

Dit rapport bevat de evaluatie van de koerswijzigingen die in 2018 door de rekenkamer zijn ingezet. De korte conclusie is: de koerswijzigingen zijn nog niet helemaal uitgekristalliseerd, maar hebben effect en worden positief gewaardeerd.

Op koers

Evaluatie koerswijzigingen
rekenkamer Leeuwarden 2021

Mr.dr. Avelien Haan-Kamminga
Haan Onderzoek & Advies

Samenvatting

In 2018 is de rekenkamer Leeuwarden geëvalueerd en op basis daarvan zijn 4 koerswijzigingen geformuleerd:

1. Het karakter, de vorm en uitvoering van het rekenkameronderzoek;
2. Experimenteren met het afschaffen van bestuurlijk wederhoor;
3. Verbeteren van de relatie met de gemeenteraad;
4. Verbinding zoeken met de inwoners van de stad/burgerperspectief hanteren.

Aan de eerste koerswijziging heeft de rekenkamer vormgegeven door het onderzoek meer zelf uit te voeren, ex ante onderzoek te doen en rekenkamerbrieven te introduceren. De rekenkamer kiest positie als een vooruitstrevende rekenkamer die actueel en burgergericht onderzoek doet en ook een agenderende en educatieve functie voor de raad vervult. De raad is positief over deze ontwikkeling, maar heeft behoefte aan concrete aanbevelingen, ook bij rekenkamerbrieven en ex ante/thematisch onderzoek.

Het experimenteren met de bestuurlijke reactie verliep rommelig, doordat er tussen rekenkamer en college discussie werd gevoerd over zowel proces als inhoud. Dat leidde de aandacht af van de inhoud van het onderzoek, waarvan de aanbevelingen overigens unaniem zijn overgenomen. Er is inmiddels een nieuwe werkwijze ontstaan, waarbij de bestuurlijke reactie los van het rapport, maar gelijktijdig met het rapport beschikbaar is voor de raad. Deze werkwijze dient niet het oorspronkelijke doel, maar is wel acceptabel voor alle betrokkenen.

De rekenkamer heeft geïnvesteerd in de relatie met de raad door een extra contactmoment bij aanvang van een onderzoek en door tussentijdse informatie over de voortgang. De extra contactmomenten en herkenbaarheid van de eigen onderzoekers worden door de raad gewaardeerd. Zowel rekenkamer als raad wensen meer informele contactmomenten. De leesbaarheid van rekenkamerrapporten is nog een aandachtspunt voor de rekenkamer.

Het burgerperspectief is nog het minst duidelijk uitgewerkt, maar wordt door alle betrokkenen een relevante oriëntatie voor het onderzoek gevonden. De rekenkamer kiest ervoor om nadrukkelijk het perspectief van inwoners te betrekken in de onderzoeken naar beleid en uitvoering. De raad heeft daarbij behoefte aan representatieve en objectieve informatie. De rekenkamer wil dit perspectief nog verder doordenken.

Ook was aanbevolen om de opvolging van aanbevelingen die door de raad zijn overgenomen te monitoren. Hieraan is nog geen invulling gegeven en het is de aanbeveling om het college te vragen dat alsnog op te pakken, in samenwerking met de griffie.

Met deze koerswijzigingen is het de rekenkamer gelukt om zich te transformeren van een klassieke naar een eigentijdse en vooruitstrevende rekenkamer en daarmee een bruikbaar instrument te worden voor de raad. Hoewel er met name op het gebied van rapporteren nog veel te verbeteren valt, zijn de betrokkenen positief over de koerswijzigingen. Het verdient dan ook aanbeveling om de ingezette koers voort te zetten. De nieuwe werkwijze rond de bestuurlijke reactie zou in de verordening aangepast kunnen worden. Ook kan de rekenkamer de nieuwe positionering en bijbehorende normen explicieter vastleggen in de regelingen. De rekenkamer kan in zijn werkwijze meer aandacht hebben voor rol en positie en voor proces en governance. Betere werkafspraken vergemakkelijken het schrijfproces, wat de kwaliteit en leesbaarheid van de rapporten zal bevorderen.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling	3
1.3 Aanpak	3
1.4 Leeswijzer	4
2 Koerswijzigingen in beeld	5
2.1 Evaluatie 2018	5
2.2 Bespreking voorstel koerswijziging	5
2.3 Besluitvorming voorstel koerswijzigingen	6
3 2018-2021: rapporten in beeld	7
4 Evaluatie koerswijzigingen	9
4.1 Koerswijzigingen algemeen	9
4.2 Experimenten rond de koerswijzigingen	9
4.3 Koerswijziging 1: Karakter, vorm en uitvoering van het onderzoek	10
4.4 Koerswijziging 2: Bestuurlijke reactie	11
4.5 Koerswijziging 3: Verbeteren relatie raad	12
4.6 Koerswijziging 4: Verbinding met de stad en burgerperspectief	14
4.7 Monitoren opvolging aanbevelingen	15
5 Conclusies en aanbevelingen	16
5.1 Conclusies	16
5.1 Aanbevelingen	17
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden	18
Bijlage 2: Resultaten uitvraag raadsleden	19

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2018 is de rekenkamer Leeuwarden geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluatie is een koerswijziging voorgesteld, die onder andere heeft geleid tot een andere personele bezetting van de rekenkamer. In de nieuwe raad was voldoende draagvlak voor deze koerswijziging. De koerswijziging houdt in dat er andersoortig onderzoek en op een andere manier wordt gedaan (meer ex-ante en zelf uitvoeren), dat er wordt geëxperimenteerd met het anders organiseren van bestuurlijk wederhoor en dat er geïnvesteerd wordt in de relatie met raad en inwoners. Daartoe is de verordening aangepast en de auditcommissie heeft de opdracht gekregen om deze koerswijziging in 2021 te evalueren.

In de aanloop naar de koerswijziging en in de eerste jaren daarna heeft de rekenkamer geëxperimenteerd met andere werkwijzen en er is een aantal spraakmakende onderzoeken gedaan die tot reacties hebben geleid in de media, bij de raad en bij college en organisatie. De vraag die nu centraal staat is: heeft de rekenkamer nieuwe stijl het gewenste effect gehad: is de rekenkamer een bruikbaar instrument voor de raad geworden?

1.2 Doelstelling

De auditcommissie heeft ingestemd met een evaluatie van de koerswijziging door middel van een gespreksronde, waarbij de leden individueel en gezamenlijk in gesprek gaan. De inzichten van de rekenkamer zelf en de inzichten vanuit raad, college en griffie worden met elkaar geconfronteerd. Vervolgens wordt dit besproken in de auditcommissie, dat de basis biedt voor voorstellen over de rekenkamer aan de nieuwe raad. De griffie is verantwoordelijk voor het ophalen van de inzichten van de raadsleden. Het doel is om te komen tot een oordeel over de effecten van de koerswijziging in de praktijk, om op basis daarvan de nieuwe raad te kunnen adviseren over een vasthouden aan of bijstelling van de koers. Daarbij is het de bedoeling om meteen aan te geven welke impact dit zou hebben op de verordening op en reglement van orde van de rekenkamer.

1.3 Aanpak

In de voorbereiding op de gesprekken is het rapport uit 2018 bestudeerd en zijn de sinds 2018 uitgebrachte rapporten en raadsbehandelingen bestudeerd. Vervolgens zijn aan de hand van een gesprekshandleiding gesprekken gevoerd met:

- de leden van de rekenkamer;
- de secretaris van de rekenkamer;
- de voorgaande secretaris van de rekenkamer;
- de adjunct-griffier.

In de gesprekshandleiding is steeds verkend wat het beoogde effect van de koerswijziging is en op welke manier daar in de praktijk aan wordt gewerkt. Ook is gevraagd naar het draagvlak voor zowel de beoogde effecten als de praktische werkwijze. Ook is gevraagd naar de meest/minst geslaagde koerswijziging en naar sterke/zwakke punten in de werkwijze.

Er is daarnaast informatie opgehaald van de raad en het college. De raad heeft allereerst per fractie in algemene zin kunnen reageren waarbij 4 fracties inhoudelijk hebben gereageerd (juni 2021). Daarnaast is gedurende de looptijd van het onderzoek een vragenlijst uitgezet, die door 17 raadsleden, soms samen met de fractie, is ingevuld. Daarmee is niet met zekerheid te zeggen hoeveel raadsleden hebben gereageerd. De vragenlijsten zijn geanonimiseerd verwerkt en de uitkomsten zijn te vinden in bijlage 2. De vragenlijst is door de rekenkamer, de griffie en de

onderzoeker samen opgesteld. De informatie van het college is opgehaald door middel van een vragenlijst, waarop het college (vertegenwoordigd door de burgemeester, een wethouder en de gemeentesecretaris) in een gesprek antwoord heeft gegeven.

Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt, die door de betrokkenen zijn gecontroleerd op onjuistheden. Tenslotte is er een afrondend gesprek gevoerd met de voltallige rekenkamer op basis van de inzichten uit de eerdere gesprekken. Ook het gezamenlijke gespreksverslag met de rekenkamer is gecontroleerd door de leden van de rekenkamer. De resultaten uit de gesprekken zijn verwerkt in het rapport. De inzichten vanuit de raad en het college en de adjunct griffier zijn verwerkt in de rapportage en de inzichten vanuit de raad zijn daarnaast samengevat in de bijlagen bij het rapport.

1.4 Leeswijzer

Hierna (hoofdstuk 2) volgt eerst een overzicht van de aandachtspunten uit de evaluatie 2018 en een korte toelichting op de koerswijzigingen zoals die zijn afgesproken. Is de lezer hiervan nog op de hoogte, dan kan dit deel worden overgeslagen. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de uitgebrachte rapporten en benoemt een aantal kenmerken en experimenten per rapport. De kern van de evaluatie is te vinden vanaf hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk gaat in op de evaluatie van de koerswijzigingen, zowel vanuit het perspectief van de leden van de rekenkamer als dat van de raad, college en griffie. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

2 Koerswijzigingen in beeld

Dit hoofdstuk bevat een overzicht de aanbevelingen uit de evaluatie in 2018 en de behandeling daarvan in de raad, tot aan het uiteindelijke voorstel dat door de raad is aangenomen.

2.1 Evaluatie 2018

In 2018 is de rekenkamer geëvalueerd. De conclusie daaruit was dat de rekenkamer zich ontwikkelde van een klassieke rekenkamer naar een vernieuwende rekenkamer. Hoewel op de kwaliteit van onderzoeken weinig was aan te merken, kon de actualiteitswaarde ervan hoger en de doorlooptijd korter. Ook was er ruimte voor verbetering in de relatie met de raad en een grotere rol in het versterken van de kaderstellende en controlerende rol.

De aanbevelingen uit 2018 richtten zich allereerst op de taakopvatting en werkwijze in de rekenkamer zelf. De eerste aanbeveling is om te komen tot een expliciete verandering in taakopvatting en werkwijze die in de vorm van experimenten kan worden opgepakt en geëvalueerd (aanbeveling 1). Aanbevelingen 2-6 bieden hier een handreiking voor: kom met een voorstel, bespreek daarin de variatie in onderzoeken, de kwestie bestuurlijk wederhoor en de vergoedingen en leg de uitkomsten vast in het reglement van orde.

Een tweede blok aanbevelingen richt zich op de relatie met de raad. Daarbij gaat het zowel om het ophalen van onderwerpen (aanbeveling 7) als de terugkoppeling daarover (aanbeveling 8) en het ook tijdens een onderzoek contact zoeken met de raad (aanbeveling 9). Aanbeveling 10 en 11 richten zich op de vorm en variatie in rapporten en de korte of visuele vertaling van rapporten.

Ook aan het college wordt een aanbeveling gedaan, waar raad en griffie op moeten toezien: het opzetten van een rapportage- en volgsysteem voor de aanbevelingen die de rekenkamer heeft gedaan en die zijn overgenomen (aanbeveling 12 en 13).

De laatste aanbeveling (aanbeveling 14) richt zich weer tot de rekenkamer en introduceert het burgerperspectief: de rekenkamer wordt opgeroepen de verbinding met de stad actief te zoeken.

2.2 Bespreking voorstel koerswijziging

Op 23 mei 2018 reageert de rekenkamer op de evaluatie door middel van een brief, waarin ook de uitkomsten van het doorwerkingsonderzoek zijn meegenomen. De rekenkamer bevestigt daar het voornemen om niet alleen klassieke beleidsevaluaties te doen, maar ook meer recent beleid of ex ante onderzoek te gaan doen. Daarbij onderschrijft de rekenkamer de aanbevelingen over het versterken van de relatie met de raad. Door een betere afstemming van onderwerpen wil de rekenkamer komen tot meer actuele onderzoeken en meer verbinding met de stad (burgerperspectief). Als het gaat om de bestuurlijke reactie adviseert de evaluatie om een onderscheid te maken tussen aanbevelingen voor het college en die voor de raad, zodat er ook in de bestuurlijke reactie een onderscheid gemaakt kan worden. De rekenkamer wil hierin een stap verder gaan en zou willen experimenteren met het afschaffen van de bestuurlijke reactie, waarbij het gesprek alleen tussen rekenkamer en raad plaatsvindt. De rekenkamer stelt op basis van de evaluatie en het doorwerkingsonderzoek vier koerswijzigingen voor:

1. verbeteren van de relatie met de gemeenteraad;
2. experimenteren met het afschaffen van bestuurlijk wederhoor;
3. het karakter, de vorm en uitvoering van het rekenkameronderzoek;
4. verbinding zoeken met de inwoners van de gemeente en het burgerperspectief in onderzoeken terug laten komen.

Tijdens de behandeling in het Open Podium op 11 juli worden de uitkomsten van de evaluatie herkend door de aanwezigen. Als het gaat om het op andere wijze en anders uitvoeren van onderzoeken wordt gedeeld dat de actualiteit en doorlooptijd beter kan, maar is er discussie over de waarde van ex-ante

onderzoek. Het compromis dat men daarvoor vindt is om niet meteen tot een harde aanpassing te komen, maar te experimenteren en te evalueren.

Ook over het bestuurlijk wederhoor wordt uitgebreid gediscussieerd. De opties die de rekenkamer presenteert zijn het eigenstandig uitbrengen van het rapport, waaraan voor de behandeling een bestuurlijke reactie wordt toegevoegd, of het eerst bespreken van het rapport, waarbij het college pas daarna een standpunt inneemt. Een aantal fracties geeft aan dat zij de reactie van het college niet nodig hebben voor een oordeel over de rapportage, maar wel voor het formuleren van acties/opdrachten naar aanleiding van de rapportage. Er is ook de erkenning dat het dualisme ook een verandering in gedrag en cultuur met zich meebrengt die er nog niet altijd is. Tegelijk blijft een groot deel van de raadsleden hechten aan inzicht in het standpunt van college bij de behandeling van een rapport. Er wordt door een meerderheid voldoende ruimte gezien om hier de komende jaren mee te experimenteren.

De overige thema's komen kort aan de orde en kunnen rekenen op steun van de raadsleden. De raad kan zelf actiever aangeven welke ondersteuning de raad wenst en kan zo de rekenkamer beter in positie brengen en meer benutten. Ook steunt de raad het meer en actiever informeren van de raadsleden. Het meenemen van het burgerperspectief wordt breed gedragen in de raad. Het wordt aan de auditcommissie gelaten om met een voorstel te komen. De gemeentesecretaris benoemt dat aanbeveling 12 (monitoren aanbevelingen) in de reguliere P&C cyclus kan worden opgenomen.

2.3 Besluitvorming voorstel koerswijzigingen

Het voorstel tot aanpassing van de verordening en het reglement wordt behandeld in de raadsvergadering van 13 maart 2019. Daarbij worden de vier koerswijzigingen aangenomen en verwerkt, onder de voorwaarde van een evaluatie in 2021. In het voorstel verwerkt de rekenkamer de aanbevelingen uit de evaluatie.

1. Karakter, vorm en uitvoering: de rekenkamer gaat onderzoek zelf uitvoeren en kiest daarbij voor een variatie in vorm: ex ante/ex post, van buiten naar binnen en andersom, leren of afrekenen, voor bestuur of voor raad, beoordelen of meedenken (aanbeveling 3).
2. Bestuurlijk wederhoor: de rekenkamer gaat experimenteren met het anders organiseren van de bestuurlijke reactie (aanbeveling 4).
3. Verbeteren relatie raad: zowel in het ophalen van en terugkoppelen over onderzoek, het onderling contact en de vorm en leesbaarheid/visualisatie van onderzoek (aanbevelingen 7-11).
4. Verbinding inwoners en burgerperspectief: meer verbinding zoeken en de buitenwereld actief inschakelen (aanbeveling 14).

Het voorstel bevat het aanpassen van de verordening en het reglement van orde, de evaluatie in 2021 en de opdracht aan het college om te komen tot rapportage over de aanbevelingen. De inhoudelijke aanpassingen in de verordening naar aanleiding van de evaluatie maken het mogelijk om meer onderzoek zelf te doen (art 9), voorziet in een rekenkamerbrief (art 12) en introduceert het experimenteerartikel (art 13). Verder wordt een aantal technische wijzigingen doorgevoerd. Het reglement van orde wordt in lijn hiermee ook gewijzigd.

3 2018-2021: rapporten in beeld

Dit hoofdstuk bevat een korte beschrijving van de onderzoeken die sinds de evaluatie zijn uitgevoerd door de rekenkamer en de wijze waarop de rekenkamer geëxperimenteerd heeft in de praktijk.

In de periode sinds de evaluatie zijn de volgende rapporten uitgebracht:

- juli 2018: Voortgang Energietransitie Leeuwarden;
- oktober 2019: Andere Overheid;
- november 2019: Wachttijden in de Jeugdhulp;
- januari 2020: Brief Lokale Inclusie Agenda;
- augustus 2020: Vergunningenbeleid Gemeente Leeuwarden;
- oktober 2020: Brief Lessen uit Bijstandsexperimenten in zes Nederlandse gemeenten;
- maart 2021: de Transformatie in het Sociaal Domein door de Ogen van de Wijkteams - gemeente Leeuwarden;
- juni 2021: Meldingen Openbare Ruimte;
- augustus 2021: de Transformatie in het Sociaal Domein door de Ogen van de Wijkteams - zes Friese Gemeenten.

Hieronder wordt per rapport kort weergegeven wat het onderzoek kenmerkt, welke experimenten zijn gedaan in de aard en vorm van de rapporten en in de wijze van de behandeling.

Het rapport over de energietransitie is een klassiek rekenkamerrapport dat is uitgevoerd samen met een extern bureau. In het onderzoek bekijkt de rekenkamer of het beleid en de ambities kunnen worden vertaald naar een goede instrumentenmix. Het is daarmee een ex-durante onderzoek naar doeltreffendheid. De conclusies en aanbevelingen staan achteraan in het rapport. De ambtelijke reactie is in het rapport opgenomen, de bestuurlijke reactie is als aparte brief toegevoegd. Het stuk is uitgebreid besproken in een open podium en als besprekingsstuk behandeld op een raadsvergadering. Er is een amendement ingediend en zowel amendement als aanbevelingen zijn unaniem overgenomen.

Het rapport Andere Overheid is een rapport met een brede insteek dat verkent of de invulling van het begrip Andere Overheid in de praktijk ook leidt tot een andere rol van de overheid in het verkeer tussen overheid en inwoner. Het is niet zozeer terugkijkend, maar vooral thematisch en agenderend voor de toekomst. Ook worden best-practices van andere gemeenten gepresenteerd. De bestuurlijke reactie is met een nawoord van de rekenkamer opgenomen in het rapport. Het rapport is klassiek opgebouwd, waarbij een deel van de onderzoeksresultaten in de bijlagen zijn opgenomen. Het rapport heeft geleid tot schriftelijk vragen en heeft geleid tot een besprekingsstuk in de raad, waarbij alle aanbevelingen zijn aangenomen en een motie is aangenomen om een raadsadviseur andere overheid aan te stellen.

Het rapport Wachttijden in de Jeugdzorg is een klassiek rekenkameronderzoek, waarbij in kaart is gebracht wat de wachttijden in de jeugdhulp en mogelijke oorzaken daarvoor zijn. De conclusies en aanbevelingen staan achteraan, maar in het tweede hoofdstuk is een beschouwing opgenomen die de belangrijkste inzichten samenvat. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer daarop zijn integraal opgenomen in het rapport. Tijdens de behandeling in het open podium is een motie aangekondigd, maar uiteindelijk niet ingediend. De aanbevelingen zijn unaniem overgenomen.

Over de Lokale Inclusie Agenda is een rekenkamerbrief opgesteld, naar aanleiding van de uitkomsten van een DOE-MEE onderzoek. De gemeente Leeuwarden wordt hierin vergeleken met andere gemeenten, op basis waarvan de rekenkamer specifiek voor Leeuwarden conclusies heeft geformuleerd. Omdat er een concept Lokale Inclusie Agenda was, maar nog geen vastgestelde kan dit onderzoek als ex ante en

agenderend worden bestempeld. Tijdens de presentatie zijn vragen gesteld en ontstond het plan om een 0-meting te doen en de uitkomsten te behandelen tegelijk met de Lokale Inclusie Agenda die opgesteld zou worden. Dit onderzoek zou afgestemd worden met de ambtelijke organisatie, maar is tot nu toe nog niet concreet opgestart of afgerond.

Bij het onderzoek naar het Vergunningenbeleid, specifiek de Groene Ster, is het experimenteerartikel toegepast in overleg met de auditcommissie. Het is een klassiek rekenkameronderzoek dat terugkijkt op het gevoerde beleid. De conclusies en aanbevelingen zijn aan het begin van het rapport opgenomen. Het rapport is gepresenteerd door middel van een persconferentie. Enkele weken daarna is de bestuurlijke reactie per brief verstuurd. Bij de behandeling zijn vragen gesteld, waarna de rekenkamer nog in een aanvullende brief heeft geantwoord en daarbij ook op de bestuurlijke reactie heeft gereageerd. Het onderzoek heeft veel aandacht getrokken van de pers, waarbij het niet alleen over de inhoud, maar ook over het proces van de bestuurlijke reactie is gegaan. De aanbevelingen zijn unaniem overgenomen door de raad. Het proces rond de bestuurlijke reactie is geëvalueerd in de rekenkamer en met het college.

De rekenkamerbrief Bijstandsexperimenten kent een agenderend en ex-ante karakter: inzichten uit andere gemeenten worden benut om de raad te informeren over werkende interventies in de bijstand. Het is behandeld tijdens een politieke dialoog, waarbij de toezegging is gedaan om een informatieavond over dit onderwerp te organiseren. Er zijn moties aangekondigd, die uiteindelijk niet zijn ingediend.

Het onderzoek Transformatie Sociaal Domein bestaat uit twee rapporten. Het eerste is een rapport over de gemeente Leeuwarden, het tweede een rapport van het vergelijkend onderzoek in zes Friese gemeenten. Het eerste rapport is compact en rondt af met conclusies en enkele overpeinzingen. Het is een ex-durante onderzoek, waarbij een brede ontwikkeling vanuit een specifiek gezichtspunt (dat van de medewerkers) wordt besproken. Veel van de onderzoeksresultaten zijn thematisch geordend in de bijlagen. Het wordt aan de raad aangeboden zonder bestuurlijke reactie, die bij de behandeling wel beschikbaar is. Het tweede rapport volgt pas na presentatie met vragen. Tijdens de behandeling wordt geconcludeerd dat een andere wijze van behandelen gewenst is: een panelgesprek tussen de rekenkamer en de betrokken wethouders. Dit is na een afgelaste bijeenkomsten uitgesteld tot een fysieke behandeling mogelijk is.

In 2021 is een onderzoek naar de digitale agenda opgestart. Dit onderzoek kijkt zowel terug als vooruit naar de Digitale Agenda die in 2018 is opgesteld. De rekenkamer gaat dit onderzoek met een extern bureau uitvoeren. Inmiddels is ook een ander onderzoek in voorbereiding, dat weer een ex ante aanpak hanteert: huisvesting van kwetsbare groepen.

De rekenkamer heeft in de afgelopen periode op verschillende terreinen onderzoek gedaan, waarbij zowel is teruggekeken, als is geagendeerd en vooruitgekeken. Er is variatie in de wijze van rapporteren (conclusies en aanbevelingen vooraan/achteraan, compact/uitgebreid rapport, rapport/rekenkamerbrief). Verder zijn bij de rekenkamerbrieven geen aanbevelingen opgenomen en is eenmaal gewerkt met overpeinzingen in plaats van aanbevelingen en een daarbij passende alternatieve wijze van behandelen (op verzoek van de raad). Ook is er geëxperimenteerd met het publiceren zonder bestuurlijke reactie of met een aparte bestuurlijke reactie.

4 Evaluatie koerswijzigingen

Dit hoofdstuk bevat de evaluatie van de koerswijzigingen. Allereerst wordt in algemene zin verkend welke koerswijziging het meest/minst geslaagd is en welke sterke/zwakke punten de leden van de rekenkamer zelf zien als ze terugkijken op de afgelopen periode. Ook wordt de aanpak van de experimenten en koerswijzigingen besproken. Daarna volgt een bespreking van de afzonderlijke koerswijzigingen.

Bij iedere koerswijziging wordt verkend wat het beoogde effect en de concrete werkwijze in de praktijk is, vervolgens hoe de leden van de rekenkamer effect en werkwijze waarderen, waarna dit wordt geconfronteerd met hoe raad, college en griffie naar de koerswijziging kijken. Daarbij moet worden opgemerkt dat reacties over de vorm van de rapporten zowel bij wijziging één als drie zijn genoemd, maar voor de helderheid worden geordend onder koerswijziging drie. Tenslotte worden ook de overige aanbevelingen uit de evaluatie van 2018 besproken.

4.1 Koerswijzigingen algemeen

Het is maar in beperkte mate mogelijk om een voor/na beeld te krijgen rond de koerswijzigingen. Dit omdat de koerswijzigingen al voor de evaluatie waren ingezet. Bovendien zijn inmiddels zowel de meeste leden als raadsleden vervangen en is een voor/na vergelijking daarom weinig zinvol. De voorzitter en vorige secretaris en de gemeentesecretaris hebben daar wel een beeld van. De voorzitter benoemt dat de rekenkamer de slag van traditioneel naar vernieuwend heeft gemaakt. De vorige secretaris merkt vooral dat de gesprekken in de rekenkamer na de koerswijzigingen meer over de inhoud en minder over het proces gaan en dat er een extra contactmoment met de raad is. De gemeentesecretaris merkt dat het proces met de ambtelijke organisatie soepeler verloopt.

De leden van de rekenkamer vinden zelf de investering in de relatie met de raad het meest geslaagd, naast het zelf uitvoeren en meer gevarieerde karakter van het onderzoek. De minst geslaagde koerswijziging is het hanteren van het burgerperspectief - dat is nog onvoldoende duidelijk en kan nog beter worden ingericht.

De grootste kwaliteit volgens de leden van de rekenkamer is de samenstelling: met dit team is veel eigen onderzoek mogelijk en het onderzoek kent een hoge kwaliteit. De rekenkamer is ambitieus en gedreven. Die gedrevenheid zorgt ook voor inhoudelijk pittige discussies, die niet altijd tot een duidelijke uitkomst leiden. Er mag meer aandacht komen voor het proces, niet alleen voor de onderlinge samenwerking, maar ook om doorlooptijden te bewaken en de governance aspecten in het oog te houden. Als aandachtspunt noemen de leden zelf ook de wijze van rapporteren. Hieronder worden de koerswijzigingen ieder afzonderlijk besproken.

4.2 Experimenten rond de koerswijzigingen

Het experimenteerartikel is opgenomen specifiek voor het werken met andere vormen van onderzoek en het mogelijk afzien van de bestuurlijke reactie. Daarbij vereist het artikel het vooraf bewust beargumenteren en aankondigen van het experiment (bij de start van een onderzoek) en een evaluatie na afloop met betrokken en de auditcommissie.

Sinds 2018 is eenmaal actief het experimenteerartikel gebruikt: bij het Vergunningenrapport. Daarbij is in overleg met de auditcommissie besloten om af te zien van de bestuurlijke reactie. De rekenkamer heeft het rapport met een persconferentie aangeboden aan de raad, zonder een bestuurlijke reactie. In de publiciteit naar aanleiding van het rapport ging het college niet alleen in op de inhoud, maar ook op het ontbreken van de bestuurlijke reactie. Dit experiment is zowel in de rekenkamer besproken als in een gesprek met het college. De gedeelde algemene conclusie hierbij is: de aandacht voor de gang van zaken rond de bestuurlijke reactie heeft de aandacht afgeleid van de inhoud van het rapport. Overigens is dat niet in een memo vastgelegd, maar in onderlinge gesprekken waarvan niet altijd notulen zijn gemaakt. Ook bij het Transformatierapport is de rapportage zonder bestuurlijke reactie verzonden aan de raad. Dit bleek

op een misverstand te berusten, na een gesprek werd ingeschat dat geen behoefte was aan een bestuurlijke reactie en het rapport was dan ook niet aan het college gezonden. Het college had echter het rapport wel graag willen ontvangen voor het naar de raad gestuurd werd. De rekenkamerbrieven lenen zich naar hun aard ook niet voor een bestuurlijke reactie. Het experimenteerartikel is niet actief ingezet voor experimenten met de aard van het onderzoek of de vorm van de rekenkamerproducten.

De leden van de rekenkamer is gevraagd naar hoe de rekenkamer in de praktijk bepaalt of en hoe wordt geëxperimenteerd. De rekenkamer kiest de insteek voor een onderzoek en de vorm van de rapportage passend bij de aard van het onderwerp. Ieder onderzoek wordt ook achteraf geëvalueerd in de rekenkamer zelf. Er is anders dan bij het Vergunningenrapport geen expliciet experiment gedaan en de evaluatie betreft vooral de inhoud en aanpak en niet zozeer een bewust terugblikken op het experiment. Ook voor wat betreft de overige koerswijzigingen, is er niet zozeer een doordacht plan, maar speelt het meer op de achtergrond mee. Daarbij wordt met name het burgerperspectief het meest genoemd en besproken in de vergaderingen van de rekenkamer.

4.3 Koerswijziging 1: Karakter, vorm en uitvoering van het onderzoek

Deze koerswijziging vloeit voort uit de andere positie die de rekenkamer wil innemen na de evaluatie van 2018. De rekenkamer wil meer variatie in soorten onderzoek toepassen zowel in insteek als soort product. Het voorstel voor de koerswijzigingen zegt daarover dat op deze manier een belangrijke meerwaarde van rekenkameronderzoek gerealiseerd kan worden. De aanbeveling was: kies bewust positie. De rekenkamer geeft hier in de praktijk vorm aan door vaker ex ante onderzoek te doen, vaker onderzoek te doen bij recent beleid en meer vanuit het perspectief buiten-binnen. Hierbij hoort ook meer onderzoek vanuit het perspectief van de inwoner, dat later aan de orde zal komen. Verder geeft de rekenkamer hier vorm aan door het onderzoek zelf uit te voeren en ook andere producten op te leveren, zoals een rekenkamerbrief.

Deze nieuwe positionering wordt het sterkst gedragen en verwoord door de voorzitter, die ook deze koerswijziging heeft voorgesteld. De leden van de rekenkamer hebben een helder beeld over wanneer ze een bruikbare rekenkamer zijn: Je bent een bruikbare rekenkamer als je aansluit bij de informatiebehoefte van de raad, je rapport en aanbevelingen concreet genoeg zijn om vragen over te kunnen stellen of als basis voor sturing. Aanvullend daarop noemen de leden van de rekenkamer ook de educatieve functie en de agenderende functie. De rekenkamer wil zich profileren als een vooruitstrevende en burgergerichte rekenkamer. De leden geven aan wel behoefte te hebben aan een gesprek over de rolopvatting. Als je als rekenkamer ook de educatieve en agenderende functie wilt vervullen en je doet veel onderzoek zelf, dan vergt dit een helder doordenken van je adviserende rol. De leden ambiëren deze rol, maar bespreken dit onderling maar weinig. De leden zijn positief over het zelf doen van onderzoek - het zorgt ervoor dat de rekenkamer beter kan aansluiten op de wensen van de raad en meer achtergrondinformatie heeft en kan verzamelen bij het doen van onderzoek.

De leden zijn tevreden over de rekenkamerbrieven, waarin het lukt om ingewikkelde thema's behapbaar te maken en informatie op een korte en krachtige manier met de raad te delen. De leden zijn ook tevreden over de onderzoeken die zijn gedaan naar beleid dat nog in ontwikkeling is of recent is. Ook merken de leden dat er naast de traditionele normen (rechtmatig, doelmatig, doeltreffend) andere normen worden toegepast: responsiviteit, adequaatheid. Wel merken de leden dat het dan lastiger is om concrete aanbevelingen te formuleren. De positionering van de rekenkamer en de insteek voor een onderzoek komen op verschillende momenten aan de orde: bij het vooronderzoek, naar aanleiding van gevonden inzichten en rond het formuleren van de aanbevelingen. Rond deze momenten vindt het gesprek over positionering plaats, al gebeurt dat niet altijd even bewust en leidt dat niet altijd tot een duidelijke keuze waar de leden het over eens zijn. Aspecten rond positionering, proces en governance zijn maar in beperkte mate aan de orde in de vergaderingen.

Over dit onderwerp is in beperkte mate informatie gevraagd en ontvangen van de raad en griffie/college. Voor de stakeholders maakt het niet uit wie het onderzoek doet. In de eerste uitvraag aan de raad noemt

een aantal fracties het andere karakter van het onderzoek: ex ante heeft ook voor de raad meerwaarde. De fracties zien ook dat daar waar het actueel en agenderend onderzoek betreft, dat dan een meer politieke positie al snel op de loer ligt. In de tweede uitvraag is gevraagd naar de inbreng van de raad op vorm en karakter. Daaruit blijkt dat de raad toch vooral op de inhoud betrokken is en de keuze voor een vorm meer aan de rekenkamer laat. De raad ziet dat de gelegenheid er wel voor is en kan daar naar eigen zeggen meer gebruik van maken. De raad is positief over de rekenkamerbrieven en de actualiteit van de gekozen onderwerpen, maar benadrukt wel dat concrete aanbevelingen nodig zijn, wil de raad er ook daadwerkelijk iets mee kunnen.

De gemeentesecretaris is positief over de variatie en geeft aan dat hij ook een bijdrage zou kunnen leveren in de onderwerpkeuze, vanuit een breed zicht op het te ontwikkelen beleid. Verder wordt met name het vergelijkend onderzoek gewaardeerd door de gemeentesecretaris, zo heeft het ook nut voor de ambtelijke organisatie en biedt het de raad een referentiekader voor het beoordelen van de uitvoering door het college.

Er is voldoende variatie in producten en in de aanpak van het onderzoek. De rekenkamerbrieven worden positief gewaardeerd. De ex ante onderzoeken en thematische rapporten worden ook gewaardeerd. Daarin wordt een spanning zichtbaar - de meer educatieve en agenderende rapporten leveren juist niet altijd concrete aanbevelingen op. Ze worden gewaardeerd, maar de raad weet niet altijd wat ze ermee moeten als de aanbevelingen niet concreet zijn. De rekenkamer kiest steeds bewuster rol en positie, maar kan dat explicieter maken op verschillende momenten in het onderzoeksproces.

4.4 Koerswijziging 2: Bestuurlijke reactie

De achtergrond van deze koerswijziging in de evaluatie van 2018 komt voort uit het afzien van bestuurlijk wederhoor om de doorlooptijd van onderzoeken te bekorten. In het voorstel van de rekenkamer zelf wordt het gekoppeld aan de zuiverheid van de discussie in de raad over de rapporten van de rekenkamer. Ook tijdens de behandeling van het voorstel in de raad (in 2018) lijkt de doorlooptijd minder relevant en gaat het vooral over de zuiverheid van de discussie in de raad. Desgevraagd benoemt een deel van de leden van de rekenkamer dat het beoogde effect is dat in lijn met het dualisme de rekenkamer alleen rapporteert aan de raad en dat het aan de raad is om de mening van het college te vragen over de aanbevelingen. De overige leden hebben hier geen principiële mening over en hebben niet duidelijk voor ogen wat het effect zou moeten zijn.

In de praktijk kan de rekenkamer afzien van het vragen van de bestuurlijke reactie onder de voorwaarde dat deze aanpak vooraf bekend is en in het onderzoeksontwerp al wordt aangekondigd (art 12 lid 7 van de verordening). Omdat het een experiment is, valt het ook onder het experimenteerartikel, wat overleg met de auditcommissie vereist. Dat laatste is ook gebeurd in het geval van het Vergunningenrapport, maar het eerste niet - in het onderzoeksplan is niets te lezen over het afzien van bestuurlijk wederhoor. Bij het uitkomen van het rapport heeft het college zowel op de inhoud van het rapport als op het proces van de bestuurlijke reactie gereageerd. Daar heeft de rekenkamer ook weer op gereageerd. Uiteindelijk is in een gesprek geconstateerd dat het proces de inhoud heeft overschaduwd en dat dat niet de schoonheidsprijs verdiende. Bij het Transformatieonderzoek is op initiatief van de rekenkamer een gesprek geweest met de wethouder, waarbij niet duidelijk was of dit nu te duiden viel als bestuurlijke reactie. Ook was niet duidelijk of er na dit gesprek wel of niet behoefte was aan een reactie. Het rapport werd naar de raad gestuurd, waarop het college aangaf het rapport toch vooraf te willen ontvangen. Hierna is wederom een gesprek geweest tussen de voorzitter van de rekenkamer en het college, waarbij de conclusie was: de bestuurlijke reactie is afgeschaft. Overigens is ook dit niet afgestemd met de auditcommissie en is deze afspraak niet vastgelegd. Het draagvlak voor de werkwijze rond de bestuurlijke reactie is niet bij alle leden even hoog:

het is wel besproken, maar niet goed geëvalueerd in de rekenkamer zelf en de uitkomst is nergens vastgelegd.

De rekenkamer is tevreden met de werkwijze die nu in de praktijk is ontstaan. De term bestuurlijk wederhoor is niet passend, het past niet bij het dualisme en de rekenkamer wil onafhankelijk rapporteren aan de raad. Het bestuur mag altijd reageren, het is simpelweg niet aan de rekenkamer om deze reactie ook op te nemen als onderdeel van de rapportage. De rekenkamer wil het college de gelegenheid geven om, indien gewenst, een bestuurlijke reactie te geven en is bereid om het college daar tijd en ruimte voor te geven door het rapport tijdig toe te zenden. De praktische werkwijze is daarmee dat het college het rapport voor publicatie ontvangt, zodat het een reactie klaar kan hebben op het moment dat het rapport wordt gepubliceerd.

De raad is ook gevraagd naar de ervaringen met de bestuurlijke reactie. In de eerste uitvraag aan de raad reageert een aantal fracties positief over het experiment: het maakt duidelijk dat de rekenkamer er voor de raad is. Wel heeft de raad zich geërgerd aan het proces en de houding van zowel college als rekenkamer daarin. Ook in de tweede uitvraag komt dit naar voren: organiseer het proces beter, zodat het geen onderwerp van gesprek is. De antwoorden zijn niet eenduidig als het gaat om wie moet beslissen of er wel of geen bestuurlijke reactie komt, de één geeft aan dat de raad dat moet beslissen, een ander ziet een rol voor het college of voor de rekenkamer zelf. Als het gaat om de reactie zelf zijn de raadsleden verdeeld: een aantal raadsleden maakt het niet uit of de bestuurlijke reactie er meteen is, een ander deel heeft het liever niet en een groot deel heeft de reactie er het liefst meteen bij. Zowel griffie als college geven aan dat het niet uitmaakt of de bestuurlijke reactie apart wordt verstuurd of in het rapport wordt opgenomen. Voor het college is wel van belang dat bestuurlijke reactie en rapport gelijktijdig naar buiten komen: als het rapport eerst wordt gepubliceerd, ontstaat er al beeldvorming in de politiek en de media terwijl het over jouw handelen gaat. Juist daardoor ontstaat er risico op een al te politieke rol voor de rekenkamer. Overigens signaleert ook de raad dit, waarbij wordt opgemerkt dat dit voor coalitie en oppositie een verschillende impact heeft. De griffie ziet alle ingrepen die leiden tot een levendiger debat als positief, maar dan moet het wel over de inhoud gaan en niet over het proces. Alleen als je het rapport zonder reactie publiceert heb je tijdswinst, maar of het nu apart of in het rapport zit, maar tegelijk beschikbaar is, maakt in de praktijk niet uit.

Als het gaat om deze koerswijziging is duidelijk dat niemand positief terugdenkt aan de discussie over het proces, maar dat het anders ingericht kan worden en zal worden is voor alle betrokkenen prima. Daarbij geldt dat voor de rekenkamer vooral van belang is dat de bestuurlijke reactie geen onderdeel is van de rapportage. Voor het college is vooral van belang dat het college de tijd krijgt om een reactie te formuleren voordat het rapport wordt gepubliceerd. De raad hecht er het minst aan en is er verdeeld over, voor de een wordt het gesprek er juist beter van, voor de ander minder compleet. De huidige werkwijze: een aparte bestuurlijke reactie indien gewenst door het college, beschikbaar op het moment van publiceren, lijkt voor iedereen een werkende oplossing te zijn. Daarmee wordt echter het oorspronkelijk doel - kortere doorlooptijd - niet gerealiseerd. Ook het 'zuiverder' gesprek (zonder mening van het college) tussen rekenkamer en raad wordt hier niet mee bereikt.

4.5 Koerswijziging 3: Verbeteren relatie raad

Deze koerswijziging bevat twee elementen: het contact met de raad rond het ophalen van onderwerpen en tijdens onderzoeken en de vorm/leesbaarheid van de rapporten. Het beoogde effect van deze koerswijziging is dat de raad meer betrokken is bij de onderzoeken van de rekenkamer en onderzoeken inhoudelijk beter aansluiten op de behoeften van de raad. De vorm en leesbaarheid van de rapporten draagt ook bij aan het beter informeren van de raad over de uitkomsten van onderzoeken. De

rekenkamerbrieven (al besproken bij 4.3) zijn hier een voorbeeld van. Bij dit onderdeel wordt vooral ingegaan op de leesbaarheid van de rapporten.

De rekenkamer geeft in de praktijk vorm aan deze koerswijziging door extra informatie/contactmomenten met de raad te organiseren. Zo gaat de rekenkamer nadat een eerste versie van de onderzoeksopzet is geschreven eerst weer terug naar de raad voor een aanscherping. Dat doet de rekenkamer bij voorkeur in een informatiebijeenkomst, naast een informerende brief. Daarnaast zijn er BOT-sessies, zowel aan de start als tijdens een onderzoek om te peilen wat nu de daadwerkelijke vragen van de raad bij een onderwerp zijn. Ook informeert de rekenkamer de raad over de voortgang van onderzoeken per brief. In de op te starten onderzoeken kijkt er ook een werkgroep uit de raad mee met het onderzoek. De leden geven wel aan dat er nog meer contact mogelijk zou zijn, vooral ook informeel, maar dat dat door corona niet goed van de grond is gekomen. Daarbij denkt de rekenkamer aan het aanwezig zijn bij raadsvergaderingen en natuurlijk de inloop gelegenheid bij de griffie als de secretaris daar aanwezig is. De leden van de rekenkamer zijn hier tevreden over: ze zien duidelijk voordeel van hun rol als vaste onderzoekers en daardoor de herkenbaarheid voor raadsleden. Ook merken ze dat raadsleden meer vragen stellen en verzoeken doen aan de rekenkamer. Over de vorm en leesbaarheid van de rapporten zijn de leden minder tevreden: de rekenkamerbrieven zijn een succes, maar de rapporten zijn vaak lijvig, ook al wordt wel geprobeerd een opzet te kiezen die tegemoetkomt aan de lezer. Als het gaat om compact rapporteren en het gebruik van visualisaties is er nog een duidelijk ontwikkelpunt. De leden twijfelen er ook aan of ze voor visualisaties wel voldoende capaciteit in huis hebben.

In de eerste uitvraag zijn de fracties positief over de relatie van de rekenkamer met de raad. Als het gaat om de rapporten merken de fracties op dat de aanbevelingen concreet moeten zijn, dat de informatie onafhankelijk en objectief moet zijn (dat werd bijvoorbeeld bij het Vergunningenrapport gemist). In de tweede uitvraag is het merendeel positief over de relatie met de rekenkamer. De raad voelt zich voldoende betrokken bij de onderwerpkeuze. Een enkeling zou meer informeel contact willen. Over het contact worden vooral positieve woorden gebruikt: plezierig, constructief, inhoudelijk sterk. De raadsleden zien een beweging van meer contact zoeken en geven ook aan meer contact en updates wenselijk te vinden. Ook de griffie geeft aan dat meer informeel contact wenselijk zou zijn, maar dat dat door corona maar beperkt mogelijk is geweest. De startbijeenkomsten zouden moeten leiden tot meer betrokkenheid, maar dat lijkt nu pas bij het laatste onderzoek echt te lukken (begeleidingsgroep vanuit de raad).

Als het gaat om de kwaliteit en vorm van de rapporten is de raad ook positief, maar wordt ook een aantal opmerkingen gemaakt, zowel over de objectiviteit (in het kader van het Vergunningenrapport) als de helderheid van aanbevelingen en de omvang van de rapporten. Ook als het gaat om de presentaties en beantwoording van vragen, signaleert een aantal raadsleden een zekere gekleurdheid van de rekenkamer. De rapporten mogen beknopter, praktischer en het liefst voorzien van een korte, duidelijke samenvatting. De raadsleden zien visualisaties als een duidelijk pluspunt als dat zou kunnen. Ook zouden de raadsleden de conclusies en aanbevelingen graag vooraan in het rapport zien.

De relatie met de raad is positief verbeterd. De raad ervaart het contact als positief en staat open voor meer en informeel contact. Dat is ook de wens van de rekenkamer, die zelf ook tevreden is over de extra contactmomenten. De raad ervaart de onderzoeken als relevant en actueel, maar waarschuwt voor gekleurde informatie en vooringenomenheid. Hoewel de kwaliteit prima is, kan aan de leesbaarheid en vormgeving van de rapporten nog gewerkt worden. De conclusies en aanbevelingen vooraan zijn een goede start. De rekenkamer wil werken aan (publieks)samenvattingen en visualisaties.

4.6 Koerswijziging 4: Verbinding met de stad en burgerperspectief

Deze koerswijziging komt voort uit de laatste aanbeveling, die daarbij vooral wijst op nieuwe vormen van burgeronderzoek en het inzetten van de buitenwereld bij de verantwoording over het gevoerde bestuur. De rekenkamer kan zich zo positioneren als stimulator van publieke verantwoording en hierin de verbinding met de raad zoeken, die ook inwoners bij het bestuur probeert te betrekken. In het voorstel van de rekenkamer wordt deze wijziging niet uitgebreid toegelicht. Wel wordt genoemd dat in de selectie van onderwerpen en de afstemming met de raad naar de verbinding met de stad wordt gezocht. Ook wordt het burgerperspectief genoemd als uitgangspunt voor onderzoek en daarbij gekoppeld aan ex ante onderzoek.

Hoewel dit uitgangspunt door de rekenkamer in de praktijk het meest besproken wordt, is voor de leden het minst duidelijk wat er nu precies mee wordt bedoeld en beoogd. Voor de één is het een noodzaak, de ander interpreteert het als oog hebben voor kwetsbare inwoners, de volgende ziet het als de inwoners betrekken bij de onderzoeksagenda of als respondent of het onderzoeken van het effect voor inwoners. Tegelijk geven wel alle leden aan: het burgerperspectief vinden we belangrijk als focus voor de rekenkamer.

In de praktijk geven de leden van de rekenkamer inhoud aan het burgerperspectief door nadrukkelijk het perspectief van de inwoners en het effect voor inwoners centraal te stellen in onderzoek. Het burgerperspectief wordt regelmatig gebruikt en genoemd om bepaalde keuzes voor een insteek of methodiek te beargumenteren. Tegelijk denken de leden dat er nog veel meer mogelijk is: inwoners onderwerpen laten aandragen, publiceren voor de stad, vaker inwoners als respondent inzetten. Overigens was het in het verleden al mogelijk voor inwoners om onderwerpen aan te dragen, maar omdat deze onderwerpen zelden geschikt bleken, is die oproep weer van de site van de rekenkamer gehaald. De leden zijn nog niet zo positief over hoe dat nu gaat: er is al veel bereikt, maar wordt altijd een representatief beeld gegeven? De leden vinden het nog onvoldoende uitgedacht, met name daar waar het ook invloed heeft op de keuze voor methoden. Op dezelfde moment waarop de insteek van een onderzoek en de adviesrol ter sprake komt, zou ook dit burgerperspectief ter sprake kunnen komen. Dat gesprek kan bewuster en relevanter worden gevoerd volgens de leden van de rekenkamer.

In de eerste uitvraag wordt op het burgerperspectief beperkt gereageerd, één fractie ziet meer terugkomen in de onderzoeken hoe inwoners het beleid hebben ervaren. In de tweede uitvraag is uitkomst helder: een meerderheid vindt dit een relevante oriëntatie voor rekenkameronderzoek. De raadsleden is ook gevraagd wat ze merken van de verbinding van de rekenkamer met de stad, daarbij geven de raadsleden aan dit niet echt te merken, maar wel is te zien dat er contacten met inwoners zijn en dat ervaringen van inwoners worden meegenomen. Als het om de rapporten gaat, merken de raadsleden op dat daarin het perspectief van inwoners wel naar voren komt, al wordt ook daar door een enkeling opgemerkt dat dat niet altijd representatief/objectief is. Raadsleden hebben ook tips gegeven voor meer verbinding met de stad. Daarbij wordt genoemd het checken van alle betrokken belangen, veel interviews/enquêtes met inwoners doen, rapporten voor inwoners leerbaar maken, meer naar buiten treden en onderwerpen selecteren die voor inwoners relevant zijn.

Het college vindt het burgerperspectief ook een relevante oriëntatie: het richt je blik niet alleen op het beleid, maar ook op de leefwereld. Die leefwereld wil je het onderzoek betrekken, maar dan wel representatief en objectief. Ook geeft het college hierbij een waarschuwing: het burgerperspectief is het overheidsperspectief - gebruik het niet als tegenstelling en laat je niet verleiden tot de houding: burger versus systeem. Je bent niet de rekenkamer van de inwoners, maar de rekenkamer van de raad. Raad, college en organisatie zijn er voor de inwoners. Ook merkt het college dat in het onderzoek hierbij passende normen centraal staan - normen die niet standaard zijn voor rekenkameronderzoek (responsiviteit, adequaatheid). Als vooraf duidelijk is op welke normen je wordt beoordeeld, is dat geen probleem, maar je wilt niet verrast worden met nieuwe normen zonder dat dat aangekondigd is.

Alle betrokkenen vinden het burgerperspectief relevant voor het onderzoek van de rekenkamer, maar het is niet altijd duidelijk wat dat dan inhoudt. De rekenkamer wil in ieder geval een stem geven aan inwoners en zou meer het contact met de stad kunnen zoeken in het maken van publieksversies of het inwoners vragen om onderwerpen aan te dragen. Tegelijk is ook duidelijk dat in dit perspectief een positioneringsvraag schuilt, waarin ook een risico schuilt als het niet objectief/representatief is of te veel de tegenstelling inwoners versus systeem zoekt.

4.7 Monitoren opvolging aanbevelingen

De evaluatie van 2018 gaf ook aanbevelingen voor het monitoren van de opvolging van aanbevelingen. Bij de behandeling was de conclusie dat dit niet een taak voor de rekenkamer was en bood de secretaris aan dit in de reguliere P&C cyclus mee te nemen. Er is echter geen concrete opdracht versterkt of navraag gedaan of hierin al is voorzien. De adjunct griffier geeft aan dat hier nog geen proces of systeem voor is. De gemeentesecretaris geeft aan dat hij dit wel recent in beeld heeft laten brengen en dat hieruit het beeld naar voren komt dat de aanbevelingen in de meeste gevallen worden opgevolgd in beleid en besluitvorming.

5 Conclusies en aanbevelingen

De vraag die centraal staat in deze evaluatie is of de rekenkamer door deze koerswijzigingen een bruikbaar instrument van de raad is geworden. Hoewel de koerswijzigingen iets anders zijn ingevuld dan destijds bij de evaluatie werd beoogd, hebben ze in de praktijk ook allemaal geleid tot een andere werkwijze die door de raad positief wordt gewaardeerd. Daarmee is er alle reden om op de ingezette koers door te gaan en dragen deze wijzigingen bij aan het zijn van een bruikbaar instrument van de raad.

5.1 Conclusies

Een eerste conclusie is dat door deze koerswijzigingen de rekenkamer bewuster positie kiest en een meer vooruitstrevende rekenkamer is geworden. Door onderzoek ook thematisch, bij recent beleid of beleid in ontwikkeling en ex ante uit te voeren is sluit het beter aan bij de actualiteit. De rekenkamer neemt met dit soort onderzoek en de rekenkamerbrieven een meer agenderende en educatieve functie in voor de raad. Dit wordt door de raad gewaardeerd en ook het college waardeert de inzichten, maar ziet zich soms geconfronteerd met andere normen voor het handelen dan gebruikelijk bij rekenkameronderzoek. Per koerswijziging kan het volgende geconcludeerd worden:

- Karakter, vorm en uitvoering: de andersoortige onderzoeken en rekenkamerbrieven worden gewaardeerd. Aandachtspunt daarbij is dat de raad duidelijk behoefte heeft aan concrete aanbevelingen voor het handelen om de resultaten echt bruikbaar te laten zijn.
- Bestuurlijke reactie: hoewel het een rommelig verloop kende, zijn de betrokkenen positief over het experiment. De meningen zijn verdeeld over of het rapport met of zonder bestuurlijke reactie verstuurd moet worden, maar de nieuwe werkwijze lijkt voldoende draagvlak te hebben. Nu een meerderheid van de raad en ook het college eraan hecht om bij de behandeling de bestuurlijke reactie beschikbaar te hebben en dit in een apart document wordt opgeleverd, lijkt het voor iedereen aanvaardbaar om het zo in te richten, ook al wordt het oorspronkelijk doel hier niet mee bereikt.
- Relatie met de raad: rekenkamer en raad zijn positief over de extra contactmomenten en de gelegenheid om mee te denken over de onderzoeksopzet. De leesbaarheid van de rapporten kan nog verbeterd worden.
- Burgerperspectief: alle betrokkenen vinden dit een relevante oriëntatie voor de rekenkamer, hoewel de uitwerking in de praktijk nog beter zou kunnen. Een aandachtspunt hierbij is representativiteit en objectiviteit als het gaat om het verwerken van het geluid van de inwoners.
- Over het monitoren van de opvolging van aanbevelingen is de conclusie dat dit op dit moment nog geen praktische invulling heeft gekregen.

Bij deze conclusies is wel een kanttekening: uit de gesprekken komt het beeld naar voren van een gedreven rekenkamer waarin papier en afspraken minder belangrijk lijken. Dat geldt zowel voor de interne communicatie als de communicatie over het proces met griffie, auditcommissie als college. De koerswijzigingen worden niet planmatig en bewust uitgevoerd, maar impliciet en informeel (en daarmee niet in lijn met de voorwaarden uit het experimenteerartikel). Dit terwijl er daadwerkelijk met andere normen en uitgangspunten wordt gewerkt dan voorheen gebruikelijk (responsiviteit, adequaatheid). De rekenkamer kiest ervoor vooruitstrevend te zijn, maar reflecteert niet regelmatig op de rol van adviseur en keuzes rond het karakter van onderzoek, positionering en aanbevelingen worden niet expliciet gemaakt. Dat leidt met name bij het opstellen van rapporten, conclusies en aanbevelingen regelmatig tot discussies. Een deel van die discussies kan ondervangen worden door positionering en proces te bespreken en de interne werkafspraken expliciet te maken en te bewaken. Het regelmatig agenderen van het proces heeft daarnaast een positief effect op de doorlooptijden en de governance. Juist als je als rekenkamer veel onderzoek zelf uitvoert is het belangrijk je daarover ook te verantwoorden.

5.1 Aanbevelingen

Op basis van de evaluatie kunnen de volgende aanbevelingen aan de rekenkamer worden gedaan:

- Ga door op de ingeslagen weg en blijf jezelf ontwikkelen als een vooruitstrevende rekenkamer die ook een educatieve en agenderende functie heeft voor de raad.
- Overweeg om de in de praktijk gehanteerde nieuwe normen voor rekenkameronderzoek consequent toe te passen en doe een voorstel voor het opnemen daarvan in de verordening (artikel 9 lid 1) en het reglement van orde (artikel 7 lid g en h, onderwerpselectie).
- Maak concreet wat je verstaat onder burgerperspectief en leg dat vast in eventuele nieuwe normen (verordening) of processen (reglement van orde) of gegevens op de website (inbreng onderwerpen en publieksversies).
- Zorg ook bij rekenkamerbrieven en agenderende onderzoeken voor concrete aanbevelingen voor de raad.
- Investeer in de leesbaarheid van de rapporten:
 - Een heldere (publieks)samenvatting;
 - Conclusies en aanbevelingen vooraan;
 - Kort en bondig en zo mogelijk meer uniform;
 - Visualities.
- Hou vast aan de extra contactmomenten met de raad en investeer in meer informele ontmoetingen en zichtbaarheid tijdens raadsvergaderingen.
- Maak in de vergaderingen standaard ruimte voor het bespreken van het proces: gevoerde en te voeren overleggen met stakeholders, werkafspraken gekoppeld aan schrijfproces, evaluatie werkwijze, doorlooptijden, inzet van de leden in uren.
- Wordt gekozen voor een andere interne taakverdeling tijdens vergaderingen, pas dan het reglement van orde daarop aan (artikel 2).
- Bespreek per onderzoek op vaste momenten (onderzoeksontwerp, analyse inzichten, formuleren aanbevelingen) expliciet de wijze waarop je invulling heeft aan normen en positionering en bespreek ook de tussentijdse wijzigingen hierin.

Op basis van de evaluatie kunnen aan de auditcommissie de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Vraag de rekenkamer eens per jaar naar de wijze waarop de gekozen rol en positie tot uiting komt in onderwerpkeuze, gehanteerde normen, karakter en vorm van onderzoeken en de kwaliteit van de aanbevelingen.
- Leg de gegroeide werkwijze rond de bestuurlijke reactie vast en pas artikel 12 lid 4-7 van de verordening en lid 13 van het reglement van orde hierop aan, waarbij duidelijk is dat het niet om wederhoor, maar een bestuurlijke reactie gaat.
- Laat het experimenteerartikel vervallen, het heeft in de praktijk zijn doel niet gediend en er is voldoende draagvlak om de nieuwe werkwijze vast te leggen.
- Geef de opdracht aan het college om in samenwerking met de griffie het monitoringsysteem voor de opvolging van aanbevelingen in te richten.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Met de leden van de rekenkamer, de secretaris, voormalig secretaris en adjunct griffier zijn individuele gesprekken gevoerd. Burgemeester, wethouder en gemeentesecretaris zijn gezamenlijk geïnterviewd. Met de leden en de secretaris van de rekenkamer is een groepsgesprek gevoerd.

- Sybrand Buma (burgemeester)
- Miranda Domenie (lid rekenkamer)
- Reina Duijtshoff (secretaris rekenkamer)
- Coco Hoving (adjunct griffier)
- Eelke de Jong (gemeentesecretaris)
- Hein Kuiken (wethouder)
- Bert Lokhorst (lid rekenkamer)
- Jellie Rijpma (voormalig secretaris rekenkamer)
- Joop Roebroek (voorzitter rekenkamer)

Bijlage 2: Resultaten uitvraag raadsleden

In juni 2021 is een eerste uitvraag gedaan, de resultaten daarvan zijn opgenomen in het memo van 23 juni 2021 van de auditcommissie aan het presidium. In november 2021 is een tweede uitvraag gedaan, per mail en in de vorm van een digitaal vragenformulier. De resultaten zijn in de tabel hierna samengevat. Daarbij moet worden opgemerkt dat de vragen over de vorm van de rapportage zijn opgenomen bij de koerswijziging karakter, vorm, uitvoering van het onderzoek, maar in de rapportage zijn gegroepeerd onder de koerswijziging relatie met de raad. In de tabel hieronder zijn de aantallen antwoorden ingedeeld in positief (+), neutraal (0) en negatief (-), met een samenvatting in steekwoorden van de gemaakte opmerkingen. Niet alle vragen zijn door alle raadsleden/fracties ingevuld, het maximale aantal antwoorden is 17.

Vraag	+	Opmerking	-	Opmerking	0	Opmerking
Koerswijziging: verbeteren van de relatie met de gemeenteraad						
betrokken bij het onderzoeksprogramma	12	Fracties bevraagd, zelf de rk benaderen, actief uitgenodigd, begint nu pas actief, voldoende gelegenheid, via de auditcommissie	5	zelf onvoldoende tijd vrijgemaakt, tussentijds ingestroomd		
inbreng bij onderzoeksopzet	11	door bijeenkomsten, gaat steeds meer leven, hangt van portefeuille af, regelmatig overleg fractie is welkom	3	meer face-to-face contact is wenselijk	3	geen referentiekader, nog niet betrokken, beperkte omvang fractie, wel bijgewoond, geen inbreng
inbreng op inhoud en op vorm/karakter	11	zowel inhoud/onderwerp als vorm/karakter (5x), meer aandacht voor onderwerp dan voor vorm en karakter (6x)	2		2	beperkte omvang fractie
contactmomenten	14	prettig, open, constructief, toegankelijk, proactiever, inhoudelijk sterk, zakelijk, to the point	2	vooral veel zenden, minder vragen		

Koerswijziging: karakter, vorm en uitvoering van het rekenkameronderzoek						
Kwaliteit van de onderzoeken	16	zeker/beslist (16x) Er zijn wel aandachtspunten (3x): vergunningen te veel tunnelvisie, informatief maar moeilijk in taal, kan korter en bondiger			1	niet altijd aanbevelingen waar de raad wat mee kan
Leesbaarheid rapporten	9	maar graag zo beknopt mogelijk, duidelijk en leesbaar, veel leeswerk	3	Het mag simpeler, praktischer en beknopter. uitvoerigheid komt de leesbaarheid niet ten goede	3	vooral conclusie en samenvatting, samenvatting zo simpel mogelijk en moet een kapstok bieden, kan begrijpelijker en lay out kan beter
Behoeft aan visualisatie	12	graag, het verheldert, alleen als het zinvol is	4			
Conclusies/aanbevelingen vooraan of achteraan	12	vooraan en uniform, vooraan prikkelt om verder te lezen, je wilt het als eerste lezen, vooral ivm de omvang, hoofdconclusie in de inleiding, uitgebreid achteraan			4	geen voorkeur (3x), achteraan maar wel duidelijk verwijzen in de index
Tijdig en actuele rapporten	9	Meestal wel, actualiteit is niet altijd relevant, je leert van het verleden	5	nee, maar het is wel verbeterd, soms al ingehaald door de tijd,	2	uitkomen en behandeling gaat vlot, meer van de grote lijnen, altijd achteraf, rapport kan actualiteit veroorzaken
Presentaties en beantwoording vragen	10	goed en positief, mag levendiger, mag concreter in het benoemen van het nut voor de raad, men staat voor conclusies en aanbevelingen	6	gekleurd/politiek (3x), mag beknopter, vaak jargon, rommelig en langdradig	1	hangt van het onderwerp af
Zicht op de uitvoering van	7	Meer dan vier jaar geleden, kun je wel goed zicht hebben? regelmatig op de	5	verdwijnt door te veel informatie, behoefte aan meer tussentijdse	4	Ik heb vertrouwen en heb geen zicht nodig, wellicht een

onderzoek		hoogte gebracht, via de auditcommissie, ze proberen ons mee te nemen		updates, achteraf is er voldoende verantwoording		bijpraatmoment voor de raad of een nieuwsbrief, moeten we wel zicht hebben?
Vaker op de hoogte over lopend onderzoek	11	hangt van het onderzoek af, mag ook schriftelijk, bij langlopende onderzoeken, als het niet te veel werk is, aandacht vergroot betrokkenheid	2		4	lijkt niet direct nodig
Rekenkamerbrieven	11	positief, helder, ondersteunend en informierend, leesbaar en waardevol in het politieke proces	1	Geen informerende brieven zonder concrete aanbevelingen	4	Geen herinnering aan, geen referentiekader
Koerswijziging: experimenteren met het afschaffen van bestuurlijk wederhoor						
Impact wel/niet bekend zijn van de bestuurlijke reactie bij de presentatie	8	Heeft impact, we moeten eraan wennen, voordeel is tijdwinst, nadeel coalitie schrik, graag erbij als het een omstreden onderwerp is, voor de volledigheid van het beeld, graag samen maar apart is ook akkoord	5	reactie kleurt het onderzoek en is niet wenselijk, eerst een eigen mening vormen, wordt minder van de raad zelf	3	niet essentieel, pas nodig bij een debat, één keer reageren kan, maar reactie op reactie is niet wenselijk, een vorm van debat tussen rekenkamer en college, voor gemopper - beargumenteer duidelijk waarom je iets doet
impact bestuurlijke reactie op de besluitvorming	7	5x erbij: rekenkamer streeft naar objectiviteit, inbreng college kan de informatie verdiepen, partijen gaan erop wachten, bestuurlijke reactie helpt om naast feiten ook politiek af te wegen, keuze om te lezen moet aan de raad zijn 2x erna: houdt het gesprek zuiver, meer zeggenskracht voor het rapport	4	Heeft vooral chaos in het proces gebracht, door de bestuurlijke reactie wordt het meer politiek (verschil coalitie/oppositie), defensieve reactie is niet productief, bij gevoelige dossiers de keus aan het college laten	3	Vooraf lastig in te schatten, hangt van politieke gevoeligheid af

Ervaring afzonderlijke bestuurlijke reactie	7	Positief, maar lastig in te schatten, graag in overleg raad en auditie beslissen (1x)	2		5	hangt van de gevoeligheid/impact van het onderwerp af, wel graag samen opleveren
Koerswijziging: de verbinding met de stad intensiveren						
wat gemerkt van de verbinding met de stad	6	Onderwerpen die leven bij inwoners, meer gekeken hoe inwoners beleid/overheid ervaren, stakeholders aan het woord laten, er zijn contacten met stakeholders geweest	9	niet veel van gemerkt (7x), verbeterslag mogelijk (1x), onderwerpen leven niet onder inwoners (1x)	2	geen duidelijk beeld van/antwoord op
Burgerperspectief in rapporten en presentaties	7	In een aantal onderzoekers duidelijk inwoners gehoord, prima en gedegen, verschillende ingangen, niet altijd evenwichtig en representatief (2x)	7	te weinig, niet gemerkt, rapporten en presentaties op bestuurlijk niveau, veel in het sociaal domein - dat raakt niet alle inwoners	2	
Relevante oriëntatie	15	Ja, brede kaders en belangen betrekken, ook verbinding met de dorpen (5x), dit kan nog verder uitgewerkt	2	niet in een georganiseerde vorm, ook een frisse blik van buiten is welkom		
Verbinding met de stad versterken	12	onderzoekers uit het Noorden, check of alle belangen in beeld zijn, ook de stille meerderheid, meer naar buiten treden (4x, bijv LC of burgerpanel), bredere onderwerpkeuze, inwoners en lobbygroepen horen (enquêtes/interviews) (6x)	1	niet noodzakelijk	2	nader uitwerken