materieel heeft het onderzoek het laatste zetje gegeven richting de Nota Riscicomangement. Binnen de ambtelijke organisatie is de aandacht voor risicomangement en –beheersing groter geworden.</p> <p>Voorbeelden daarvan zijn de informatie via een raadsinformatiebrief d.d. 11 maart 2014 over het risicobeheerplan transitie jeugdzorg, en de aandacht voor de risico's bij Verbonden Partijen. Onderwerpen die op het gebied van</p>
---	---	---

		bedrijfsvoering liggen vragen heldere afspraken over de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college. Op ambtelijk niveau worden hierover ook opleidingen en trainingen aangeboden.
--	--	---

Doorwerking onderzoeksresultaten rekenkamerrapport naar de gemeentelijke sturing van **Leefbaarheid in aandachtsbuurten**: 'Leefbaarheid de volgende stap' Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2007- februari 2008. Het onderzoek heeft geleid tot een drietal concrete aanbevelingen

Aanbevelingen	Resultaat per niveau van doorwerking	Toelichting
<p>Aanbeveling 1: Ga een volgende fase in en markeer dit. De Rekenkamercommissie wil zowel het college als de gemeenteraad aanbevelen om met deze invulling, gebaseerd op een realistisch ambitieniveau, een volgende fase van het leefbaarheidsbeleid in te gaan. Deze fase zou gemarkeerd moeten worden, op een voorstel van het college, door de raad. Bij de vorming van deze nieuwe fase zouden de bovengenoemde valkuilen en aspecten alle herkenbaar behandeld moeten worden.</p> <p>Aanbeveling 2: Organiseer een raadsdebat over programmatisch sturen van het leefbaarheidsbeleid. Het zou voor een rekenkamer voor de hand liggen om te pleiten voor de noodzaak van een algemeen omvattend beleidskader, het in beeld brengen van alle indicatoren en een systematische effectmeting en afrekenbare middeleninzet. Deze Rekenkamercommissie doet dit niet en meent dat de raad meer is gebaat bij een praktische, toekomstgerichte lijn, die rekening</p>	<p>A. Besluitvorming</p> <p><i>Gemeenteraad</i> De gemeenteraad behandelde het onderzoeksrapport op 15 april 2008. Een amendement van Groen Links werd aangenomen, waarmee alleen aanbeveling 1 (het markeren van de volgende fase) werd overgenomen. Aanbeveling 2 (raadsdebat) is door de gemeenteraad bij amendement omgezet in het meenemen van de resultaten van het onderzoek bij de evaluatie wijkgericht werken. De gemeenteraad heeft aanbeveling 3 (programma) niet overgenomen.</p> <p><i>College</i> Het college gaat in haar reactie niet expliciet in op de aanbeveling om een volgende fase (aanbeveling 1) in te gaan op basis van een voorstel van het college aan de raad. Wel onderschrijft het college 'van harte' de aanbeveling om een raadsdebat te organiseren over programmatisch sturen en wil 'gaarne aan zo'n beleidsdebat bijdragen' (aanbeveling 2). Beantwoording van de vraag of er een</p>	<p>Het markeren van de volgende fase via een voorstel van het college (aanbeveling 1) wordt middels het amendement omgezet in de evaluatie wijkgericht werken, die vervolgens in de vorm van een raadsinformatiebrief wordt aangeboden. Daarbij wordt aangegeven dat het markeren van de volgende fase heeft plaatsgevonden via het coalitieakkoord (formeren portefeuille 'schone en veilige wijken' en ambitie om in alle wijken de leefbaarheid op een bepaald niveau te brengen (veiligheidsindex 18,4).</p> <p>In het raadsdebat op 15 april 2008 wordt leefbaarheid vergeleken met een subjectief begrip als geluk. De discussie die volgt ligt in het verlengde van de discussie die ook in het Rekenkamerrapport wordt gevoerd bij de conclusies en aanbevelingen. Er wordt veel waarde gehecht aan de leefbaarheidsmonitor maar leefbaarheid wordt tegelijkertijd weggezet als subjectief begrip waar niet op te sturen zou zijn. De discussie eindigt met het genoemde</p>

<p>houdt met de beperkte 'maakbaarheid' door het gemeentebestuur van dit vraagstuk, maar ook met de eigen rol van college en raad hierin. De commissie doet de aanbeveling om een debat in de raad te organiseren, waarin onder meer de volgende vragen centraal staan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wilt u meer inzicht in de samenhang van alle aspecten van leefbaarheid op programmatisch niveau? • Op welk moment en op welke wijze wilt u samenhangend inzicht in de leefbaarheid, op programmaniveau? • Op welke wijze zou u inzicht willen krijgen in de effecten van de in te zetten middelen voor de leefbaarheid? • Welke samenhangende informatie, op welk niveau en met welke inhoud vindt u belangrijk als het gaat om sturing op leefbaarheid? Welke rol zou het college hierin kunnen vervullen? Welke rol kunt u als raadslid en volksvertegenwoordiger oppakken? • Welke aspecten van leefbaarheid ziet u als prioriteit? Waar zou de komende jaren (nieuw) beleid op willen zien? <p>De voorgaande lijst is niet uitputtend. Ongetwijfeld zijn er nog meer sturingsvragen. Het gaat de Rekenkamercommissie vooral om de gedachte dat de raad mede aan zet is en samen met het college de valkuilen dient te vermijden.</p>	<p>samenhangend, meerjarig leefbaarheidsprogramma moet worden geformuleerd (aanbeveling 3) laat het college afhangen van het debat met de gemeenteraad. Het college maakt daarbij de aantekening dat zij er niet vanuit gaat dat de Rekenkamercommissie doelt op een programma in de begroting (de Rekenkamercommissie geeft in het nawoord aan dat dit aan de raad is).</p> <p>B. Implementatie aanbevelingen</p> <p>Bij aanbeveling 1 (volgende fase) is sprake van een gedeeltelijke implementatie. De resultaten van het onderzoek naar de leefbaarheid komen in het verlengde van het amendement van GroenLinks herkenbaar terug in Evaluatie Wijkgericht Werken 2005-2010. De evaluatie is in de vorm van een raadsinformatie-brief aangeboden aan de gemeenteraad en niet zoals de aanbeveling stelt in de vorm van een voorstel van het college aan de raad. In de evaluatie verwijst het college naar de aandacht voor leefbaarheid in het coalitieakkoord 2010-2014, het formeren van de portefeuille 'schone en veilige wijken' en de ambitie voor de leefbaarheid in alle wijken (tenminste veiligheidsindexcijfer 18,4), deze aanpak zal verder worden uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma 'schone en veilige wijken'.</p>	<p>amendement dat nog steeds die spanning in zicht heeft. Enerzijds wordt gevraagd de resultaten van het beleid concreter vast te leggen, maar de aanbeveling gericht op een eenduidig programma voor de leefbaarheid wordt niet overgenomen.</p> <p>De implementatie van de aanbevelingen van de onderzoeken is te verbeteren door deze op te nemen in een eigen raadsagenda (inclusief voortgangsbewaking). Over de implementatie van de aanbevelingen vanuit het college zijn de beelden van de raadsleden wisselend.</p>
--	---	--

<p>Aanbeveling 3: Verzoek het college om, in samenhang met de uitkomsten van het hiervoor genoemde raadsdebat, voorstellen te formuleren voor het inrichten van een samenhangend, meerjarig leefbaarheidsprogramma, waarvan de uitvoering onderwerp is van periodiek raadsoverleg (plenair dan wel in een nader aan te wijzen raadscommissie).</p>	<p>Het raadsdebat (aanbeveling 2) heeft alsnog plaatsgevonden naar aanleiding van schriftelijke vragen over de evaluatie wijkgericht werken. In de gevoerde interviews is (ambtelijk) bovendien aangegeven dat het beoogde raadsdebat gevoerd is aan de hand van Lange termijn agenda Grote Steden Beleid. De betrokken raadsleden beschouwen de Lange termijn agenda ook als een invulling van het beoogde 'leefbaarheidsprogramma'. Daarvan heeft de Rekenkamercommissie eerder geconstateerd dat het accent sterk op de uitvoering ligt en er maar beperkt een koppeling wordt gelegd met de beoogde doelstellingen. Bovendien heeft het GSB slechts betrekking op de aandachtswijken en niet op 's-Hertogenbosch als geheel.</p> <p>C. Bereikte verbeteringen op de langere termijn</p> <p>De doorwerking op lange termijn volgens de raadsleden niet altijd heel concreet aan te geven, maar is er wel degelijk. Het leefbaarheidsonderzoek heeft bijgedragen aan concretisering van de aanpak van leefbaarheid (o.a. via leefbaarheidsmonitor) en verbetering van het wijkgericht werken.</p>	<p>In het algemeen worden de onderzoeken van de Rekenkamercommissie regelmatig door raadsleden aangehaald om de argumenten in de raadsdiscussie - effectief - kracht bij te zetten, zowel richting college als richting ambtelijke organisatie. De doorwerking kan worden versterkt door aanscherping van de conclusies en aanbevelingen. Belangrijke winst is geboekt door het raadsvoorstel van de onderzoeken te laten schrijven door de Rekenkamercommissie zelf.</p>
--	--	---

Doorwerking onderzoeksresultaten rekenkamerrapport “**De burger betrokken**” naar de afhandeling van bezwaren door de gemeente op het gebied van de Wet onroerende zaakbelasting (Woz) en de naheffingen parkeren (‘parkeerboetes’) en de beleving daarvan door burgers in 2011.

Aanbevelingen	Resultaat per niveau van doorwerking	Toelichting
<p>112 te investeren in het vergroten van het inzicht bij burgers in de totstandkoming van de WOZ beschikking/Ozb aanslag. Zie ook aanbeveling 115.</p> <p>113 de termen ‘burgergerichtheid’ en ‘het versterken van het inzicht’ in de kaderstellende documenten expliciet te concretiseren. Te denken valt aan het benoemen van servicenormen en doorlooptijden, of afdelingen en medewerkers die bezwaren afhandelen zouden zich in een andere richting moeten ontwikkelen (van verdere specialisatie op het gebied van belastingen naar het ontwikkelen van gespreks-/mediation vaardigheden).</p> <p>114 vooruitlopend op het voornemen van het kabinet om WOZ-waarden openbaar te maken, bij het Ministerie van Financiën een pilotstatus aan te vragen (inzicht en tevredenheid van burgers zullen toenemen als zij hun WOZ-waarde kunnen vergelijken met zelf te kiezen referentiepanden).</p>	<p>D. Besluitvorming</p> <p>In bestuurlijke reactie op de aanbevelingen geeft college aan met name met de aanbevelingen 112, 115 t/m 117, 120 en 121 aan de slag te gaan. Over aanbevelingen 113, 114 en 122 spreekt college zich niet uit. De Commissie FES behandelt het onderzoeksrapport op 27/08/2012 in aanwezigheid van een vertegenwoordiging van de Rekenkamercommissie. De commissie adviseert om het raadsvoorstel inclusief alle aanbevelingen als besprekingsstuk door te leiden naar de gemeenteraad. Het raadsvoorstel en rapport worden in de raad van 11/09/2012 besproken. Een motie wordt ingediend met verzoeken aan het college om in de 1^e helft van 2103 te komen met een voorstel tot het invoeren van (digitale) kentekengebonden parkeerkaartjes en bezoekerskaartjes te komen en in 2013 een korte evaluatie uit te voeren naar het uitbesteden handhaven parkeren. College geeft aan dat in investeringsplan 2014 invoering digitale kentekengebonden parkeer- en bezoekerskaarten is opgenomen. Evaluatie handhaving was ook al gepland.</p>	<p>De Rekenkamercommissie heeft zelf het raadsvoorstel en de daarin opgenomen ontwerpbesluiten geformuleerd en voorgelegd aan de gemeenteraad.</p> <p>De discussie in de commissie FES richt zich met name op verder onderzoek naar aantal, oorzaken en kosten van bezwaarafhandelingen WOZ waarbij zicht op de resultaten van de verbeteracties van het college van belang is. Deelname aan een landelijke pilot om WOZ-waarden transparanter te maken wordt bepleit. Bij parkeerboetes wordt gewezen op de uitbesteding van de handhaving.</p> <p>De discussie in de raad richtte zich met name op de al in voorbereiding zijnde acties van het college op het gebied van de invoering van kentekengebonden parkeer- en bezoekerskaarten, de informatie naar de raad hierover en het karakter van de parkeerhandhaving (‘najagen van geld’)</p>

<p>115 te investeren in de relatie en communicatie met de burgers. Bezwaarmakers moeten het gevoel hebben dat er naar hen wordt geluisterd en dat zij worden begrepen. Dit vergt een andere houding en communicatie van de betrokken medewerkers: nog meer inzet op het zo eenvoudig mogelijk uitleggen én het nog concreter ingaan op de argumenten van de bezwaarmakers.</p> <p>116 materiaal te (laten) ontwikkelen gericht op permanente voorlichting over de totstandkoming van de WOZ waarde (goede voorbeelden zijn te vinden op de websites van de gemeente Den Haag, Nijmegen en Amersfoort). In dit communicatiemateriaal zou ook ingegaan dienen te worden op de bandbreedte waarbinnen een rechtmatige waarde zich kan bevinden.</p> <p>117 de burgergerichtheid van het taxatieverslag en het taxatieadvies te verbeteren. Het gaat daarbij over het hanteren van voor de burger begrijpelijke taal en over het vermijden van gebruik van tekstblokken waarmee niet wordt aangesloten op de specifieke grieven van de burger. Per 2012 is het taxatieverslag nieuwe stijl (model VNG/Waarderingskamer) beschikbaar. Dit model is kort na het verschijnen van dit rapport te downloaden via de website van de Waarderingskamer</p>	<p>College gaat na of voorstellen parkeren collegebevoegdheid is . De motie wordt zonder hoofdelijke stemming unaniem aangenomen. Het raadsvoorstel wordt eveneens zonder hoofdelijke stemming unaniem aangenomen.</p> <p>E. Implementatie aanbevelingen</p> <p><u>PARKEREN</u> In 2014 is opdracht verleend voor het ombouwen van de bestaande parkeerautomaten naar touchscreen en de acceptatie van bankkaarten met pinbetaling. Daaropvolgend is het kenteken gebonden parkeren in 2015 in te voeren. In 2013 is een evaluatie uitgevoerd naar de parkeerhandhaving. Resultaat is een nieuwe aanbesteding geweest van het parkeertoezicht met meer directe aansturing vanuit de organisatie. De overeenkomst is per 1 maart 2014 ingegaan. Iedere vier weken is er overleg met de externe partij.</p> <p><u>WOZ</u> Door deelname in de benchmark van de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen wordt de gemeente op tal van bedrijfsvoeringsaspecten vergeleken met andere belastingorganisaties. Uit de meest recente vergelijking 2013 blijkt dat de gemeente 's-Hertogenbosch een relatief</p>	<p>Het is voor de betrokken raadsleden nog niet duidelijk of en zo ja op welke wijze ge gemeenteraad geïnformeerd is over de resultaten van de evaluatie naar de uitbesteding van het parkeertoezicht. Verder zal de upgrading van de bestaande parkeerautomaten en de aanpassing voor kenteken gebonden parkeerkaartjes nog via een raadsinformatiebrief dan wel een raadsvoorstel richting de gemeenteraad gaan.</p>
--	---	--

<p>(www.waarderingkamer.nl).</p> <p>118 aan te sturen op een verdiepende analyse naar de hoogte van de kosten voor uitvoering van WOZ-bezwaren en de mogelijkheden voor het reduceren van deze kosten.</p> <p>119 nader onderzoek te laten doen naar het in relatie tot andere gemeenten hoge percentage WOZ bezwaren (woning en niet-woning) en met name ook het hoge percentage gegrondverklaringen (niet-woning).</p>	<p>hoog percentage kosten heeft t.b.v. heffingsbezwaren en beroep, het aantal bezwaren Woz is relatief hoog, en de doorlooptijd van de afwikkeling bezwaren is langer dan gemiddeld. Er wordt wel meer ingezet op informeel contact over de totstandkoming van de Woz waarden. In de paragrafen Lokale Heffingen in de gemeentelijke jaarverslagen 2012 en 2013 wordt – onder verwijzing naar het rekenkamerrapport - expliciet ingegaan op deze maatregelen en op de kosten van bezwaar- en beroep afhandeling. Ook in het Burgerjaarverslag 2013 wordt aandacht besteed aan de omvang en afwikkeling van bezwaarschriften met toelichting op de ‘andere aanpak ‘ via de informele procedure.</p> <p>F. Bereikte verbeteringen op de langere termijn</p> <p>Zowel bij de Woz bezwaar en beroep afhandeling als bij de ‘parkeerboetes’ wordt meer gebruik gemaakt van betere schriftelijke en mondelinge communicatie naar de burgers. Hiervoor zijn binnen de gemeente leertrajecten opgezet zoals bijvoorbeeld Klare Taal. Ook in het Burgerjaarverslag 2013 wordt verwezen naar de hiervoor aangeboden trainingen.</p>	
--	--	--

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Gemeenteraad

Naam	Onderzoek
Dhr. E. de Rooij	Leefbaarheid in aandachtsbuurten De burger betrokken
Mw. I. Katoen-de Graaf	Leefbaarheid in aandachtsbuurten
Dhr. J. van Creij	Leefbaarheid in aandachtsbuurten
Dhr. J. van Beers	Risicomanagement in de gemeente 's-Hertogenbosch De burger betrokken
Dhr. A. de Groot	Risicomanagement in de gemeente 's-Hertogenbosch De burger betrokken
Dhr. P. Kagie	Risicomanagement in de gemeente 's-Hertogenbosch De burger betrokken

College van burgemeester en wethouders

Naam	Onderzoek
Dhr. J. Weijers	Leefbaarheid in aandachtsbuurten
Dhr. J. Hoskam	Risicomanagement in de gemeente 's-Hertogenbosch De burger betrokken

Ambtelijke organisatie

Naam	Onderzoek
Dhr. H. Migchielsen	Leefbaarheid in aandachtsbuurten
Dhr. P. Hilgers	Idem
Dhr. D. Meijer	De burger betrokken
Dhr. E. Kok	Idem
Dhr. L. van Heugten	Risicomanagement in de gemeente 's-Hertogenbosch

Bijlage 3: Beschikbare documenten

PM

Bijlage 4: Discussie doorwerking rekenkameronderzoek

In deze bijlage wordt in discussievorm het normatieve kader rondom het begrip doorwerking beschreven. Het begrip is zowel belicht vanuit de invalshoek van de lerende organisatie als vanuit het proces van het rekenkameronderzoek.

Zoals gezegd staat het onderwerp doorwerking in rekenkamerland al enige jaren in de belangstelling. Concreet vertalen rekenkamer(commissie)s dit soms in het doen van vervolgonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen na een periode van enkele jaren.

In de *'Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers'* van Berenschot uit 2011 is systematisch aandacht besteed aan de factoren die van invloed zijn op de doorwerking van de uitgevoerde onderzoeken. Een interessante conclusie uit het rapport is dat het functioneren en de effectiviteit van rekenkamers minder bepaald wordt door samenstelling of organisatievorm ervan en meer door 'zachte' factoren zoals betrokkenheid, politieke gevoeligheid, stijl van opereren en cultuur.

In de rapportage maken de onderzoekers onderscheid tussen instrumentele en conceptuele doorwerking. Instrumentele doorwerking is de daadwerkelijke doorwerking van afzonderlijke onderzoeken in het beleid van de gemeente. Van conceptuele doorwerking is sprake als er in de gemeente bij de beleidsontwikkeling rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van en ervaringen met de rekenkamer. Conclusie uit het onderzoek is dat de instrumentele doorwerking van het rekenkameronderzoek hoog is, maar dat er geen uitspraak gedaan kan worden over de conceptuele doorwerking. De aandacht voor effectiviteit en efficiency van beleid is de afgelopen jaren zeker toegenomen, maar het is onduidelijk of dit aan rekenkamers is toe te schrijven.

Een betekenisvolle studie naar de doorwerking van rekenkamerrapporten is ook het onderzoek *'De dempende golfbeweging van lokaal rekenkameronderzoek; in welke mate leren gemeenten van rekenkameraanbevelingen?'* van M. Morlog uit 2008. In dit onderzoek wordt de theorie van de lerende organisatie van C. Sprenger in combinatie gebracht met het proces c.q. de processtappen van rekenkameronderzoek. De theorie over het lerend vermogen van een organisatie gaat hier uit van vier kennisstromen die bepalend zijn voor het lerende vermogen van een organisatie. Dit zijn:

- Het vermogen om nieuwe kennis op te nemen
- Het vermogen om de aanwezige onder de leden van de organisatie te verspreiden
- Het vermogen om nieuwe kennis binnen de organisatie te ontwikkelen
- Het vermogen om de aanwezige kennis daadwerkelijk toe te passen.

Daarnaast is gekeken naar verklarende factoren rondom de processtappen in het rekenkameronderzoek die uitwerking en invloed hebben op doorwerking. Daarbij is gekeken naar:

- Onderwerpkeuze (wie draagt aan, bruikbaarheid onderzoeksresultaten)
- Uitvoeringsfase (communicatie over methode, normenkader, betrokkenheid organisatie), hoor en wederhoor (ambtelijk)
- De besluitvorming (heldere kaders, afspraken over uitvoering aanbevelingen).

Uit het onderzoek blijkt dat aan de processtappen van rekenkameronderzoek in redelijke mate worden voldaan, maar 'de golf dempt' doordat er weinig afspraken worden gemaakt

over de uitvoering van de aanbevelingen er bijna geen terugkoppeling plaatsvindt. Vanuit het onderzoek worden een aantal maatregelen voorgesteld om de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek te verbeteren. Zo dient er een expliciet raadsbesluit genomen te worden en moet de raad vragen om terugkoppeling na een bepaalde periode. Vervolgens is het van belang dat er (duidelijke) afspraken gemaakt worden over de uitvoering en moet de wethouder er echt mee aan de slag gaan. Er dient ook regelmatig contact te zijn tussen de rekenkamer en gemeentelijke actoren zoals griffie en gemeentesecretaris. Zonder dat de onafhankelijke positie van de rekenkamer in het geding komt dient de rekenkamer zelf een relevant en bruikbaar rapport af te leveren dat aansluit bij de organisatie.

Recent is in een tweetal artikelen aandacht besteed aan de meerwaarde/effectiviteit van rekenkamers. R. Hoekstra baseert in zijn artikel *'Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten'* in 2013, zijn model van doorwerking van rekenkameronderzoek op de publicatie *'Doorwerking van strategische beleidsadvisering'* van Bekkers e.a. uit 2004. De vier vormen van doorwerking die Bekkers beschrijft zijn:

- Instrumentele doorwerking (directe verandering)
- Conceptuele doorwerking (verandering in kennis, opvattingen of causale redeneringen)
- Agenderende doorwerking (gevolg van het onderzoek is nieuw onderwerp of beleidsthema)
- Politiek-strategische doorwerking: de aanbevelingen worden gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.

R. Hoekstra gebruikt bij zijn model van doorwerking de volgende definitie:

'Met doorwerking van rekenkameronderzoek bedoelen we het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen door middel van het bieden van toepassingsgerichte kennis op basis van beleidsonderzoek, verricht door of in opdracht van een rekenkamer'.

Deze gebruikte definitie maakt duidelijk dat rekenkameronderzoek besluitvorming beïnvloedt en niet bepaalt. Volgens Hoekstra zijn de rekenkamers verantwoordelijk voor het doen van goed onderzoek, niet voor de uiteindelijke publieke besluitvorming en de effecten daarvan. In veel gevallen is rekenkameronderzoek volgens hem één van de meerdere bouwstenen waarop tot formele besluitvorming wordt gekomen. Indien een aanbeveling van de rekenkamer in de beleidspraktijk wordt overgenomen, is dat toe te schrijven aan bestuurlijke besluitnemers, niet aan de rekenkamer zelf. Hoekstra ziet vanuit de literatuur en eigen ervaringen zes factoren voor doorwerking korthedshalve te benoemen onder het acroniem BACKTO.

- De eerste drie factoren te weten **B**ehoeft van de doelgroep, **A**ttitude van de doelgroep en **C**ommunicatie naar de doelgroep zeggen iets over de raad en de relatie tussen raad en rekenkamercommissie. Bij lokaal rekenkameronderzoek is de gemeenteraad de primaire doelgroep en zijn college, ambtelijke organisatie en betrokken externen (instellingen, andere overheden, burgers) secundaire doelgroepen.
- **K**waliteit van onderzoek, **T**iming van het onderzoek en **O**nderwerp van onderzoek hebben het onderzoek zelf als onderwerp. Iedere factor heeft in zekere mate van doen met het al dan niet doorwerken van aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek.

E. Lemmens gaat in zijn artikel *'Voorwerking, werking en doorwerking; een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers'* in 2014 bij zijn model uit van de volgende definitie van doorwerking:

'Het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het gemeentebestuur'.

Hij benadert het vraagstuk van het effect van rekenkamers vanuit de praktijk van het rekenkamerwerk en destilleert daaruit een aantal handvatten voor het meten van effect van rekenkamerwerk. Daarbij gaat hij uit van de volgende stappen in het rekenkamerproces:

- Agendering
- Uitvoering
- Product
- Presentatie.

Bij al die fasen is interactie en communicatie tussen rekenkamer, onderzoeksobject en doelgroep aan de orde. De agendering van rekenkamers heeft te maken met timing van het onderzoek, de keuze van onderwerpen en 'voorwerking'. Onder voorwerking wordt verstaan de acties die door de onderzochte worden ondernomen op het moment dat de rekenkamer het onderzoeksonderwerp op zijn agenda zet. In feite kan ook dit een vorm van effectiviteit zijn.

Met betrekking tot de uitvoering van onderzoek wordt de aanpak van het onderzoek (kwaliteit) en de interactie met de omgeving onderscheiden. Bij dit laatste kan worden gedacht aan een gezamenlijk gedragen normenkader en het organiseren van een gesprek met ambtenaren of burgers om bevindingen te bespreken.

Bij het rekenkamerproduct wordt onderscheid gemaakt in analyse en vorm. Het eerste is een duidelijk kwaliteitsaspect (logische trits bevindingen, conclusies en aanbevelingen). Voor wat betreft de vorm zijn er veel andere mogelijkheden dan het bekende vaak omvangrijke rapport. De vorm moet de boodschap ondersteunen en voor de doelgroep toegankelijk zijn. De presentatie van het rekenkamerproduct heeft met aspecten als timing, vorm en met communicatie te maken.

Lemmens 'vertaalt' de eerdere niveaus van doorwerking in de termen voorwerking

- Agendasetting
- Werking (directe invloed op specifiek beleidsproces)
- Doorwerking.

Naast de mogelijkheden om de doorwerking van het rekenkamerwerk te verbeteren aan de hand van de stappen in het rekenkamerproces, geeft Lemmens aan dat doorwerking in de zin van lange termijnwijzigingen in kennis, opvattingen, redeneringen, ook afhankelijk is van het adaptie- en leervermogen van individuen en organisatie. Om ervoor te zorgen dat de rekenkamer doorwerking heeft, moet deze bij het onderzoeksproces en bij het product rekening houden met de receptiviteit van de aanbevelingen bij de gemeentelijke organisatie, aldus Lemmens.

Vanuit de bestudeerde literatuur op het gebied van doorwerking van resultaten van (rekenkamer)onderzoek kan worden geconstateerd dat doorwerking vooral wordt beïnvloed door:

- De kwaliteit van het onderzoeksproces zelf, inclusief de rapportage , de interactie en communicatie die daarbij hoort
- Het leervermogen van de organisatie en de individuen daarbinnen.

Beide zijn bepalend voor de effectiviteit en dus voor de meerwaarde van het rekenkamerwerk.

Bijlage 5: Vragenlijst telefonische enquête

Het doel en de centrale onderzoeksvragen zijn vertaald in de onderstaande vragen voor de telefonische enquête.

I. Doorwerking in de besluitvorming

- a. Was het onderwerp van het rekenkameronderzoek voor u als raadslid een politiek relevant onderwerp? (inhoudelijk, timing)
- b. Was de inhoud van het rapport en de daarin opgenomen boodschap voor u als raadslid voldoende toegankelijk? (stijl van rapporteren, presentatie, raadsvoorstel)
- c. Wat is uw mening over de gevoerde beraadslagingen in commissie en raad?
- d. Zijn er naar uw mening adequate afspraken gemaakt om de uitvoering van de door de raad overgenomen aanbevelingen te monitoren? (type besluiten, acties college, verantwoording uitvoering aan raad)

II. Doorwerking via implementatie overgenomen aanbevelingen

- e. Op welke wijze heeft u zicht gekregen op de implementatie van de door de raad overgenomen aanbevelingen? (raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven, mondelinge informatie door portefeuillehouder)
- f. Hoe beoordeelt u de wijze van implementatie?
- g. Hoe beoordeelt u de verantwoording door het college over de implementatie van de aanbevelingen?

III. Doorwerking resultaten rekenkameronderzoeken op de lange termijn

- h. Zijn er naar uw mening als raadslid binnen de raad zelf verbeteringen te constateren op het gebied van kaderstelling en controle als gevolg van rekenkameronderzoek?
- i. Zijn er naar uw mening als raadslid binnen het college verbeteringen in sturing en uitvoering van beleid te constateren als gevolg van rekenkameronderzoek?
- j. Zijn er naar uw mening als raadslid binnen de ambtelijke organisatie verbeteringen te constateren als gevolg van de resultaten uit rekenkameronderzoek?