

Evaluatie Rekenkamer Leeuwarden

Eindrapport

Samenvatting

De rekenkamer is een belangrijk instrument voor de gemeenteraad. Ze werkt onafhankelijk, maar heeft tot doel met het doen van onderzoek bij te dragen aan het kaderstellende en controlerende werk van de raad en aan de kwaliteit van beleid en bestuur van de gemeente. Om die reden is het verstandig om van tijd tot tijd te bezien of er mogelijkheden zijn om de effectiviteit en bruikbaarheid van de rekenkamer te vergroten. Dat is de vraag die centraal staat in deze evaluatie van de Rekenkamer Leeuwarden.

Allereerst is in dit evaluatierapport beschreven hoe de Rekenkamer Leeuwarden in 2005 is gestart en hoe organisatie, werkwijze en budget zich in de loop van de jaren hebben ontwikkeld. Sinds 2009, een jaar van grote personele wisselingen, is er sprake geweest van grote continuïteit in organisatie en werkwijze. Vanaf de start kent de rekenkamer een externe voorzitter en externe leden, en wordt zij ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamer kiest haar onderzoeksonderwerpen in onafhankelijkheid, laat het onderzoekswerk uitvoeren door externe bureaus, formuleert op basis daarvan conclusies en aanbevelingen en publiceert jaarlijks 2 à 3 vrij klassieke rekenkameronderzoeksrapporten. Op het jaarlijkse budget is in de loop van de jaren iets bezuinigd, maar met ruim €140.000 per jaar doet Leeuwarden het keurig in vergelijking met elders. De rekenkamer onderhoudt in de onderzochte periode goede, maar vrij afstandelijke relaties met de belangrijkste stakeholders: de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

Het onderzoeksproces van rekenkameronderzoeken verloopt volgens vaste stappen, en eindigt met de behandeling van het rapport door de raad. De doorlooptijd van de onderzoeken is behoorlijk lang, wat de actualiteitswaarde niet altijd ten goede komt. De onderzoeksrapporten en de daarin vervatte conclusies en aanbevelingen zijn zelden schokkend of opwindend, maar zijn kwalitatief gezien zonder meer aan de maat en ze worden zeker gebruikt voor verbeteringen in beleid en organisatie. De meeste raadsleden hebben geen sterke band met de rekenkamer en het rekenkamerwerk. De geselecteerde onderzoeksonderwerpen en de onderzoeken worden weliswaar gewaardeerd, maar op een enkele uitzondering na worden de rapporten niet als zeer bruikbaar beoordeeld door de meerderheid van de raad.

Sinds anderhalf jaar is er in de werkwijze en taakopvatting van de rekenkamer een en ander aan het verschuiven. In 2016 ontstond er met het vertrek van de vorige voorzitter ineens een gelegenheid voor veranderingen in de werkwijze. Die hebben betrekking op het soort onderzoek dat de rekenkamer doet (ex-ante naast ex-post), en op de wijze van uitvoering (zelf doen in plaats van uitbesteden). Dat leidt, zo lijkt het, ook tot een wat ander type rapport en een ander soort presentatie in de raad, zoals bij de presentatie van het laatste rekenkamerrapport kon worden vastgesteld.

Deze ontwikkelingen bieden een kans om ervoor te zorgen dat de raad in de komende jaren beter gebruik weet te maken van de rekenkamer. De rapporten die in de loop van de jaren zijn verschenen hebben zonder meer een bijdrage geleverd aan het informeren en daarmee ondersteunen van de raad, op een breed scala aan beleidsonderwerpen en -terreinen. De rechtstreekse bijdrage aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad kan echter beter.

De aanbevelingen in dit rapport zijn met name gericht op de rekenkamer, hoewel ze in belangrijke mate betrekking hebben op versterking van de relatie tussen raad en rekenkamer. De rekenkamer doet er goed aan om de nieuw ingeslagen koers te formuleren en vast te leggen en deze te bespreken met de raad, te beginnen met de Auditcommissie als begeleidingscommissie van de rekenkamer. De vernieuwingsideeën kunnen daarbij mogelijk in de vorm van experimenten worden gepresenteerd, zodat de evaluatie ervan de kans biedt met de raad in gesprek te gaan over de effectiviteit en de bruikbaarheid ervan. Dat directe contact wordt gewaardeerd door de raad en leidt er ook toe dat raadsleden zich beter bewust worden van de meerwaarde die de rekenkamer voor hen kan hebben. Diverse aanbevelingen dragen daarvoor concrete mogelijkheden aan.

Overige aanbevelingen betreffen verbetering van het monitoren van de uitvoering van aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten. Het college houdt hiervan geen overzicht bij en rapporteert niet aan de raad. De raad en de griffie houden het ook niet bij. Dit moet van beide kanten beter worden georganiseerd. Tot slot is er de aanbeveling om het rekenkameronderzoek meer naar buiten te richten, en ook in dat opzicht te zoeken naar samenwerking met de raad.

Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Bestuurlijke en maatschappelijke context van rekenkamers.....	5
1.3 Doel- en vraagstelling van de evaluatie	6
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	7
Hoofdstuk 2 Organisatie van de rekenkamer.....	8
2.1 Instelling en ontwikkeling van de Rekenkamer Leeuwarden.....	8
2.2 Rol van voorzitter, leden en secretaris.....	10
2.3 Budget, uitgaven en vergoedingen	10
2.4 Interne werkwijze en samenwerking rekenkamer	12
2.5 Beantwoording onderzoeksvragen	14
Hoofdstuk 3 Werkwijze en relaties	16
3.1 Onderwerpkeuze en onderzoeksprogrammering	16
3.2 Onderzoeksproces.....	19
3.3 Raadsbehandeling	24
3.4 Relaties algemeen	24
3.5 Beantwoording onderzoeksvragen	26
Hoofdstuk 4 Resultaten en effectiviteit	28
4.1 Kwaliteit van de onderzoeken	28
4.2 Bruikbaarheid van de onderzoeken	30
4.3 Doorwerking van de onderzoeken	31
4.4 Beantwoording onderzoeksvragen	32
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen.....	33
5.1 Conclusies.....	33
5.2 Aanbevelingen.....	33
Gebruikte literatuur en bronnen.....	36
Bijlage 1 Onderzoeken Rekenkamer Leeuwarden vanaf 2009.....	37
Bijlage 2 Enquêteresultaten	39
Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden	43
Colofon	44

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de instelling van de Rekenkamer Leeuwarden in 2005 heeft de rekenkamer met enige regelmaat kritisch naar zichzelf gekeken en laten kijken.¹ Vanwege het aanbreken van een nieuwe raadsperiode in november 2017, de recente uitbreiding van de gemeente en het aantreden van een nieuwe rekenkamervoorzitter anderhalf jaar geleden is er een natuurlijk moment aangebroken voor een evaluatie van de rekenkamer. Daarbij komt dat bij (een deel van) de gemeenteraad onduidelijkheid bestaat over de meerwaarde van de eigen rekenkamer. Dat alles vormt de aanleiding om de rekenkamer en de relatie met de stakeholders, met name de gemeenteraad, onder de loep te nemen.

1.2 Bestuurlijke en maatschappelijke context van rekenkamers

Bij de dualisering van het lokaal bestuur in 2002 is het instrument van de rekenkamer(functie) in het lokaal bestuur geïntroduceerd om de positie en met name de controlerende rol van de raad te versterken. Zestien jaar later kunnen we vaststellen dat de rekenkamer(commissie) in de meeste gemeenten haar plek heeft verworven, maar dat op allerlei fronten verbetering mogelijk is. Zo laat de NSOB laat in haar recente publicatie *De raad en zijn hulptroepen* (2017) zien dat de rekenkamer(commissie) volgens raadsleden de meest gebruikte van de beschikbare hulptroepen is. En uit het laatste grote inventariserende onderzoek onder rekenkamers en rekenkamercommissies (Berenschot 2015) blijkt dat een ruime meerderheid van raadsleden tevreden is met de eigen rekenkamer(commissie).² Tegelijkertijd zien raden én rekenkamers in veel gemeenten dat de raad niet altijd voldoende profiteert van het werk van de rekenkamer. In de meeste gemeenten is ook sprake van een aanzienlijke afstand tussen de rekenkamer(commissie) en de gemeenteraad. Enige afstand hoeft overigens helemaal niet slecht te zijn voor een gezonde relatie tussen rekenkamer en raad. Beide organen hebben immers een eigen, en zeer verschillende plek en functie in het politiek bestel op lokaal niveau, en de rekenkamer(commissie) moet haar werk kunnen doen onafhankelijk van de politieke perikelen in de gemeenteraad. Maar het is wel van belang dat het werk van de rekenkamer bijdraagt aan versterking van de positie en rol van de gemeenteraad als geheel.

Het lokaal bestuur in Nederland bevindt zich momenteel in een periode van ingrijpende veranderingen. Taken, verantwoordelijkheden en budgetten zijn aanzienlijk toegenomen. Dat leidt er toe dat de behoefte aan inzicht in prestaties en besteding van middelen door gemeenten navenant groeit. Steeds vaker wordt de vraag gesteld of gemeenten voldoende kwaliteit in de uitvoering van het beleid kunnen garanderen. In enkele recente gezaghebbende rapporten wordt hieraan aandacht besteed.³ Onder andere wordt geconcludeerd dat de verhoudingen tussen raad en college aandacht behoeven, dat de positie van de raad op bepaalde onderwerpen aan versterking toe is, en dat de

¹ Tussenbalans in 2007; evaluatie in 2009; zelfevaluatie in 2014.

² Kanttekening hierbij is wel dat dit de mening van de raadsleden is *volgens de griffier*. Het Berenschot-onderzoek is namelijk gebaseerd op een enquête onder griffiers.

³ Zie het rapport van de commissie Van de Donk 'Meervoudige democratie. Naar een toekomstgericht openbaar bestuur' (Den Haag, 2016) en het rapport 'Maatwerkdemocratie' van de VNG Denktank onder voorzitterschap van de toenmalige Amsterdamse wethouder Ollongren, ook uit 2016.

raad beter moet worden ondersteund en toegerust om zijn verantwoordelijkheden uit te kunnen voeren.

Mede vanwege veranderende inzichten in de interbestuurlijke verhoudingen en het interbestuurlijk toezicht in het bijzonder zijn de controlerende en toezichhoudende verantwoordelijkheden van de gemeenteraad (horizontale controle) sterk toegenomen. Daarbij komen de nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuur, mede gevoed door de steeds verder voortschrijdende digitalisering in de samenleving. Vanwege de digitalisering moeten overheden de manier waarop zij met informatie omgaan en deze delen met de samenleving opnieuw bepalen. Soms nemen burgers zelf het initiatief om de beleidsprestaties van de (lokale) overheid kritisch te volgen. Door deze ontwikkelingen veranderen de verhoudingen binnen het gemeentebestuur en daarmee de mogelijkheid voor raden om te kunnen kaderstellen en controleren. Als één van de voornaamste instrumenten van de raad zit de rekenkamer in het hart van deze ontwikkelingen.

1.3 Doel- en vraagstelling van de evaluatie

Hoofddoel van de evaluatie is, kort gezegd, om de effectiviteit en meerwaarde van de rekenkamer vast te stellen, en eventuele verbetermogelijkheden in kaart te brengen. Daarbij richt het onderzoek zich op de periode 2009 tot heden, met een kleine terugblik naar de ontstaansgeschiedenis sinds 2005.

Op grond hiervan is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe effectief is de Rekenkamer Leeuwarden, in termen van de bijdrage aan de positie en rol van de raad en de bijdrage aan goed beleid en bestuur van de gemeente (doorwerking), en in welke zin is een heroriëntatie op doel en werkwijze wenselijk?

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen, moeten de volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Wat waren de overwegingen en de opdracht bij de start van de rekenkamer, en welke ontwikkeling heeft hierin plaatsgevonden, met name vanaf 2009?
2. Welke ontwikkelingen in en om het lokaal bestuur zijn relevant voor de rol en de meerwaarde van de rekenkamer?
3. Hoe ziet de huidige organisatie, model en werkwijze van de rekenkamer eruit?
4. Welke relaties onderhoudt de rekenkamer met stakeholders in en buiten de gemeentelijke organisatie (en in het bijzonder de gemeenteraad), en hoe kan de kwaliteit daarvan worden getypeerd?
5. Wat zijn de resultaten van het werk van de rekenkamer en hoe moet de kwaliteit daarvan worden beoordeeld, zowel in termen van objectieve kwaliteit als qua waardering door de stakeholders?
6. Hoe kunnen timing, onderwerpkeuze en communicatie van het rekenkameronderzoek worden getypeerd?
7. Wat is het effect van de onderzoeken van de rekenkamer op beleid en bestuur van de gemeente (doorwerking)?

8. Wat betekenen de bevindingen voor doel en werkwijze van de rekenkamer in de komende jaren?

In de verschillende hoofdstukken die volgen, worden deze onderzoeksvragen allemaal beantwoord. Voor deelvraag 2 is dat in dit inleidende hoofdstuk gedaan. Deelvraag 7 wordt beantwoord door eigen doorwerkingsonderzoek door de rekenkamer, dat parallel aan deze evaluatie in de eerste helft van 2018 wordt uitgevoerd.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Na een startgesprek met de voorzitter van de Auditcommissie, de rekenkamervoorzitter en -secretaris en de adjunct-griffier eind 2017 is allereerst een documentenanalyse uitgevoerd.

In februari 2018 is een online enquête onder raadsleden en oud-raadsleden uitgezet. 26 mensen - dat is een respons van 41% - hebben de enquête ingevuld. De antwoorden op de belangrijkste vragen zijn in Bijlage 2 opgenomen.

In diezelfde maand is in twee dagen tijd een gesprekkenronde met alle betrokken stakeholders gehouden, op basis van een korte gespreksnotitie. In Bijlage 3 is de lijst geïnterviewden opgenomen. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die ter accordering aan de geïnterviewden zijn voorgelegd.

Medio april is de concept-rapportage besproken met de opdrachtgever en zijn de voorlopige conclusies en aanbevelingen toegelicht in de Auditcommissie. Op basis daarvan is het eindrapport opgesteld.

Hoofdstuk 2 Organisatie van de rekenkamer

2.1 Instelling en ontwikkeling van de Rekenkamer Leeuwarden

Met de invoering van het dualisme in 2002 zijn gemeenten verplicht gesteld een rekenkamer(functie) in te stellen. Op 25 april 2005 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden de Verordening op de rekenkamer vastgesteld. In juridische zin koos Leeuwarden voor een rekenkamercommissie bestaande uit enkel externe leden.⁴ In het raadsvoorstel wordt gesteld:

De taak van de rekenkamerfunctie is het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

In het raadsvoorstel wordt met name het grote belang van een onafhankelijk opererende rekenkamer benadrukt. In september 2005 zijn de drie leden en twee plaatsvervangende leden van de rekenkamercommissie en de secretaris door de gemeenteraad geïnstalleerd. De rekenkamer heeft in datzelfde jaar een onderzoeksprotocol vastgesteld.

Na een tussentijdse balans in 2007 is de rekenkamer in 2009 in opdracht van het presidium geëvalueerd door de begeleidingscommissie van de rekenkamer bestaande uit drie raadsleden. Op grond van de evaluatie is de verordening aangepast op het punt van het onderscheid tussen leden en plaatsvervangende leden. Naar aanleiding van de evaluatie is ook de werkwijze van de rekenkamer aangepast; we komen hier later op terug. In 2009 liep de benoemingstermijn van de voorzitter en twee leden af en zijn een nieuwe voorzitter en twee nieuwe leden benoemd. Ook is in juni 2009 een nieuwe secretaris benoemd. In de loop van 2010 is het onderzoeksprotocol daterend uit 2005 aangepast. De missie van de Rekenkamer Leeuwarden staat daarin als volgt omschreven:

De rekenkamer spreekt de ambitie uit dat zij door middel van haar onderzoeken een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Leeuwarden en dat de resultaten van rekenkameronderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Per 1 januari 2013 is de rekenkamer teruggegaan van vijf naar drie leden (om de door de raad opgelegde bezuinigingen op te vangen) en zijn de drie in 2009 benoemde leden (inclusief de voorzitter) overgebleven.

In januari 2014 is vanwege de herindeling met de gemeente Boarnsterhim de Verordening op de rekenkamer (hierna de verordening genoemd) geactualiseerd en opnieuw vastgesteld. Daarbij heeft de gemeenteraad besloten over te gaan van een rekenkamercommissie naar een onafhankelijke rekenkamer, zoals bedoeld in artikel 81a van de Gemeentewet. In de verordening is opgenomen dat de rekenkamer drie leden kent, waaronder een voorzitter. Voorzitter en leden worden benoemd door de raad op voordracht van de begeleidingscommissie. De functie van begeleidingscommissie van de rekenkamer wordt vervuld door de Auditcommissie.⁵ De secretaris wordt op voordracht van de rekenkamer door de raad benoemd en is formatief ondergebracht bij de griffie. In mei 2014 is het

⁴ Gemeenten kunnen kiezen voor een onafhankelijke rekenkamer gebaseerd op artikel 81a Gemeentewet, of voor een rekenkamerfunctie. In het laatste geval heeft de gemeenteraad meer vrijheid t.a.v. onder meer de samenstelling van de rekenkamercommissie: enkele raadsleden, externe leden of een combinatie van beide, die benoemd worden door de gemeenteraad.

⁵ De verordening spreekt van 'de commissie die door de raad is ingesteld conform de controleverordening'.

onderzoeksprotocol uit 2010 vervangen door een Reglement van Orde op de rekenkamer (hierna het reglement van orde genoemd).

Organisatiemodellen rekenkamer(commissie)s in Nederland

Los van het wettelijke onderscheid tussen een rekenkamer en een rekenkamerfunctie (commissie) zijn er allerlei modellen mogelijk voor de organisatie. In het meest recente overzichtsonderzoek, uitgevoerd door bureau Berenschot voor het ministerie van BZK in 2015, zijn de modellen op een rijtje gezet en is geïnterviewd hoe vaak ze voorkomen in het land. Leeuwarden viel tot 2014 in de eerstgenoemde categorie van een rekenkamercommissie met alleen externe leden, en is per 1 januari 2014 overgegaan op het model van een meerhoofdige rekenkamer.

Organisatiemodel	N	%
Rekenkamercommissie met alleen externe leden	130	43%
Gemengde rekenkamercommissie met raadsleden en externe leden	84	28%
Directeursmodel (de rekenkamer bestaat uit één persoon)	20	7%
Meerhoofdige rekenkamer (collegemodel)	20	7%
Rekenkamercommissie waarin alleen raadsleden zitting hebben	12	4%
Overig	35	12%
Totaal	301	100%

(Bron: Berenschot (2015) Onderzoek naar budgetten en samenwerking door gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies)

Als enkel naar de 30 grote gemeenten wordt gekeken, verandert de verhouding tussen de categorieën:

Organisatiemodel	Kleine gemeente	Middelgrote gemeente	Grote gemeente
Meerhoofdige rekenkamer (collegemodel)	4 4%	9 5%	7 23%
Directeursmodel	3 3%	16 9%	1 3%
Gemengde rekenkamercommissie	25 28%	49 27%	10 33%
Rekenkamercommissie met alleen raadsleden	3 3%	8 4%	1 3%
Rekenkamercommissie met alleen externe leden	34 38%	87 47%	9 30%
Overig	19 22%	14 8%	2 7%
Totaal N	88	183	30

(Bron: Berenschot (2015) Onderzoek naar budgetten en samenwerking door gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies)

De Rekenkamer Leeuwarden stelt jaarlijks een openbaar jaarverslag over het voorgaande jaar vast, waarin wordt gerapporteerd over de onderzoeken, overige activiteiten en de financiën. Tot 2015 werd de publicatie hiervan gecombineerd met het jaarplan voor het lopende jaar. In de eerdere jaren van de onderzochte periode werden nog jaarlijks enkele nieuwsbrieven uitgebracht, maar met die gewoonte is al enkele jaren geleden gebroken.

2.2 Rol van voorzitter, leden en secretaris

Op basis van de verordening, het reglement van orde en de functieprofielen⁶ kan de rol van de leden en de secretaris kort worden omschreven.

De voorzitter van de rekenkamer is het gezicht naar buiten en is tevens contactpersoon tussen raad en rekenkamer en college en rekenkamer. De voorzitter is belast met de aansturing van de rekenkamer en stuurt ook de ambtelijk secretaris aan. Bij het staken der stemmen is de stem van de voorzitter doorslaggevend.

De leden van de rekenkamer, inclusief de voorzitter, stellen gezamenlijk het onderzoeksprogramma op en formuleren de onderzoeksvragen voor de rekenkameronderzoeken. Zij kunnen zelf het eventuele vooronderzoek verrichten. Als het onderzoek eenmaal is gestart, fungeert één van de leden als lidrapporteur. Dit lid en de voorzitter geven samen een toelichting op de onderzoeksrapportage in het startgesprek dat voorafgaand aan elk onderzoek wordt gevoerd met portefeuillehouder en ambtelijke organisatie. Sinds de evaluatie van 2009 is besloten dat het onderzoekswerk in principe altijd wordt uitbesteed aan een extern bureau. Het lidrapporteur doet samen met de secretaris de begeleiding van het onderzoeksbureau dat de uitvoering van het onderzoek doet en kan in die rol bijvoorbeeld meedoen aan interviews. De leden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen van het eindrapport en het organiseren van ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoor. Samen met de voorzitter verzorgt het lidrapporteur een toelichting op het rapport in het Politiek Podium. Een ander lid voert de interne evaluatie van het (onderzoek(s)proces) uit.

In 2013, in de voorbereiding op de overgang van rekenkamercommissie naar rekenkamer, zijn door de rekenkamer functieprofielen opgesteld voor de voorzitter en de leden. Voor zover in het kader van deze evaluatie kon worden nagegaan zijn deze met de Auditcommissie gedeeld, maar niet door de raad vastgesteld. Uit de functieprofielen en het daarin genoemde takenpakket wordt niet goed duidelijk of het wel of niet zelf uitvoeren van onderzoek een taak is van de rekenkamerleden of niet. Voor wat betreft de vereiste kennis en ervaring wordt gevraagd om 'ruime kennis van en – bij voorkeur - ervaring met beleidsonderzoek', terwijl die ervaring niet nodig is als je alleen onderzoek uitbesteedt. De profielen hinken dus op meerdere gedachten.

De secretaris van de rekenkamer staat de rekenkamer bij en is belast met de dagelijkse uitvoering van de activiteiten van de rekenkamer. Zij is het eerste aanspreekpunt voor de rekenkamer en zorgt voor de directe, ambtelijke ondersteuning van de rekenkamer. Zij vormt de verbindende schakel tussen de rekenkamer, de extern in te huren onderzoeker(s) en de ambtelijke organisatie. De secretaris verricht diverse onderzoeks(ondersteunende)werkzaamheden en is daarnaast verantwoordelijk voor een goede organisatie en voortgang van activiteiten die door en namens de rekenkamer worden uitgevoerd. Zij draagt tevens zorg voor agendaplanning, verslaglegging en dossiervorming en de overige administratieve ondersteuning van de rekenkamer.

2.3 Budget, uitgaven en vergoedingen

In onderstaande tabel zijn de uitgaven voor de jaren 2010 t/m 2017⁷ weergegeven, gebaseerd op de financiële administratie van de gemeente en de jaarverslagen van de rekenkamer:

⁶ dd november 2013, intern document van de Rekenkamer Leeuwarden.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*****	2017
Presentiegelden*	20.466	16.668	20.515	14.635	31.125*	30.302	30.513	28.822
Onderzoek	54.198	79.421	67.789	62.230	51.906	51.642	22.926	40.988
Secretaris**	87.067	69.510	74.813	74.192	83.499	67.560	71.917	45.970
Overige	4.386	17.691***	4.944	3.425	2.255	3.573	3.262	2.251
Totaal uitgaven	166.117	183.290	168.061	154.482	168.785	153.077	128.618	118.031
Baten****	-15.716	-26.187	0	-12.925	0	0	****	-25.156
Totaal budget	192.895	153.017	153.353	148.419	154.047	153.410	142.429	142.855

* In 2014 zijn de presentiegelden samengevoegd met de vergoeding van overige werkzaamheden door de rekenkamerleden. Die vergoeding werd in de voorgaande jaren onder de post 'Onderzoek' geschaard.

** De post 'Secretaris' betreft de totale werkgeverslasten incl. doorbelastingen (toerekeningen). Onduidelijk is waarom de post aanzienlijke schommelingen vertoont door de jaren heen. Het jaar 2010 betrof een wisseling van secretaris, met daardoor hogere kosten. De schommeling heeft in elk geval niet te maken met het aantal uren of de hoogte van het salaris van de secretaris.

***In 2011 zijn de overige kosten hoger dan gebruikelijk vanwege opleidingskosten voor de secretaris.

****In sommige jaren zijn baten opgevoerd in de financiële administratie van de gemeente. Het lijkt (soms) te gaan over resterend budget uit een voorgaand jaar dat is doorgeschoven.

*****2016 was een overgangsjaar met een wisseling van voorzitter en een vertraagd regionaal onderzoek. Vanwege het feit dat de Rekenkamer Leeuwarden namens de samenwerkende rekenkamers penningmeester was voor dat regionale onderzoek, zijn de cijfers uit de jaarrekening niet goed bruikbaar. De baten zijn daarom buiten beschouwing gelaten en de vermelde onderzoekskosten zijn afkomstig uit het jaarverslag 2016 van de Rekenkamer Leeuwarden.

In 2013 heeft de raad een bezuiniging op de rekenkamer doorgevoerd. Deze bezuiniging is deels opgevangen door terug te gaan van vijf naar drie leden. In het najaar van 2014 is opnieuw besloten tot een bezuiniging van €10.000 voor het jaar 2015. Deze bezuiniging is uiteindelijk pas in 2016 doorgevoerd: het onderzoeksbudget is met €10.000 teruggebracht. Omdat in Leeuwarden sinds jaar en dag wordt uitgegaan van geschatte kosten van €25.000 per onderzoek, heeft de rekenkamer met de Auditcommissie afgesproken dat het doel van 3 onderzoeken per jaar zou worden teruggebracht naar 2 à 3 onderzoeken per jaar.

Rekenkamerbudgetten in Nederland

Er is een grote spreiding in jaarlijkse budgetten van rekenkamer(commissie)s tussen gemeenten, zo constateert ook Berenschot in het onderzoek uit 2015. De budgetten variëren van €0 (voor zogenaamde 'slapende' rekenkamers) tot een €0,5 miljoen voor (één van) de G4.

Berenschot heeft de budgetten (uit 2015) gerelateerd aan de gemeentegrootte, en komt dan op de volgende gemiddelden (uitgaven per inwoner):

Gemeentegrootte	2015
Kleine gemeente	€ 1,13
Middelgrote gemeente	€ 0,92
Grote gemeente	€ 0,97
Gemiddeld	€ 0,98

(Bron: Berenschot (2015) Onderzoek naar budgetten en samenwerking door gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies)

⁷ Het jaar 2009 was een jaar met allerlei personele wisselingen, en is daarom weggelaten.

Leeuwarden zit met een jaarlijks budget van ruim €140.000 en ongeveer 109.000 inwoners ruim boven het gemiddelde voor grote gemeenten. Ten behoeve van deze evaluatie is bij wijze van steekproef voor drie gemeenten met een vergelijkbare omvang naar het rekenkamerbudget gekeken: Emmen zit iets lager met een jaarbudget excl. secretariskosten van €61.000 (in 2016), Alkmaar is ongeveer vergelijkbaar met een jaarbudget excl. secretariskosten van €74.652 (in 2017) en Alphen aan den Rijn zit er met ruim €103.000 excl. secretariskosten (2017) ruim boven.

Het budget van de rekenkamer omvat ook de salariskosten (werkgeverslasten) van de ambtelijk secretaris, die jaarlijks aan de rekenkamer worden doorbelast.

De leden ontvangen een vergoeding voor hun werkzaamheden. Bij aanvang betrof het presentiegeld per vergadering plus een onkostenvergoeding. Sinds 2014 is er een vaste vergoeding voor de werkzaamheden van de leden in de verordening opgenomen: de voorzitter ontvangt maandelijks €1.250 per maand (excl. btw) en de overige leden de helft, zijnde €625. De hoogte van deze bedragen is tot stand gekomen door voor de drie voorgaande jaren te berekenen wat de voorzitter aan vergoedingen ontving. In 2010 is in de verordening de mogelijkheid van een uurvergoeding voor 'overige verrichtte onderzoekswerkzaamheden' opgenomen. In de huidige verordening uit 2014 is die mogelijkheid er nog steeds, en is een uurbedrag van €80 genoemd. In de verordening is bepaald dat de rekenkamer alleen na raadpleging en instemming van de Auditcommissie kan besluiten om onderzoekswerkzaamheden door de leden te laten uitvoeren, in plaats van door externe onderzoekers. Opgemerkt moet worden dat niet goed duidelijk is welke werkzaamheden onder de vaste vergoeding vallen, en welke onder de 'overige onderzoekswerkzaamheden'.

2.4 Interne werkwijze en samenwerking rekenkamer

In de onderzochte periode bestond de rekenkamer eerst uit vijf externe leden en een ambtelijk secretaris. In 2013 is dit aantal teruggebracht naar drie externe leden. In 2009 is door de benoeming van drie nieuwe leden en een nieuwe secretaris sprake geweest van forse personele vernieuwing.

Er is in de onderzochte periode sprake van een grote mate van stabiliteit in de interne samenwerking binnen de rekenkamer. De verhoudingen en de onderlinge samenwerking zijn in die jaren altijd goed geweest. In de gesprekken met de Auditcommissie en in de zelfevaluatie uit 2014 zijn er nooit veel woorden aan gewijd. De taakverdeling tussen de rekenkamerleden en de secretaris is in het algemeen duidelijk. De secretaris voert ook onderzoekswerkzaamheden uit, die deels als ondersteunend kunnen worden gekwalificeerd (zoals het maken van interviewverslagen). Zij voert ook (mede) vooronderzoek uit, stelt onderzoekszetters op en begeleidt de externe onderzoeksbureaus. Op het punt van de begeleiding van externe onderzoeksbureaus is de gewoonte gegroeid dat de secretaris dit grotendeels voor haar rekening neemt.

Qua werkwijze heeft de duidelijke afspraak met de Auditcommissie in 2009, dat onderzoeken voortaan standaard worden uitbesteed aan externe bureaus, duidelijkheid geschapen. Uitzonderingen hierop moeten met de Auditcommissie worden besproken, zo is vastgelegd in het reglement van orde. Meer hierover volgt in Hoofdstuk 3 bij de beschrijving van het onderzoeksproces.

De stabiliteit in de onderzochte periode is ook veroorzaakt door een heldere, afgebakende en vrij strikte taakopvatting van de rekenkamer, gedragen door alle leden en naar buiten toe ook altijd benadrukt door de vorige voorzitter. De rekenkamer benadrukte de onafhankelijkheid van de onderwerpkeuze en de uitvoering van onderzoeken en koos daarbij voor een vrij klassieke vorm van rekenkameronderzoek, namelijk enkel ex-post evaluatieonderzoek: achteraf, terugkijkend. Passend bij deze taakopvatting was ook dat de rekenkamer zelf geen enkele rol speelde bij het proces van de uitvoering van aanbevelingen en de zogenaamde doorwerking (meer hierover in Hoofdstuk 4). De rekenkamer stelde zich op het standpunt dat met het nemen van een raadsbesluit over de rekenkamerrapporten en -aanbevelingen de opvolging en uitvoering ervan geen zaak meer was voor de rekenkamer, maar iets tussen raad en college.

Soorten rekenkameronderzoek

De Gemeentewet stelt in artikel 182 lid 1 dat de rekenkamer de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur onderzoekt. Deze formulering is natuurlijk heel breed: wat valt er niet onder 'het gevoerde bestuur'?

In de klassieke opvatting leidt deze formulering tot onderzoeken die het bestuur of het beleid achteraf evalueren: was het doelmatig, was het doeltreffend en/of was het rechtmatig? We noemen dat **ex-post** evaluaties. In een wat ruimere opvatting kan de formulering in de wet ook leiden tot zogenaamd **ex-ante** evaluatieonderzoek: het vooraf onderzoeken van de verwachte effecten van beleidsvoornemens. Een reden om dat te doen is om vooraf het beleid te kunnen aanpassen of aanscherpen.

De beide soorten evaluatieonderzoek kunnen leiden tot een heel verschillend soort onderzoeksrapporten. De ex-ante onderzoeken zijn met name nuttig voor bestuurders en ambtenaren die het beleid en bestuur willen verbeteren zodat het straks beter werkt. De ex-post onderzoeken vormen vooral nuttig materiaal voor eenieder, in het bijzonder de gemeenteraad, die het bestuur willen controleren: in welke mate heeft het bestuur de ambities waargemaakt? Ook dat kan overigens lessen opleveren voor bestuur en ambtelijke organisatie: de blik van de onafhankelijke buitenstaander zonder politieke motieven kan bijdragen aan inzicht in wat goed en fout is gegaan, waarvan weer kan worden geleerd voor de volgende keer.

Het onderscheid tussen ex-post en ex-ante onderzoek is niet het enige relevante onderscheid. Een ander verschil is tussen rapporten die vooral **beschrijvend** van aard zijn en rapporten die **beoordelen**. Veel rekenkamers hebben in de loop van de jaren gemerkt dat hun rapporten soms alleen al nuttig zijn vanwege het gestructureerd en systematisch beschrijven van het beleid of de beleidsgeschiedenis op een bepaald terrein, of het verloop van een besluitvormingsproces of een groot project in een gemeente. Met het snelle verloop onder raadsleden en de soms magere en slecht geschreven raadsstukken die colleges hun raad voorleggen, kan zo'n beschrijvend rapport voor raadsleden een enorme hulp zijn bij de voorbereiding van de besluitvorming. Daartegenover staan onderzoeken die tot doel hebben om een oordeel uit te spreken: heeft het beleid goed gewerkt, is het project of het proces goed verlopen, en op welke onderdelen niet? Dat oordeel, dat in rekenkameronderzoek altijd wordt geveld aan de hand van een expliciet normenkader, kan de basis vormen voor de controle door de raad.

Een derde keus die je kunt maken als rekenkamer betreft de mate van diepgang en omvang. Sommige onderzoeken graven diep, kosten veel tijd en energie en leiden tot een stevig rapport met uitgebreide bevindingen. Rekenkamers kiezen ook wel eens voor een beknoptere variant, en noemen die bijvoorbeeld een quick scan of een rekenkamer**brief**. De voordelen liggen voor de hand:

het kost minder tijd en geld, en kan soms voor raadsleden net zo nuttig zijn.

Eind 2016 heeft er een wisseling van voorzitter plaatsgevonden, na een lange periode van personele stabiliteit. Vanaf dat moment zijn de interne werkwijze en de interne (en ook de externe) verhoudingen in beweging gekomen. De nieuwe voorzitter, mede aangezocht vanwege zijn vernieuwende ideeën, wil graag verandering aanbrengen in de werkwijze van de rekenkamer. Hij ziet belangrijke voordelen in het als rekenkamer zelf uitvoeren van onderzoeken, in plaats van volledige uitbesteding aan externe onderzoeksbureaus. Hij ziet daarbij als een interessante optie dat rekenkamerleden zich bij de uitvoering van het onderzoek laten bijstaan door een externe onderzoeker, werkend als team. Daar komt bij dat deze voorzitter rekenkameronderzoek niet wil beperken tot ex-post onderzoek, maar juist met ex-ante onderzoek denkt beter bij te dragen aan de kwaliteit van het bestuur en het toekomstige beleid.

In het recent afgeronde onderzoek naar het 1000-banenplan heeft de voorzitter zijn nieuwe ideeën over rekenkameronderzoek deels al toegepast. Ook in het lopende vooronderzoek naar 'Andere overheid' binnen de gemeente Leeuwarden is de voorzitter samen met de secretaris zelf stevig aan de slag gegaan. Deze nieuwe werkwijze en de andere veranderingen die de rekenkamervoorzitter beoogt zijn deels in strijd met wat nu in het reglement van orde is vastgelegd. De werkwijze heeft ook gevolgen voor de interne werkprocessen binnen de rekenkamer. Zo ervaart de secretaris dat er, tot haar tevredenheid overigens, een groter beroep op haar onderzoeksvaardigheden wordt gedaan. Een ander gevolg is dat er verandering is opgetreden in de gegroeide praktijk van het vooraf formuleren van een strakke onderzoeksopdracht, en het achteraf bespreken van rapportages van externe bureaus, met als doel die als rekenkamer van zelf geformuleerde conclusies en aanbevelingen te voorzien. In plaats daarvan zien de niet bij het onderzoek betrokken leden hoe zich werkendeweg een onderzoeksaanpak ontwikkelt, waarbij nog niet duidelijk is hoe daarop door de rekenkamer als geheel moet worden gestuurd. Ten tijde van dit evaluatieonderzoek naar de rekenkamer was het 1000-banenplanonderzoek en de nieuwe werkwijze nog niet geëvalueerd binnen de rekenkamer.

2.5 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen 1 en 3 uit paragraaf 1.3 beantwoord.

Vanaf de start van de rekenkamer in 2005 is benadrukt dat de Rekenkamer Leeuwarden op onafhankelijke wijze zou moeten gaan functioneren. Om die reden is meteen gekozen voor een rekenkamercommissie met enkel externe leden. In de loop van de jaren is dit niet veranderd, ook al is het aantal leden teruggedaan van 5 naar 3. De formele onafhankelijkheid is in zekere zin nogmaals bevestigd toen in 2014 werd besloten tot de overgang naar een wettelijk onafhankelijke rekenkamer gebaseerd op artikel 81a van de Gemeentewet. Vanaf het begin heeft de rekenkamer ook gefunctioneerd met een ambtelijk secretaris, (formatief) ondergebracht bij de griffie.

Om haar werk te kunnen doen heeft de rekenkamer een budget van ruim €140.000 ter beschikking. Daarvan worden vergoedingen van de leden betaald, is een ambtelijk secretaris aangesteld en worden jaarlijks 2 à 3 onderzoeken uitgevoerd, al dan niet door externe bureaus.

De werkwijze van de rekenkamer is in de onderzochte periode lange tijd uiterst stabiel geweest, net als de personele bezetting overigens. De rekenkamer deed onderzoek naar het gevoerde bestuur met als doel zowel het bijdragen aan de kwaliteit van het gevoerde bestuur als het ondersteunen van de gemeenteraad in zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen. Daartoe is het onderzoek bijna altijd uitbesteed aan externe onderzoeksbureaus, en heeft de rekenkamer zich voornamelijk gericht op het vooraf formuleren van de onderzoeksopdracht, en achteraf formuleren van conclusies en aanbevelingen. Sinds anderhalf jaar is er in die werkwijze en taakopvatting een en ander aan het veranderen, onder invloed van de nieuw aangetreden voorzitter. Bij de publicatie van en toelichting op het rapport over het 1000-banenplan heeft de raad voor het eerst kennis kunnen maken met de nieuwe aanpak. Deze is nog niet uitgekristalliseerd, in die zin dat de nieuwe aanpak zowel binnen de rekenkamer als tussen rekenkamer en Auditcommissie nog niet uitgebreid is besproken, en deze ook nog niet is vastgelegd in reglement en andere documenten.

Hoofdstuk 3 Werkwijze en relaties

In dit hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de werkwijze van de Rekenkamer Leeuwarden. Daarbij wordt allereerst beschreven hoe het proces van onderwerpkeuze verloopt en vervolgens komt het onderzoeksproces aan de orde. In aansluiting hierop wordt uitgebreider ingegaan op de relaties die de rekenkamer onderhoudt met de belangrijkste actoren binnen de gemeente. In de slotparagraaf worden de relevante deelvragen beantwoord.

3.1 Onderwerpkeuze en onderzoeksprogrammering

Inventarisatie en input

De rekenkamer heeft vanaf de start in 2005 jaarlijks een onderzoeksprogramma vastgesteld, dat vóór 1 maart van het lopende jaar aan raad en college wordt toegezonden. Tegelijkertijd is met regelmaat benadrukt dat de programmering een dynamisch proces is, dat ook met tussentijdse suggesties kan worden aangevuld. De secretaris houdt een groslijst bij die uitgangspunt vormt voor de opstelling van het jaarlijkse onderzoeksprogramma. Die lijst wordt gevuld met ideeën van de rekenkamerleden en secretaris die voortkomen uit (schriftelijke) bronnen van binnen en buiten de gemeente.

Vanaf het begin, ook toen de Rekenkamer Leeuwarden formeel gezien nog een rekenkamercommissie was, is de onafhankelijkheid van de programmering door de rekenkamer benadrukt. Desalniettemin heeft de rekenkamer in de loop van de jaren altijd gezocht naar input en suggesties voor nieuwe onderzoeksonderwerpen. In de beginjaren is de vraag enkele malen voorgelegd aan de inwoners van Leeuwarden, via een oproep in huis-aan-huisbladen maar dat leverde weinig op.

Vanaf de instelling in 2005 heeft de rekenkamer altijd, op grond van het onderzoeksprotocol en (vanaf 2014) het reglement van orde, de gemeenteraad geraadpleegd in dit verband. In de afgelopen jaren is de raad altijd in het najaar benaderd met de vraag om suggesties voor nieuw onderzoek voor het komend jaar. De manier waarop dit gebeurt, verschilt: de vraag is wel eens met het Presidium besproken (2010 en 2011), met de Auditcommissie, en de rekenkamer heeft ook wel eens (in 2012 en 2014) een ronde langs alle fracties gemaakt, de laatste keer bewust bij aanvang van de nieuwe raadsperiode. Ook is de vraag wel eens per mail aan de raadsfracties afgehandeld. In 2015 is de vraag aan raadsleden en burgers voorgelegd in het Politiek Podium.

Het beeld dat oprijst uit de interviews, waaronder die met (oud-)raadsleden, is dat de raad het op prijs stelt dat de rekenkamer om input vraagt, en dat er met regelmaat suggesties zijn gedaan aan de rekenkamer. Het is niet bekend of en hoeveel suggesties daadwerkelijk tot rekenkameronderzoeken hebben geleid. De rekenkamer meldt niet terug aan de raad(sfracties) of er wat met hun suggesties is gedaan en waarom wel/niet. Het rondje langs de fracties dat in 2014 werd gemaakt is gewaardeerd, hoewel de ene fractie er meer werk van had gemaakt dan de andere. Een enkel raadslid zou ook wel over de vraagstelling van het onderzoek willen meedenken en meer betrokken willen worden bij het onderzoeksproces, maar de meeste raadsleden hebben er geen uitgesproken opvattingen over. De

enquête laat zien dat de raad zich niet in grote mate betrokken voelt door de rekenkamer bij het proces van onderwerpkeuze.

In de onderzochte periode is er één onderzoek dat direct op verzoek van de gemeenteraad is onderzocht. Het betreft het onderzoek naar de verzelfstandiging van Proloog, de stichting voor primair openbaar onderwijs in Leeuwarden, gepubliceerd in oktober 2011. In de raadscommissie Welzijn is op 21 juni 2011 door het gemeenteraadslid Jacobse van de NLP-fractie de suggestie gedaan om de rekenkamer een onderzoek te laten doen naar de situatie bij Proloog. Dit voorstel werd gesteund door de overige raadsfracties. Aanleiding voor dit onderzoek waren de grote financiële problemen waarin Proloog terecht was gekomen na de verzelfstandiging in 2009. Het onderzoeksrapport wordt door alle betrokkenen als een succes beschouwd, zo blijkt uit het onderzoek. De raad heeft de actualiteit van de thematiek op prijs gesteld, en het onderzoek is in vier maanden tijd uitgevoerd en afgerond, in een veel kortere tijd dan normaal nodig is voor rapporten. Ook het college beschouwt het onderzoek als een goed voorbeeld van relevant rekenkameronderzoek, ondanks het feit dat er in de slotfase enige wrijving ontstond over het voornemen van de rekenkamer om het rapport zonder bestuurlijke wederhoor te publiceren. De aanbevelingen werden door raad en college als uiterst relevant beschouwd en deze zijn ook uitgevoerd, zo wordt van collegezijde gezegd.

Andere actoren binnen de gemeente, zoals het college en de ambtelijke organisatie, worden niet standaard geraadpleegd voor input op de onderzoeksprogrammering, ook al staat dat wel beschreven in het reglement van orde. In 2014 heeft de rekenkamer in een kennismakingsgesprek met het college gevraagd om onderwerpsuggesties, maar die vraag heeft toen weinig opgeleverd. In het kader van dit evaluatieonderzoek geven de collegeleden aan wel ideeën te hebben voor onderzoeksonderwerpen en een bijbehorende insteek die voor hen als bestuurder relevant kunnen zijn, maar een enkeling waarschuwt tegelijkertijd dat dit niet in eerste instantie een rol is voor collegeleden. In de ambtelijke organisatie zijn dezelfde twee stromingen te herkennen: enerzijds is er bij diverse mensen in de organisatie behoefte om te leren van rekenkameronderzoek en vanuit die behoefte wil men wel meedenken over nieuw op te zetten onderzoek; anderzijds is er terughoudendheid vanuit het perspectief van rolzuiverheid.

Afweging en selectie door de rekenkamer

Op basis van de groslijst besluit de rekenkamer jaarlijks welke nieuwe onderzoeken gaan worden uitgevoerd. De rekenkamer meldt in haar reglement van orde dat het kader voor de onderwerpselectie wordt gevormd door de Gemeentewet, de verordening, de eigen taakopvatting, de beschikbare onderzoekscapaciteit en het beschikbare budget. In het reglement van orde worden ook de criteria voor selectie en prioritering van onderzoeksonderwerpen opgesomd:

- maatschappelijke relevantie
- financieel, bestuurlijk of organisatorisch belang
- de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Raad
- (twijfels aan) de doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid
- toegevoegde waarde.

Het reglement van orde bepaalt verder dat rekenkameronderzoeken moeten voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

- haalbaarheid in tijd
- passend binnen het budget van de Rekenkamer
- een normenkader waaraan getoetst kan worden
- de onderzoeksvraag is niet op een andere, eenvoudiger wijze te beantwoorden.

Tot slot streeft de rekenkamer, aldus het reglement van orde, naar een evenwichtige verdeling van onderzoeksonderwerpen over de diverse beleidsterreinen van de gemeente.

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste betrokkenen de gekozen onderzoeksonderwerpen van belang vinden. Daarbij is vooral het oordeel van de raadsleden van belang, aangezien de rekenkamer een instrument is voor de raad. Er is in de onderzochte periode geen discussie geweest met/in de raad of in de Auditcommissie over de toepassing van deze criteria in de praktijk. Uit de enquête onder (oud-)raadsleden kan worden afgeleid dat de onderwerpen relevant worden gevonden voor de stad Leeuwarden. Het gesprek met de raadsleden bevestigt dat beeld. In termen van de bruikbaarheid van onderzoeken is er een wat kritischer houding, maar dat heeft meer te maken met de wijze waarop de onderzoeken worden uitgevoerd en de formulering van conclusies en aanbevelingen. Daarop komen we terug in Hoofdstuk 4. Een constatering tot slot is dat er relatief weinig onderzoeken naar grote projecten in het fysiek domein zijn gedaan in de onderzochte periode.

Timing

Een aspect van de onderwerpkeuze is ook de timing. Doet de rekenkamer onderzoek naar ‘het juiste onderwerp op het juiste moment’? Wat het juiste moment is, wordt met name bepaald door de vraag of het rapport goed is in te passen in de diverse cycli op lokaal niveau: de beleidscyclus van het betreffende onderwerp, de P&C-cyclus, de cyclus van stelselherzieningen en in zekere zin ook de vierjaarlijkse electorale cyclus.

Het antwoord op de vraag naar de timing is dat deze zeker niet altijd goed is. Soms lukt dit wel, en kunnen de aanbevelingen direct door het bestuur doorgevoerd. Dit staat formeel gezien overigens los van de vraag of het college en de ambtelijke organisatie het relevante aanbevelingen vinden. Als de raad besluit dat de aanbevelingen worden overgenomen, moet het college deze uitvoeren. Maar in diverse gevallen, zo geven verschillende respondenten aan, komen de onderzoeksrapporten op een moment dat een onderwerp niet (meer) speelt, of de relevantie ervan is afgenomen. De enquête onder (oud-)raadsleden laat in dit verband ook zien dat velen van hen neutraal antwoorden op de vraag of de rapporten op het goede moment komen. Dat aanbevelingen soms ‘als mosterd na de maaltijd’ komen, heeft soms ook te maken met het anticiperen van bestuur en ambtelijke organisatie op de uitkomsten van het onderzoek. Met enige regelmaat laat het college in zijn bestuurlijke reactie weten dat zaken ‘al in gang zijn gezet’ of zelfs zijn opgelost. Voor rekenkamerleden en kritische raadsleden kan dit misschien als ietwat frustrerend worden beschouwd, maar in feite is het soms ook gewoon een opbrengst van het onderzoek.

Dit neemt echter niet weg dat in de interviews diverse voorbeelden zijn genoemd van rapporten die op een te laat en/of ongeschikt moment verschenen. Met name de relatief lange duur van onderzoeken is in dit opzicht een hinderpaal. Daardoor wordt enerzijds de actualiteitswaarde van conclusies en aanbevelingen minder, en anderzijds wordt het lastiger om de verschijningsdatum van rapporten goed in te passen in de eerdergenoemde (beleids)cycli. In de volgende paragraaf (3.2) gaan we nader in op de lange doorlooptijden. Het recente rapport over het 1000-banenplan is een goed voorbeeld van slechte timing: door de opgelopen vertraging kwam het beoogde

publicatiemoment zeer dicht tegen de datum van de gemeenteraadsverkiezingen aan te liggen, en dat is een garantie voor politiek gedoe. Uitstellen of toch in de hoogtijdagen van de campagne publiceren, in beide gevallen heb je als rekenkamer een probleem, dat bovendien afleidt van datgene wat je wilt meegeven aan raad en college.

3.2 Onderzoeksproces

In het reglement van orde (en voorheen in het onderzoeksprotocol) staat uiteengezet hoe het onderzoeksproces van een rekenkameronderzoek verloopt. Hieronder beschrijven we stap voor stap wat is vastgelegd en hoe het gaat in de praktijk.

Standaardpraktijk is dat de rekenkamer enige vorm van vooronderzoek verricht voordat definitief tot het doen van een onderzoek wordt besloten en een onderzoeksplan wordt opgesteld. De diepgang van dat vooronderzoek kan verschillen. In het algemeen blijft het vooronderzoek beperkt tot documentenstudie en een enkel oriënterend gesprek. Bij het recent opgepakte onderwerp van 'Andere overheid' is het vooronderzoek, uitgevoerd door de voorzitter en de secretaris, veel uitgebreider dan anders. Inmiddels zijn al 8 of meer oriënterende gesprekken gevoerd binnen de ambtelijke organisatie. Door betrokken ambtenaren wordt deze gang van zaken als lastig ervaren, omdat zij niet weten wat de focus is van het onderzoek en waar de rekenkamer naar zoekt.

Het vooronderzoek leidt vervolgens tot het opstellen van een onderzoeksopzet, die volgens het onderzoeksprotocol⁸ in elk geval omvat een probleemanalyse, onderzoeksvragen, het normenkader, de globale onderzoeksopzet en praktische zaken zoals tijdpad, inhuur externe expertise en kosten. Dit document wordt door de secretaris opgesteld en vastgesteld door de rekenkamer. De onderzoeksopzet vormt de basis ('uitvraag') voor het vragen van offertes bij onderzoeksbureaus voor de uitvoering van het (veld)onderzoek. Dit is de standaard-werkwijze van de rekenkamer, afgesproken met de Auditcommissie in 2009 en vastgelegd in het reglement van orde (artikel 11). Uitzonderingen hierop moeten met de Auditcommissie worden besproken. In de praktijk is de onderzoeksopzet vaak een vrij beknopt document, waarin weinig over de opzet en aanpak van het onderzoek staat beschreven; dat wordt in belangrijke mate aan de offerende onderzoeksbureaus overgelaten. De normale gang van zaken is dat drie offertes worden opgevraagd en dat de rekenkamer, na presentaties, er eentje kiest. In de zelfevaluatie uit 2014 wordt opgemerkt dat er meer aandacht nodig is voor doelmatigheidsoverwegingen bij de onderhandelingen met het onderzoeksbureau over de kosten. In het evaluatieonderzoek zijn over dit deel van het proces geen opmerkingen gemaakt.

⁸ Dat gold tot 2014.

Figuur 1 Het onderzoeksproces van de Rekenkamer Leeuwarden (bron: Jaarverslag 2016)



De start van het daadwerkelijke onderzoek wordt aangekondigd met het sturen van de onderzoeksopzet aan raad, college en gemeentesecretaris. Vervolgens vindt er een startgesprek plaats, tussen de rekenkamer (lidrapporteur, voorzitter en secretaris, vergezeld door de externe onderzoekers) enerzijds en de verantwoordelijke portefeuillehouder(s) en de meest betrokken ambtenaren anderzijds. De gemeentesecretaris is hier in de regel niet bij. Bij onderzoeken op het gebied van bedrijfsvoering neemt de concerncontroller een coördinerende rol en fungeert als ambtelijk contactpersoon; in andere gevallen is dat in de regel het meest betrokken afdelingshoofd. Het startgesprek wordt door alle betrokkenen als nuttig ervaren, zo blijkt uit het onderzoek. Het gesprek is voornamelijk ‘eenrichtingsverkeer’, in die zin dat de rekenkamer vertelt wat het onderzoek behelst en er vervolgens afspraken worden gemaakt over aanlevering van stukken, te voeren gesprekken en de ambtelijke contactpersoon.

De uitvoering van het onderzoek ligt bijna altijd bij het ingeschakelde externe onderzoeksbureau. De secretaris van de rekenkamer is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt voor het bureau. Zij en het bureau houden een logboek bij van de gezette stappen in het onderzoek. Het betreffende lidrapporteur houdt de vinger aan de pols, en woont soms één of meer interviews bij. In verreweg de meeste gevallen vindt de materiaalverzameling plaats op basis van documentenonderzoek en interviews, in de ambtelijke organisatie en soms met externe partijen of partners van de gemeente. In het onderzoek naar de locatiekeuze maatschappelijke opvang uit 2013 is ook met burgers gesproken en dat is door de rekenkamerleden ervaren als een nuttige en levendige aanpak. Deze aanpak is in de onderzochte periode niet vaak voorgekomen. De in 2016 aangetreden voorzitter is echter een groot voorstander van onderzoek doen buiten het gemeentehuis –naast ‘de systeemwereld’ nadrukkelijk ook ‘de leefwereld’ in het onderzoek betrekken, zo drukt hij dat uit – en is al bezig daarmee te experimenteren.

De ambtelijke organisatie heeft in de meeste gevallen goede ervaringen met de externe onderzoekers (en de rekenkamerleden), en weet de rekenkamer (via de secretaris of anderszins) te vinden indien nodig. Voor de ambtenaren is het werken met specialisten, die in sommige onderzoeken zijn ingeschakeld, prettig: het zijn vakgenoten en ze spreken ‘dezelfde taal’. Er is sprake van minstens één uitzondering, zo blijkt uit dit evaluatieonderzoek, waarbij de ambtenaren een startgesprek en goede communicatie tijdens het onderzoek hebben gemist. Ook is opgemerkt dat het proces in één geval erg lang heeft geduurd en de ambtelijke organisatie een half jaar lang niks heeft gehoord van de onderzoekers of de rekenkamer. Op basis van de gesprekken kan worden geconstateerd dat dit uitzonderingen zijn.

Tijdens het rekenkameronderzoek wordt niet standaard met de raad gecommuniceerd over voortgang en inhoud van het onderzoek. Alleen als er sprake is van substantiële vertraging ten opzichte van de aangekondigde planning wordt de raad schriftelijk geïnformeerd. Raadsleden worden wel met enige regelmaat, individueel of in groepsverband, geïnterviewd in het kader van rekenkameronderzoeken. De raadsleden geven aan dat zij met name in die gevallen enige betrokkenheid voelen bij het lopende rekenkameronderzoek, maar dat zij in de overige gevallen de ervaring hebben dat ze na aankondiging van een onderzoek lange tijd niks horen, totdat er ineens een rapport verschijnt.

Een uitzondering op de hierboven geschetste aanpak is, in meerdere opzichten, het recent gepubliceerde onderzoek naar 1000-banenplan. Dat onderzoek is niet uitbesteed maar uitgevoerd door de rekenkamervoorzitter samen met een externe onderzoeker. Deze werkwijze is nieuw en is nog niet geëvalueerd binnen de rekenkamer. Tijdens de presentatie van het onderzoek tijdens het Politiek Podium heeft de rekenkamervoorzitter wel aangegeven tijdens het onderzoek meer en beter te willen communiceren met de raad.

Kijken we weer naar het vervolg van het standaard-onderzoeksproces, dan neemt de rekenkamer het onderzoek weer zelf in handen als het onderzoeksbureau de bevindingen heeft opgeleverd. De volgende stap is het opstellen van de voorlopige conclusies en aanbevelingen. Vervolgens vindt dan de fase van ambtelijke wederhoor plaats. Ter verificatie van de feiten worden de bevindingen - in principe zonder conclusies en aanbevelingen - voorgelegd aan de gemeentesecretaris, met het verzoek of hij en de betrokken ambtenaren de tekst op feitelijke onjuistheden willen controleren. Hiervoor geldt een termijn van vier weken. De procedure loopt in de praktijk zorgvuldig en soepel, zo blijkt. In het onderzoek zijn hierover weinig opmerkingen gemaakt. In het onderzoek is in elk geval één uitzondering op de beschreven gang van zaken aangetroffen, namelijk een onderzoek waarbij ook de aanbevelingen aan de ambtelijke organisatie zijn voorgelegd. Deze werden door de betrokken ambtenaren niet allemaal relevant werden geacht, maar zijn desondanks in het definitieve rapport blijven staan.

Nadat de ambtelijke reactie is ontvangen en verwerkt stelt de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen vast. Zoals vastgelegd in het reglement van orde (en eerder het onderzoeksprotocol) wordt het volledige eindrapport aan het college voorgelegd voor bestuurlijke wederhoor. Ook hiervoor geldt in principe een termijn van vier weken. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie stelt de rekenkamer een kort nawoord op. Beide worden normaal gesproken aan het eindrapport toegevoegd. In de praktijk heeft de rekenkamer in de onderzoeksperiode in het merendeel van de gevallen deze procedure gevolgd. In het onderzoek zijn wel uitzonderingen op deze regel aangetroffen. Zo bevat het eindrapport 'Vaste grond' uit juni 2015 geen bestuurlijke reactie en ook geen toelichting op het ontbreken daarvan.

Het proces van bestuurlijke wederhoor verloopt in het algemeen soepel. Daarop zijn twee belangrijke uitzonderingen aan te wijzen. Bij het onderzoek naar Proloog uit 2011 besluit de rekenkamer in de voorfase van het onderzoek vanwege de tijdsdruk de bestuurlijke wederhoor over te slaan. Dit wordt gemeld in de onderzoeksopzet die aan raad en college wordt toegezonden. Desondanks voelt het college zich enkele maanden later in de slotfase overvallen door deze afwijking van het onderzoeksprotocol en spreekt de rekenkamer per brief hierop aan, met het verzoek dit nu en voortaan anders te doen. Het college stuurt enkele weken later, nog vóór de raadsbehandeling van het rapport, een bestuurlijke reactie op het rapport rechtstreeks aan de raad. Bij het recent afgeronde onderzoek naar het 1000-banenplan doet zich een ietwat vergelijkbare situatie voor. In de naar raad en college gezonden onderzoeksopzet wordt niet over bestuurlijke wederhoor gerept, maar later in het proces wordt duidelijk dat de rekenkamer het voornemen heeft geen bestuurlijke reactie te vragen. Met name de eind 2016 aangetreden rekenkamervoorzitter beschouwt de bestuurlijke reactie als een belemmering voor een open discussie in de raad, en wil de fase van bestuurlijke wederhoor graag overslaan. In rechtstreeks contact tussen rekenkamer en college dringt de laatste er bij de rekenkamer op aan dat dit besluit in lijn met het reglement van orde wordt herzien, en zo geschiedt het. In afwijking van wat gebruikelijk is wordt het rapport zonder expliciete

conclusies en aanbevelingen aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie, en ook op die wijze gepubliceerd. College en gemeentesecretaris geven in het kader van dit evaluatieonderzoek aan te hechten aan de bestuurlijke wederhoor, als onderdeel van een zorgvuldige procedure.

Na afronding van het onderzoek en na de behandeling ervan in de gemeenteraad voert de rekenkamer een interne evaluatie uit van het onderzoeksproces. De in het reglement van orde genoemde evaluatie met portefeuillehouder en ambtelijke betrokkenen wordt in de praktijk niet standaard gedaan. In dit evaluatieonderzoek zijn over deze fase van het onderzoeksproces geen opmerkingen gemaakt.

Als het eindrapport is afgerond, vindt publicatie plaats door de rekenkamer, vergezeld van een persbericht. Het rapport wordt ook op de webpagina van de rekenkamer op de gemeentelijke website geplaatst. Een dag voor de publicatie wordt het rapport onder embargo toegezonden aan de raad en het college.

Doorlooptijd onderzoeken

Zoals al eerder kort werd aangestipt, duren de rekenkameronderzoeken gemiddeld vrij lang. Diverse respondenten in het onderzoek, inclusief de rekenkamerleden en secretaris, hebben hierover een opmerking gemaakt. Een duur van een jaar of langer is geen uitzondering. Daarbij maakt het nogal een verschil wat als het exacte startmoment en wat als het einde wordt beschouwd. Als aan de voorkant de fase van vooronderzoek en opstellen van de onderzoeksopzet wordt meegerekend, komt er vaak nog een aantal maanden bij. Als aan het slot ook de bestuurlijke wederhoor of de behandeling door de raad wordt meegerekend, scheelt dat ook weer meerdere maanden. Dit is relevant in relatie tot de eerdere constatering dat onderzoeksrapporten met enige regelmaat ‘te laat’ verschijnen: als er tussen het moment dat een onderwerp als relevant wordt geïdentificeerd en het uiteindelijke verschijnen van het rapport anderhalf of twee jaar tijd zit, is het logisch dat het onderwerp soms niet meer actueel is natuurlijk.

Het is een niet-ongebruikelijk verschijnsel elders in het land dat lokale rekenkameronderzoeken relatief lang duren. Dat neemt niet weg dat het goed zou zijn om de oorzaken nader te bekijken, zodat eventueel aanpassing mogelijk is. Deels wordt de lange duur veroorzaakt door begrijpelijke vereisten van zorgvuldigheid, zowel in het vooraf goed formuleren van de onderzoeksvragen en uitwerken van de onderzoeksaanpak, als achteraf in het vragen van ambtelijke en bestuurlijke wederhoor. Daar is nu eenmaal niet veel aan te doen, of in elk geval niet zonder risico. Opvallend is wel dat ook de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek door externe onderzoeksbureaus soms lang duurt. In de discussies in rekenkamerland over de wenselijkheid van uitbesteden van onderzoek versus zelf uitvoeren, wordt de mogelijkheid om professionele onderzoekers strikt aan de vastgestelde planning te houden altijd als een voordeel van het uitbesteden beschouwd. Dat zou dus tot kortere doorlooptijden leiden dan zelf onderzoek uitvoeren. Dit lijkt in Leeuwarden niet altijd te lukken. Interessant is in dit verband dat het in ieder geval eenmaal, bij het gevraagde onderzoek naar Proloog uit 2011, gelukt is het hele traject – van het opbrengen van het onderwerp tot daadwerkelijke publicatie – in vier maanden tijd af te ronden. De tijdsdruk in dat onderzoek was fors, omdat raad en college zeer in de resultaten waren geïnteresseerd en daarop daadwerkelijk zaten te wachten. Blijkbaar kán het dan wel in zo’n situatie.

3.3 Raadsbehandeling

Als het rapport aan de raad is verzonden en is gepubliceerd, is de griffie verantwoordelijk voor het opstellen van een voorstel voor behandeling door de raad, een raadsvoorstel en een conceptraadsbesluit. In de praktijk worden deze documenten door de rekenkamersecretaris opgesteld. Vervolgens besluit het Presidium/de agendacommissie [check] tot agendering in het Politiek Podium.

In het Politiek Podium geeft de rekenkamervoorzitter samen met het lidrapporteur een toelichting op het onderzoek. Soms worden ze daarbij vergezeld door de externe onderzoekers. De verantwoordelijk portefeuillehouder is hierbij aanwezig. Vervolgens is er gelegenheid tot het stellen van vragen door raadsleden.

In het algemeen, zo stellen alle betrokkenen, is deze behandeling een weinig politieke en ietwat matte aangelegenheid, zonder veel discussie. In het onderzoek is door sommige gesprekspartners gezegd dat dit deels een teken is dat de kwaliteit van de rekenkamerrapporten onomstreden is. Hoewel dit laatste in het algemeen niet wordt ontkend, vinden sommige respondenten het eerder een teken van een lichte onverschilligheid van de raad ten aanzien van de rekenkamerrapporten. In het volgende hoofdstuk komen we hierin het kader van de bruikbaarheid uitgebreider op terug. Een derde verklaring die wordt genoemd, heeft te maken met de vergaderwijze van de raad. Voordat de gemeenteraad van Leeuwarden in 2014 overging van de klassieke vergaderwijze met commissievergaderingen naar het Politiek Podium, werd de presentatie van rekenkamerrapporten in de commissievergadering nog wel eens aangegrepen voor een politieke discussie tussen raadsleden en tussen raadsleden en de verantwoordelijk portefeuillehouder. Dat was in zekere zin niet de bedoeling van de presentatie, maar het leidde wel tot meer inhoudelijk debat. Nu de presentatie van het rapport expliciet als een informatieve bijeenkomst wordt geduid, gebeurt dit niet of nauwelijks meer.

Het raadsvoorstel, dat standaard de aanbevelingen van de rekenkamer bevat, wordt vervolgens geagendeerd voor besluitvorming door de raad. In het overgrote deel van de gevallen is het een hamerstuk in de raad en worden alle aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen door de raad.

Het recent afgeronde onderzoek naar het 1000-banenplan is ook in dit opzicht een uitzondering. Het rapport is zonder eindconclusies en aanbevelingen opgesteld, en de toelichting in maart j.l. had mede daarom een ander karakter dan bij andere onderzoeken. De rekenkamer zoekt met dit rapport ook expliciet naar lessen voor nieuw of ander beleid, en de bedoeling is om daarover op korte termijn nader met de raad en te portefeuillehouder te spreken. Met deze ambitie loopt de rekenkamer en haar voorzitter tamelijk ver voor de troepen uit. In het college wordt door een enkeling gefronst bij deze rolinvulling, zo blijkt uit het onderzoek, waarbij de term 'schaduwbestuurder' valt.

3.4 Relaties algemeen

De rekenkamer onderhoudt relaties met een aantal belangrijke stakeholders binnen en buiten de gemeente. Hieronder worden die getypeerd, mede op basis van de voorgaande paragrafen.

Zonder twijfel de belangrijkste stakeholder van de rekenkamer is de **gemeenteraad**. De relatie tussen rekenkamer en raad kan in algemene zin als goed maar niet erg intensief worden gekwalificeerd. Deze typering komt op allerlei manieren terug in het onderzoek. De enquête onder (oud-)raadsleden

laat zien dat zij de rekenkamer in (krappe) meerderheid als een bondgenoot beschouwen. De rekenkamer wordt door iets minder dan de helft van de respondenten goed bereikbaar en toegankelijk gevonden. Opvallend is dat vrij veel mensen een neutraal standpunt innemen bij deze vragen; daar valt nog wel iets te winnen, zo kan worden geconstateerd. Dat is zeker het geval bij het derde relationele aspect waarnaar is gevraagd, namelijk de mate waarin (oud-)raadsleden een goed beeld hebben van het werk van de rekenkamer. Meer dan de helft van de invullers antwoordt neutraal, wat toch ietwat teleurstellend is vanuit relationeel oogpunt. Daarbij moeten we aantekenen dat degenen die de enquête niet hebben ingevuld, er naar alle waarschijnlijkheid niet positiever over zullen denken.

In de gevoerde gesprekken met raadsleden en oud-raadsleden (nu wethouder) wordt het neutrale beeld bevestigd, in die zin dat men spreekt van een goede, maar niet erg hechte band. De rekenkamer informeert de raad met enige regelmaat over de start van onderzoeken en de jaarlijkse onderzoeksprogrammering. En daarnaast wordt de raad jaarlijks geraadpleegd voor onderwerpsuggesties. Zoals eerder al beschreven hebben de fracties de ronde die de rekenkamer in 2014 langs alle fracties heeft gemaakt gewaardeerd. Dat blijkt ook uit de antwoorden op de open vraag in de enquête (vraag 9) naar goede praktijken die de rekenkamer moet voortzetten. De toegankelijkheid en bereikbaarheid van de rekenkamer, mede dankzij de in de griffie gepositioneerde secretaris, wordt in de gesprekken benadrukt, maar veel contact is er niet. De indruk is dat dit enigszins als een gegeven wordt beschouwd; het wordt de rekenkamer in ieder geval niet echt kwalijk genomen.

In de beginjaren van de rekenkamer Leeuwarden is de relatie ontstaan met de **Auditcommissie** als begeleidingscommissie van de rekenkamer, net zoals dat gold voor de accountant. Op enig moment is de relatie enigszins geformaliseerd. Volgens de verordening voert de commissie met de rekenkamer een jaarlijks evaluatiegesprek over het functioneren en de werkwijze van de rekenkamer. Dat gebeurt elk jaar, en hiervan wordt een openbaar [check] verslag gemaakt. Het gesprek is in de praktijk niet zozeer een evaluatie van eerder gemaakte afspraken of gestelde doelen, maar heeft meer het karakter van een wederzijds informeren. Dat heeft volgens betrokkenen onder meer te maken met de sterke nadruk die de vorige rekenkamervoorzitter op de onafhankelijkheid van de rekenkamer legde. De Auditcommissie adviseert de raad verder over het budget van de rekenkamer. In de jaren dat er door de rekenkamer (en de raad en griffie) moest worden bezuinigd - we spreken dan grofweg over de jaren 2012-2014 - , zijn de kosten van de rekenkamer en de bezuinigingsmogelijkheden in het jaarlijkse gesprek aan de orde geweest.

Naast de gemeenteraad is het **college van B&W** een belangrijke partij voor de rekenkamer. Er is in de praktijk weinig contact tussen rekenkamer en college. In haar jaarlijkse cyclus informeert de rekenkamer het college over de onderzoeksprogrammering. In elk onderzoek zijn er de formele momenten waarop de rekenkamer het college informeert of om een reactie vraagt, en wordt meestal een interview met de portefeuillehouder gehouden. Bij de start van de vorige raadsperiode heeft de rekenkamer een kennismakingsgesprek met het college gevoerd. Dat is zeker gewaardeerd door het college, maar niemand herinnert het zich als een belangrijke gebeurtenis. De collegeleden hechten waarde aan het instrument rekenkamer(onderzoek) voor de gemeenteraad, en zijn vanuit hun verantwoordelijkheid als portefeuillehouder vooral geïnteresseerd in onderzoek dat bruikbare lessen en aanbevelingen oplevert voor bestuur en organisatie. De collegeleden waarschuwen ervoor dat de rekenkamer ervoor moet waken geen speelbal te worden van de politiek, en geen onderdeel moet willen worden van de politieke strijd in en om de raad. In het kader van het 1000-

banenplanonderzoek is in 2017 vrij veel contact geweest tussen de rekenkamervoorzitter, de portefeuillehouder en de burgemeester. Dat had als concrete aanleiding de moeizaam verlopen ambtelijke wederhoor, de mede daardoor ontstane vertraging in het onderzoek en de kwestie van het al dan niet gelegenheid geven voor bestuurlijke wederhoor. Dit is uiteindelijk in goede harmonie opgelost. In het college is wel enige weerstand te vinden tegen de nieuwe aanpak die onder invloed van de nieuw aangetreden rekenkamervoorzitter wordt gevolgd.

De **ambtelijke organisatie** is een derde stakeholder van de rekenkamer die aandacht verdient. Zoals al eerder bleek uit de beschrijving van het onderzoeksproces verlopen de contacten tussen rekenkamer en ambtenaren in het kader van specifieke onderzoeken in het algemeen goed. Dat heeft in de beginjaren van de rekenkamer wel even geduurd, zeggen diegenen die zich dat nog herinneren: de ambtelijke organisatie heeft moeten wennen aan het verschijnsel rekenkamer, dat zich ongevraagd met dossiers of beleidsterreinen kwam bemoeien, en met de onderzoeken een aanzienlijk tijdsbeslag legde op de ambtelijke capaciteit. Maar er is sprake geweest van gewenning, en in de loop van de jaren is het overleg over bijvoorbeeld termijnen van ambtelijke wederhoor soepel geworden. De nadruk op de onafhankelijkheid van de rekenkamer leidde de afgelopen jaren in de praktijk wel tot een vrij afstandelijke relatie, en de afstemming die er in de beginjaren wel was over bijvoorbeeld de eigen 213a-onderzoeken in de ambtelijke organisatie, vindt nu al jaren niet meer plaats. Belangrijke kanttekening daarbij is overigens dat die 213a-onderzoeken al enige tijd niet meer worden uitgevoerd door het gemeentebestuur. Uit de gevoerde gesprekken rijst verder het beeld op van een ambtelijke organisatie die zich coöperatief opstelt, maar waarbinnen een deel van de medewerkers bewust afstand houdt, en een ander (kleiner) deel openstaat voor interactie met de rekenkamer, om van te leren, en zelfs om mee te denken over de vraagstelling en insteek van de onderzoeken.

Binnen de gemeente is er dan tot slot nog de griffier en de **griffie**. De positionering van de rekenkamersecretaris bij de griffie heeft praktische voordelen in de verbinding tussen de rekenkamer, die immers bestaat uit drie externen, en de raad. Dat is onder meer zichtbaar in het (be)geleiden van rekenkamerrapporten naar de raad. De verhoudingen tussen de rekenkamersecretaris en de griffie (medewerkers) zijn goed en de lijnen zijn kort. Het is voor alle betrokkenen duidelijk dat de secretaris inhoudelijk niet wordt aangestuurd door de griffier, maar door de rekenkamer (voorzitter).

Met partijen in de stad onderhoudt de rekenkamer geen structurele contacten. Buiten Leeuwarden zijn er de professionele en collegiale contacten met andere rekenkamers, onder meer in NVRR-verband, de vereniging van rekenkamer (commissie)s en in de regio, onder meer in het kader van het in 2017 uitgebrachte gezamenlijke rapport naar de Wmo.

3.5 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden op basis van het voorgaande de deelvragen 4 en 6 beantwoord.

De **relaties** die de Rekenkamer Leeuwarden met de stakeholders binnen de gemeente onderhoudt, zijn in het algemeen goed. Dat geldt ook voor de verhouding met de gemeenteraad als belangrijkste partij. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de relatie enigszins afstandelijk is. Hoewel de meeste raadsleden wel positief staan tegenover de rekenkamer, voelen ze niet veel betrokkenheid. Dat geldt

in nog sterkere mate voor de relatie met het college, die relatie is zeer beperkt. Met de ambtelijke organisatie (en het bestuur) wordt goed samengewerkt in het kader van de onderzoeken. Een deel van de ambtenaren zou wel meer inhoudelijk betrokken willen zijn bij het denken over rekenkameronderzoeken.

De rekenkamer raadpleegt jaarlijks de raad in het proces van **onderwerpkeuze**. Dat contact wordt door de raad op prijs gesteld, zeker als dat met direct contact zoals een rondje langs de fracties gepaard gaat. De afweging wat wel en niet wordt onderzocht wordt door de rekenkamer zelf gemaakt, op basis van een duidelijke set criteria. De afwegingen worden niet gedeeld met de raad, maar de uiteindelijke onderzoeksprogrammering wel. De gekozen onderwerpen worden door de meeste betrokkenen als relevant voor de stad beschouwd. Qua timing is er wat minder tevredenheid, in die zin dat rekenkamerrapporten nogal eens verschijnen op momenten dat ze niet meer actueel of niet goed ingepast kunnen worden in de gemeentelijke cycli.

Het **onderzoeksproces** is in de onderzochte periode bijna altijd op dezelfde wijze verlopen. Kenmerkend zijn een kort vooronderzoek, uitbesteding van onderzoek op basis van een vooraf opgestelde onderzoeksopzet, toepassing van ambtelijke en bestuurlijke wederhoor en eindrapporten met door de rekenkamer zelf geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Tussentijds is er weinig communicatie met de raad over de voortgang of inhoud van het onderzoek. De onderzoeken duren vaak vrij lang, zeker als de aanloopfase en de wederhoor aan het eind worden meegerekend. Recent is er, met de komst van een nieuwe rekenkamervoorzitter, enige verandering opgetreden in de werkwijze rondom het rekenkameronderzoek. Deze veranderingen zijn nog niet vastgelegd en worden door sommigen in bestuur en ambtelijke organisatie met enige voorzichtigheid en ook weerstand bekeken.

De **raadsbehandeling** van rekenkamerrapporten verloopt ook altijd op dezelfde wijze. Het rapport inclusief een raadsvoorstel en een concept-raadsbesluit wordt in het Politiek Podium toegelicht. Dit leidt meestal niet tot veel politieke discussie. De aanbevelingen worden vervolgens eigenlijk altijd als hamerstuk door de raad vastgesteld.

Hoofdstuk 4 Resultaten en effectiviteit

In dit hoofdstuk wordt de blik gericht op de resultaten van het werk van de Rekenkamer Leeuwarden, namelijk de verrichte onderzoeken en de rapporten waarin over het onderzoek wordt gerapporteerd. Gekeken wordt allereerst hoe het staat met de kwaliteit van het onderzoek, waarbij diverse aspecten worden meegewogen. Daarna kijken we naar de bruikbaarheid of de relevantie van de onderzoeken voor de voornaamste gebruikers ervan. Tot slot wijden we een korte paragraaf aan de doorwerking van de onderzoeken, dat wil zeggen de mate waarin de rapporten tot effecten of veranderingen in het bestuur leiden.

4.1 Kwaliteit van de onderzoeken

De kwaliteit van rekenkameronderzoeken kent verschillende aspecten, die hier van elkaar worden gescheiden.

Allereerst is er de *onderzoeksmatige kwaliteit* van de rapporten, beoordeeld aan de hand van enkele hoofdpunten: vraagstelling, dataverzameling, conclusies, en in meer brede zin aspecten als betrouwbaarheid, geldigheid en controleerbaarheid. Voor vier rekenkameronderzoeken is hier wat meer in detail naar gekeken.

Vier rekenkameronderzoeken nader bekeken

Alle rekenkameronderzoeken uit de onderzochte periode 2009-heden zijn in dit evaluatieonderzoek bestudeerd en meegewogen. Voor vier onderzoeken is de kwaliteit expliciet beoordeeld. De onderzoeken zijn enigszins gespreid over de domeinen en de onderzochte periode, maar kunnen niet als een representatieve selectie worden beschouwd.

1. September 2017: 'Voortvarend onderweg. Onderzoek naar de start van de WMO2015 in de gemeente Leeuwarden'

In 2016 heeft de Rekenkamer Leeuwarden samen met 12 andere rekenkamer(commissie)s een onderzoek opgestart naar de uitvoering van de Wmo in de in totaal 16 gemeenten die zij vertegenwoordigden. Het onderzoek is in oktober 2016 van start gegaan en uitgevoerd door Lysias Consulting Group.

2. Juni 2015: 'Vaste grond. Een onderzoek naar de risico's grondposities en grondexploitaties in Leeuwarden'

In september 2014 heeft de rekenkamer een onderzoek naar grondbeleid en grondexploitaties van de gemeente Leeuwarden gestart. De rekenkamer heeft zich in het onderzoek laten ondersteunen door RIGO Research en Advies.

3. Mei 2015: 'Lessen voor toekomstige herindelingen. Evaluatie herindeling met de gemeente Boarnsterhim'

In september 2014 heeft de rekenkamer een onderzoek gestart naar de lessen uit het herindelingsproces met de gemeente Boarnsterhim. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau ProFacto.

4. Oktober 2011: 'Proloog van een verzelfstandiging'

In juni 2011 heeft de raad de rekenkamer gevraagd onderzoek te doen naar de relatie tussen de

gemeente en Proloog, de organisatie van het verzelfstandigde openbaar primair onderwijs. De rekenkamer heeft dit in nauwe samenwerking met prof.dr. H.B. Winter, hoogleraar Toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De vier bestudeerde onderzoeken voldoen zonder meer aan de kwaliteitseisen waar rekenkameronderzoek aan moet voldoen. Er is sprake van een duidelijke en afgebakende vraagstelling en een gerichte, transparante en goed gedocumenteerde dataverzameling. Niet in elk onderzoek is een normenkader gehanteerd, maar daar waar dat niet is gebeurd is dit onderbouwd. Het materiaal rechtvaardigt de conclusies die worden getrokken in de bestudeerde onderzoeksrapporten. Op basis hiervan is er geen twijfel aan de algemene betrouwbaarheid, geldigheid en controleerbaarheid. De aanbevelingen zijn in het algemeen vrij concreet en specifiek geformuleerd.

Ook als de rekenkamerrapporten over de onderzochte periode van 2009 tot heden in bredere zin worden bekeken, is er geen reden om te twijfelen aan de onderzoeksmatige kwaliteit van het rekenkameronderzoek. Er zijn rapporten bij die een minder wetenschappelijke insteek hebben, zoals de Rekenkamerbrief over digitale informatiebeveiliging uit 2016, maar de afweging is altijd bewust gemaakt. De gesprekspartners in het onderzoek hebben op dit punt ook geen twijfels geuit: de onderzoeksmatige kwaliteit van de rapporten staat niet ter discussie. Een uitzondering moet worden gemaakt voor het recent gepubliceerde onderzoek naar het 1000-banenplan: daarop is van bestuurlijke zijde wel degelijk kritiek te beluisteren, ook op de onderzoeksmatige kwaliteit.

Daarnaast – en dat is een ander belangrijk aspect van kwaliteit – gaat het om de mate waarin bevindingen toegesneden zijn op de situatie (*lokaal maatwerk*). Over de volle breedte bekeken zijn de onderzoeksrapporten van de Rekenkamer Leeuwarden voldoende specifiek toegesneden op de Leeuwardense situatie. Een uitzondering is misschien het onderzoek naar de Wmo2015 uit 2017, dat immers voor 16 gemeenten gezamenlijk is uitgevoerd; bij dat onderzoek was het lokaal maatwerk nu eenmaal niet het voornaamste doel. In algemene zin zijn de rapporten weliswaar voldoende toegespitst op Leeuwarden, maar de werkwijze om externe bureaus in te schakelen is daarin wel een potentieel risico, in die zin dat er bij (landelijk opererende) onderzoeksbureaus logischerwijs een neiging bestaat om constatering, inschattingen en aanbevelingen uit onderzoek elders ook op Leeuwarden van toepassing te verklaren. Doordat de rekenkamer de tijd neemt aan het slot van het onderzoeksproces om de bevindingen zelf te vertalen in conclusies en aanbevelingen wordt voorkomen dat deze ‘langs het doel’ gaan.

Hierbij kunnen wel enkele kanttekeningen worden gemaakt. In de rekenkamer zelf wordt genuanceerd gedacht over het effect van het uitbesteden van onderzoek op de kwaliteit van de conclusies en aanbevelingen. De leden hebben zich in de loop van de jaren gerealiseerd dat er beperkingen zijn aan deze werkwijze. Zij wijzen erop dat de werkwijze in het algemeen tot ietwat ‘vlakke’ conclusies leidt, meer dan wanneer je als rekenkamer zelf onderzoek doet. Niet alleen zal een ingehuurd onderzoeker misschien net wat minder hard spitten en speuren als het onderzoek moeizaam verloopt, maar ook is er door de constructie van een strikt afgebakende opdracht logischerwijs veel minder bereidheid bij de externe onderzoekers om de focus van het onderzoek aan te passen aan de tussentijdse bevindingen. Sommige ervaren raadsleden zien ook dat de conclusies en aanbevelingen van rekenkameronderzoeken soms wat vlak en voorzichtig zijn, maar wijten dat

met name aan de terughoudendheid van de rekenkamer om politiek gevoelige uitspraken te doen. Het is goed mogelijk dat beide factoren een rol spelen.

Van ambtelijke zijde wordt hieraan nog de interessante observatie toegevoegd dat klassieke rekenkameronderzoeken - zeker als ze door externe bureaus worden uitgevoerd - qua materiaalverzameling sterk leunen op de ambtelijke organisatie. Beleidsdocumenten en gesprekken met ambtenaren leveren in principe geen nieuw materiaal op en dat betekent dat de geleverde inzichten en aanbevelingen niet erg vernieuwend (kunnen) zijn, en door de organisatie nogal eens als mosterd na de maaltijd worden beschouwd. Dat lijkt een terechte constatering, die overigens niet gemakkelijk te veranderen zal zijn. Het is immers moeilijk om je goed rekenkameronderzoek voor te stellen waarbij de betrokken ambtenaren niet een belangrijke bron van materiaalverzameling zijn.

Een derde aspect van de kwaliteit van rekenkamerrapporten betreft de *leesbaarheid* en de *toegankelijkheid*. In objectieve zin kan allereerst worden vastgesteld dat de rapporten in goed en correct Nederlands, goed gestructureerd en begrijpelijk zijn geschreven. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er wel degelijk verschillend over dit criterium wordt gedacht. Bestuur en ambtelijke organisatie vinden de rapporten goed leesbaar en toegankelijk, en hebben hierbij geen bedenkingen. In de raad, de voornaamste doelgroep van de rekenkamer, zijn er ook raadsleden die behoefte aan meer maatwerk: kortere, scherpere rapporten, of zelfs snelle adviezen, met minder ambtelijk jargon en meer visualisaties. Waarom een rapport van wel 27 pagina's, is de begrijpelijke vraag. Raadsleden moeten immers al genoeg stukken lezen. Deze houding is ook enigszins terug te zien in de enquête, in de antwoorden op de open vraag (nummer 9) naar verbeterpunten voor de rekenkamer. De kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is dat hier een klassieke spanning zichtbaar is tussen de wetenschappelijke c.q. onderzoeksinhoudelijke wereld en de politieke wereld. Raadsleden willen graag korte en direct bruikbare producten, maar daar staat tegenover dat onderzoekers, zeker zij die beleid en bestuurders moeten evalueren, begrijpelijkerwijs hechten aan een zorgvuldige en uitgebreide onderbouwing van hun conclusies.

4.2 Bruikbaarheid van de onderzoeken

Misschien nog wel belangrijker dan de kwaliteit van de rapporten is de vraag hoe het is gesteld met de bruikbaarheid en de relevantie ervan. Dit is een vraag die alleen op grond van de oordelen van de gebruikers kan worden beantwoord.

Uit de enquête blijkt dat het matig is gesteld met de bruikbaarheid van de rekenkameronderzoeken in de ogen van de **gemeenteraad**. Vraag 8 laat zien dat veel (oud-)raadsleden neutraal zijn over de vraag of de rekenkamerrapporten hen meer inzicht in specifieke thema's hebben geboden, meer aandacht voor nieuwe thema's hebben gegenereerd, geleid hebben tot betere discussie en besluitvorming in de raad en hen beter in staat stellen het college te controleren. Uit het raadsgesprek blijkt dat de raadsleden behalve over de leesbaarheid en de toegankelijkheid ook hun aarzelingen hebben over de voorzichtige en als 'veilig' aangeduide conclusies en aanbevelingen. De conclusies zijn ook vaak nogal 'bedrijfsmatig', zo wordt gezegd, waarmee vooral niet-inhoudelijk lijkt te worden bedoeld. Met de term wordt ook gedoeld op aanbevelingen die erop zijn gericht om van te leren, aanbevelingen 'waar je niet tegen kunt zijn'. Deze typeringen van de raadsleden komen overeen met de eerdere constatering dat de debatten in de raad over de rekenkamerrapporten vaak weinig levendig zijn en de aanbevelingen bijna zonder uitzondering en zonder discussie worden

overgenomen. Voor sommige raadsleden is een bestuurlijke reactie van het college, die stelt dat de aanbevelingen nuttig zijn en inmiddels zijn overgenomen, zelfs een teken dat de rekenkamer niet scherp genoeg heeft gerapporteerd. Overigens lijkt er in de raad niet meteen overeenstemming te zijn over de vraag of de rekenkamer echt scherper aan de wind moet gaan varen in haar onderzoek en haar conclusies. Sommige raadsleden zouden wel voelen voor meer onderzoek met als leidende vraag of het college de gestelde ambities weet te halen, maar andere raadsleden zien daar minder in. Bepalend hiervoor is natuurlijk in belangrijke mate of men tot de coalitie of de oppositie behoort. Het wordt door menigeen ook expliciet als een risico benoemd voor de rekenkamer om een dergelijke strategie te kiezen. Een onderzoek dat ook door raadsleden steeds als bijzonder succesvol en bruikbaar wordt genoemd, is dat naar Proloog in 2011.

De rekenkamerleden zijn zich ervan bewust dat de bruikbaarheid en de relevantie van hun rapporten voor raadsleden niet zo groot is als ze zouden willen. Het is juist deze constatering die de rekenkamer en de Auditcommissie als begeleidingscommissie ertoe bracht in 2016 het vertrek van de toenmalige voorzitter aan te grijpen om bewust op zoek te gaan naar vernieuwing. Na zo'n zeven jaar in min of meer dezelfde samenstelling te hebben gewerkt, met dezelfde werkwijze, was het voor zowel de leden en de secretaris van de rekenkamer als de meest betrokken gesprekspartners in de raad tijd om het eens anders te gaan doen en daar een ander type voorzitter bij te zoeken.

De bruikbaarheid van rapporten in de ogen van het **college** en de **ambtelijke organisatie** wordt, logisch misschien, door andere factoren bepaald dan die voor de raad gelden. Bestuurders en ambtenaren willen in het algemeen - de een overigens meer dan de ander - graag onderzoeken waarvan ze kunnen leren voor de toekomst. Daarnaast worden onderzoeksrapporten die behalve zwakke punten ook goede zaken aanstippen begrijpelijkerwijs op prijs gesteld. Met name sommige ambtenaren zouden wel bereid zijn in de voorfase mee te denken over de onderzoeksvraag en -aanpak van nieuwe onderzoeken, om meer dan nu soms het geval is rapporten te krijgen die hen nieuwe en verrassende inzichten bieden. Tegelijkertijd merken diverse respondenten op dat de rekenkamer bij aanvang van een onderzoek duidelijk moet maken of het onderzoek in eerste instantie is gericht op rekenschap vragen (of 'afrekenen'), of dat het voornaamste doel is om te leren. Uit wetenschappelijk onderzoek naar controle- en verantwoordingsmechanismen weten we dat die beide motieven voor controle en verantwoording – afrekenen en leren – zich niet altijd gemakkelijk laten verenigen.

4.3 Doorwerking van de onderzoeken

In het jargon van rekenkamers en andere controlerende organen wordt de term 'doorwerking' gebruikt om iets te zeggen over de effectiviteit van hun werk. Kort gezegd is doorwerking de invloed van onderzoeksresultaten op besluitvorming en beleid.

In deze evaluatie is slechts in beperkte mate aandacht besteed aan de doorwerking van de rapporten van de Rekenkamer Leeuwarden. Reden daarvoor is dat die doorwerking parallel aan deze evaluatie door de rekenkamer zelf wordt onderzocht. Daarbij wordt voor alle onderzoeken uit de afgelopen periode onderzocht in hoeverre de conclusies en aanbevelingen zijn overgenomen, vastgesteld en aantoonbaar zijn opgevolgd in het beleid van de gemeente Leeuwarden, blijkend uit schriftelijke bronnen. Daarnaast wordt onderzocht wat eventueel buiten de gemeente Leeuwarden met de rapporten is gedaan.

Toch kunnen hier enkele algemene constatering worden gedaan ten aanzien van de doorwerking.

Uit het onderzoek blijkt dat er in de gemeente Leeuwarden weinig is georganiseerd en afgesproken om de doorwerking van de rekenkamerrapporten te monitoren en te bevorderen. In elk raadsbesluit behorend bij een rekenkamerrapportage wordt het college gevraagd een jaar na het nemen van het besluit de raad te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen. In de praktijk gebeurt dit niet. De raad en de griffie houden, ondanks eerdere voornemens hiertoe,⁹ niet systematisch bij of de aanbevelingen van de rekenkamer worden uitgevoerd.

Aangezien de meeste aanbevelingen op het bord van het college liggen, is daarvoor ook de medewerking van het college nodig. Het college en de ambtelijke organisatie houden ook niet bij hoe het staat met de uitvoering van de door de raad vastgestelde aanbevelingen. Uitgangspunt van bestuur en ambtelijke leiding daarbij is dat de betrokken ambtenaren zelf verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de aanbevelingen op hun beleidsterrein. Dat kan soms of misschien zelfs vaak goed werken – in het onderzoek zijn diverse voorbeelden aangedragen van aanbevelingen die zijn doorgevoerd -, maar het is een wat gemakzuchtige redenering. Het is op zich natuurlijk geen gekke gedachte dat een portefeuillehouder met een ‘opdracht’ van de raad stuurt op het uitvoeren daarvan, en de organisatie dus op een of andere manier laat volgen en rapporteren wat er met de aanbevelingen gebeurt. Dat gebeurt nu dus niet. Er wordt ook niet over gerapporteerd aan de raad.

4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze slotparagraaf wordt deelvraag 5 beantwoord.

De resultaten van het werk van de rekenkamer worden neergelegd in de onderzoeksrapporten. In de onderzochte periode heeft de rekenkamer 23 rapporten geproduceerd, dat is een gemiddelde van ongeveer 2,5 per jaar. Dat stemt overeen met de afspraak met de gemeenteraad (Auditcommissie).

De rapporten zijn qua onderzoeksmatige kwaliteit zonder meer aan de maat. Bij de gebruikers en betrokken actoren zijn daarover ook niet of nauwelijks twijfels. In het algemeen voldoen de onderzoeken ook aan het criterium van lokaal maatwerk. Er worden door diverse betrokkenen, ook in de rekenkamer zelf, wel kanttekeningen gemaakt bij de scherpheid van de conclusies en aanbevelingen. Daarin is zeker verbetering mogelijk, is de algemene opvatting. Over de leesbaarheid en toegankelijkheid van de rapporten wordt enigszins verdeeld gedacht: de rapporten zijn goed gestructureerd geschreven, maar meerdere raadsleden geven aan dat zij behoefte hebben aan (veel) kortere, scherpere en soms snellere producten.

Als we kijken naar de bruikbaarheid van de rapporten, dan kan worden gesteld dat hier nog zeker winst is te behalen. De raadsleden zien goede voorbeelden, en ze zijn zeker niet negatief over de rapporten, maar de mate waarin ze rapporten daadwerkelijk gebruiken en rapporten zien als middel om het werk van de raad te verbeteren, is nogal beperkt. Daarbij moet worden aangetekend dat er niet direct overeenstemming lijkt te bestaan in de raad over de vraag of de rekenkamer in haar onderzoek en haar conclusies scherper aan de wind moet gaan zeilen. Het college en de ambtelijke organisatie vinden de rapporten goed leesbaar en in algemene zin redelijk bruikbaar, hoewel de conclusies en aanbevelingen nog wel eens als ‘mosterd na de maaltijd’ worden getypeerd.

⁹ Onder meer besproken tijdens het jaarlijks gesprek tussen rekenkamer en Auditcommissie in mei 2013.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

In het inleidend hoofdstuk werd als hoofdvraag geformuleerd:

Hoe effectief is de Rekenkamer Leeuwarden, in termen van de bijdrage aan de positie en rol van de raad en de bijdrage aan goed beleid en bestuur van de gemeente (doorwerking), en in welke zin is een heroriëntatie op doel en werkwijze wenselijk?

In de voorgaande hoofdstukken zijn alle deelvragen uitgebreid beantwoord. Alleen deelvraag 8 niet, naar de betekenis van de bevindingen voor doel en werkwijze van de rekenkamer in de komende jaren. Die wordt hier meteen meegenomen.

5.1 Conclusies

Alles overziend kan worden geconcludeerd dat de Rekenkamer Leeuwarden in de periode 2009 tot heden goed en stabiel heeft gefunctioneerd. De gestage stroom kwalitatief goede rapporten in de loop van de jaren heeft zonder meer een bijdrage geleverd aan het informeren en daarmee ondersteunen van de raad, op een breed scala aan beleidsonderwerpen en -terreinen. Het is van belang om daaraan toe te voegen dat de rechtstreekse bijdrage aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad vrij beperkt is geweest. Het onderzoek laat zien dat de raadsleden niet al teveel gebruik hebben gemaakt van de rapporten. Het doorwerkingsonderzoek, dat de rekenkamer zelf heeft uitgevoerd, laat zien dat de raad soms wel, maar vaak ook niet voldoende doet met de aanbevelingen die op (de werkwijze van) de raad waren gericht.

Tegelijkertijd blijkt uit deze evaluatie en uit het doorwerkingsonderzoek dat de rekenkamerrapporten wel degelijk tot aanpassingen in beleid, bestuur en organisatie van de gemeente hebben geleid. De ene keer meer dan de andere, maar de meeste onderzoeken hebben op één of andere manier effect gehad. Soms komt dat ook weer de kaderstellende of de controlerende rol van de raad ten goede, bijvoorbeeld als het leidt tot betere informatievoorziening aan de raad.

Het voorgaande betekent dat de winst vooral geboekt kan worden in de relatie tussen raad en rekenkamer. Als de rekenkamer zich (meer richt op wat de raad nodig heeft en ook in algemene zin actiever aan de relatie werkt, en de raad op zijn beurt meer moeite doet om gebruik te maken van het belangrijke instrument rekenkamer, kan de rekenkamer effectiever worden, zo kan worden geconcludeerd. Het is verstandig om dit aan te pakken in samenhang met de door de rekenkamer reeds ingezette veranderingen in aanpak en werkwijze die in deze evaluatie zijn gesignaleerd. Daar kunnen dan ook de inwoners en de stad meer bij worden betrokken: uiteindelijk gaat het immers om de effecten op de samenleving.

5.2 Aanbevelingen

Met inachtneming van de beantwoording van de deelvragen en bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn in eerste instantie aan de rekenkamer gericht, zonder dat de verantwoordelijkheid van de raad en de Auditcommissie als voornaamste partner daarmee wordt ontkend.

Een **eerste blok** aanbevelingen aan de rekenkamer betreft de veranderingen in taakopvatting en werkwijze die momenteel plaatsvinden:

1. Bespreek zo snel mogelijk binnen het collegiale orgaan dat de rekenkamer is welke veranderingen in taakopvatting en werkwijze wenselijk worden gevonden. Formuleer bepaalde veranderideeën eventueel in de vorm van experimenten, die direct na afloop kunnen worden geëvalueerd.
2. Leg als rekenkamer zo snel mogelijk een korte notitie met verandervoorstellen voor aan de raad en bespreek deze. Het ligt voor de hand om dit eerst met de Auditcommissie te bespreken, maar betrek er ook de hele raad bij.
3. Betrek bij het interne gesprek in de rekenkamer en het gesprek tussen rekenkamer en raad/Auditcommissie vooral de vraag wat voor soort rekenkamer je wilt zijn, en wat voor soort onderzoek je als rekenkamer doet: zelf doen of uitbesteden, ex-post of ex-ante, leren of afrekenen, beoordelen of meedenken, voor de raad of voor het bestuur, binnenshuis of buitenshuis, van buiten naar binnen of van binnen naar buiten, dat zijn allemaal afwegingen die expliciet moeten worden gemaakt. Geef aan of en in welke mate je daarin wilt en kunt variëren.
4. Betrek bij het interne gesprek en het gesprek tussen rekenkamer en raad ook de kwestie van het wel of niet vragen van bestuurlijke wederhoor.
5. Leg de uitkomsten van het overleg met de raad zo snel mogelijk vast in het reglement van orde. Overweeg om voorafgaand daaraan hierover ook met het college en/of de gemeentesecretaris in overleg te gaan.
6. Neem bij het formaliseren ook de kwestie van de vergoedingen (vaste vergoeding en uurvergoeding) mee.

Een **tweede blok** bevat een aantal concrete aanbevelingen ten aanzien van de relatie met de raad:

7. Blijf actief de verbinding met de raad zoeken, met name ook in de fase van het 'ophalen' van nieuwe onderzoeksonderwerpen. Doe dit zoveel mogelijk (jaarlijks) in direct contact met de fracties.
8. Koppel terug naar de raad en/of de fracties waarom bepaalde onderwerpen wel en niet zijn gekozen. Wees daarin niet al te formalistisch: zo begrijpen raadsleden het prima dat je als rekenkamer aan sommige onderwerpen je vingers niet wilt branden.
9. Zoek naar manieren om de raad actiever te betrekken bij lopende rekenkameronderzoeken. Het ene onderzoek leent zich daar beter voor dan het andere, maar geen contact is een gemiste kans om je bekendheid en de betrokkenheid te vergroten, en de raadsleden bewust te maken van de meerwaarde van de onderzoeksresultaten. Een groepsgesprek om voorlopige bevindingen te delen en daarover eerste reacties op te halen kan in veel onderzoeken een nuttige aanvulling zijn op de gegevensverzameling.
10. Zoek naar meer afwisseling en variatie in de rapporten en producten die je als rekenkamer produceert. Experimenteer met kortere producten, wees ook hier expliciet over het experimentele karakter en evalueer goed, zowel intern als met de raad en andere stakeholders.
11. Maak serieus werk van de vertaling van onderzoeksrapporten in goed leesbare samenvattingen/5-minutenversies/visualisaties. Dit is iets dat veel rekenkamers zich voornemen, maar slechts weinigen echt voor elkaar krijgen.

Een **derde blok** betreft enkele overige aanbevelingen:

12. Aanbeveling aan het college: maak snel werk van een volg- en rapportagesysteem ten aanzien van de rekenkameraanbevelingen.
13. Aanbeveling aan de raad en griffie: zoek afstemming met het college over een volg- en rapportagesysteem ten aanzien van rekenkameraanbevelingen.

En tot slot:

14. Ga de komende jaren als rekenkamer meer op zoek naar verbinding met de stad en inwoners. Niet alleen als bron van onderzoeksgegevens, of om input voor nieuwe onderzoeksonderwerpen op te halen, maar ook om de buitenwereld actief in te schakelen bij de verantwoording over het gevoerde bestuur. Met nieuwe vormen van burgeronderzoek, burgervisitaties, 'armchair auditing', etc. is veel winst te behalen en je positioneert de rekenkamer veel meer als stimulator van publieke verantwoording. Het is ook een goede manier om de inhoudelijke verbinding met de raad te leggen, die immers ook altijd op zoek is naar nieuwe manieren om inwoners te betrekken bij het bestuur van de stad.

Gebruikte literatuur en bronnen

Documenten Rekenkamer Leeuwarden

- Instellingsbesluit
- Eerdere (zelf)evaluaties: Tussenbalans 2007, evaluatie in 2009 en zelfevaluatie in 2014.
- Jaarverslagen en jaarplannen in de jaren 2008-2017
- Financiële overzichten gemeente voor de jaren 2010-2017
- Verslagen jaarlijks gesprek begeleidingscommissie (Auditcommissie) met rekenkamer in de jaren 2012-2014
- Raadsvoorstel instelling rekenkamer en vaststellen verordening rekenkamer, oktober 2013
- Functieprofielen rekenkamerleden, intern document, november 2013
- Reglement van orde
- Oude onderzoeksprotocollen
- Huidige (en eerdere) Verordening op de rekenkamer

Inclusief alle rekenkamerrapporten uit de periode 2009-heden, zoals genoemd in Bijlage 1.

Algemene bronnen

Berenschot (2015) *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*, in opdracht van het ministerie van BZK.

Commissie-Van de Donk (2016) *Meervoudige democratie. Naar een toekomstgericht openbaar bestuur*, Den Haag.

NSOB (2017) *De raad en zijn hulptroepen*, Den Haag.

VNG-denktank (commissie-Ollongren) (2016) *Maatwerkdemocratie*, Den Haag.

Bijlage 1 Onderzoeken Rekenkamer Leeuwarden vanaf 2009

Onderzoek	Onderwerp	Publicatie	Domein
Besluitvorming Infra-gestructureerd	besluitvorming infrastructurele projecten	augustus 2009	Fysiek
Werkt het?	re-integratie van bijstandsgerechtigden	augustus 2009	Sociaal
Verbonden partijen verbonden	de mate van beheersing van de risico's van verbonden partijen.	januari 2010	bestuur & middelen
Vooronderzoek wijkgericht werken	wijkgericht werken en de relatie met wijkpanels	maart 2010	Fysiek
Zaaien en oogsten	project Nieuw Zaailand	september 2010	Fysiek
Externe inhuur	de inhuur van extern personeel bij de gemeente Leeuwarden	september 2010	bestuur & middelen
Rekenkamerbrief wijze afdoening WOZ-bezwaren	wijze afdoening WOZ-bezwaren	mei 2011	bestuur & middelen
Subsidiebeleid	naleving subsidieverordening	oktober 2011	bestuur & middelen
Proloog van een verzelfstandiging	verzelfstandiging van Proloog en de verhoudingen en informatie-uitwisseling tussen gemeente en Proloog	oktober 2011	Sociaal
Bouwen met beleid	woningbouwbeleid	juni 2012	Fysiek
Armoedebelaid	evaluatie armoedebelaid	juli 2012	Sociaal
Inkoop & Aanbesteding	inkoop- en aanbestedingsbeleid	januari 2013	bestuur & middelen
Zicht op bezuinigen	de voortgang van de realisatie van de bezuinigingstaakstelling	april 2013	bestuur & middelen
Locatiekeuze Maatschappelijke Opvang	Leeuwarder model voor de locatiekeuze maatschappelijke opvang	september 2013	sociaal
Geen beleid zonder risico's, geen risico's zonder beleid	toetsing risicomanagement (systematiek en	mei 2014	bestuur & middelen

	werking) van de gemeente aan de normen van 'goed risicomanagement'		
Overdracht van bevoegdheden	delegatie van raadsbevoegdheden aan het college van B&W of aan besturen van Gemeenschappelijke Regelingen	juli 2014	bestuur & middelen
Hervorming sociaal domein	koersdocument 'hervorming sociaal domein'	mei 2014	Sociaal
Lessen voor toekomstige herindelingen	evaluatie herindeling met de gemeente Boarnsterhim	mei 2015	bestuur & middelen
Vaste grond	risico's grondposities en grondexploitaties in de gemeente Leeuwarden	juni 2015	Fysiek
Omvorming kunst- en cultuureducatie	evaluatie omvorming domein kunst en cultuur	februari 2016	Sociaal
Informatieveiligheid	Digitale informatieveiligheid van de gemeente Leeuwarden.	oktober 2016	bestuur & middelen
WMO2015	uitvoering gemeentelijk beleid t.a.v. maatschappelijke ondersteuning	september 2017	Sociaal
1000-banenplan	Aanvalsplan Werk	januari 2018	Sociaal

Bijlage 2 Enquêteresultaten

Verantwoording enquêteresultaten

De online enquête is op 6 februari 2018 uitgezet onder alle 39 zittende raadsleden en de 24 raadsleden die na de verkiezingen in november 2017 uit de raad zijn gegaan. Een week later is aan iedereen een herinneringsmail verstuurd.

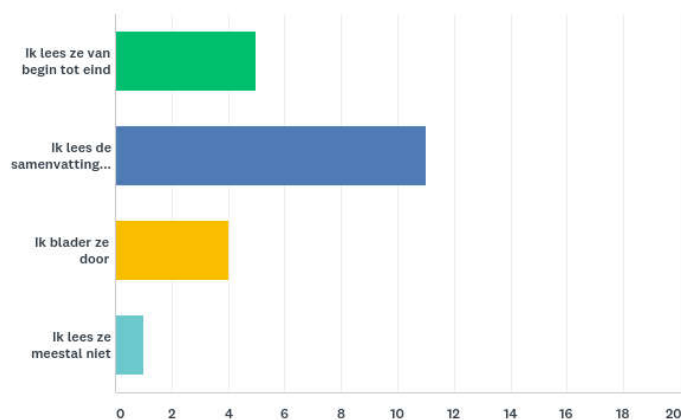
De enquête is uiteindelijk ingevuld door 26 mensen: 8 oud-raadsleden en 18 zittende raadsleden, waarvan 11 nieuwe. Dat betekent een respons van in totaal 41%.

Vanwege het recente aantreden van een grotendeels vernieuwde gemeenteraad is mensen bij het invullen geadviseerd om bepaalde vragen over te slaan. Zo is de oud-raadsleden gevraagd de toekomstgerichte vragen over te slaan. De vragen over de gang van zaken tot op heden zijn door 21 mensen ingevuld: 8 oud-raadsleden en 7 zittende raadsleden, en dus ook enkele nieuwe raadsleden.

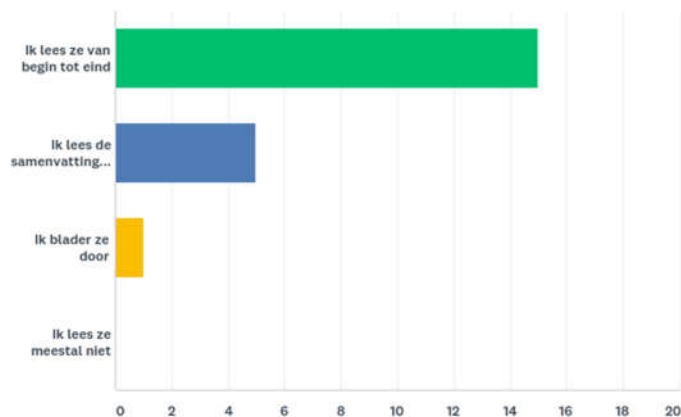
Hieronder zijn de antwoorden op de belangrijkste vragen weergegeven. De inleidende vragen naar de status van de respondenten (oud-raadslid, nieuw raadslid, langer zittend raadslid) zijn daarbij niet gepresenteerd.

Resultaten per vraag

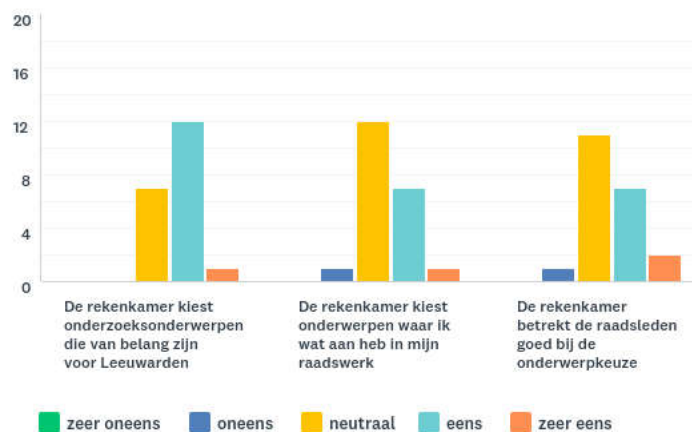
Q3 Hoe leest u in het algemeen de rapporten van de Rekenkamer Leeuwarden?



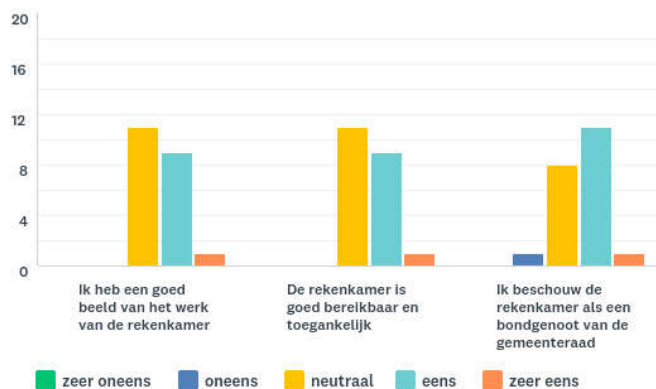
Q4 Hoe leest u de rekenkamerrapporten die betrekking hebben op uw eigen onderwerpen?



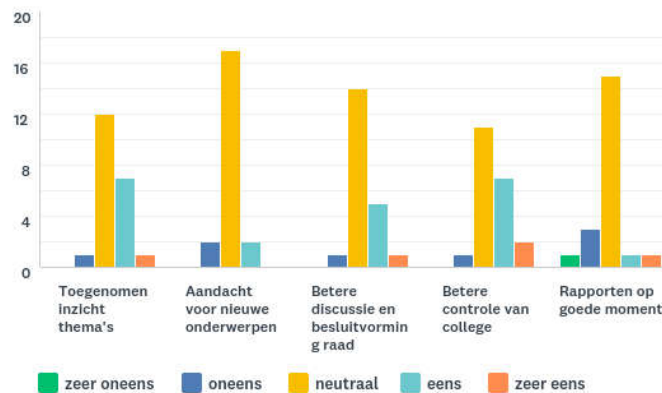
Q6 Keuze onderwerpen



Q7 Relatie raad-rekenkamer



Q8 Bruikbaarheid rekenkamer



Q9 Welke tips heeft u voor de rekenkamer?

Q9A: Wat zou de rekenkamer anders kunnen doen?

- Kort en krachtig input geven voor de raad/ informatie visueel en overzichtelijk presenteren
- Het beleid minder als ambtenaar benaderen dus korter en zakelijker
- Intensiever betrekken van raad bij keuze onderwerpen
- Wellicht in een eerder stadium zaken agenderen
- Portefeuillehouders ipv fractievoorzitters meenemen
- Misschien wat vaker ongevraagd advies, korte snelle trajecten bij actuele onderwerpen
- De oren niet laten hangen naar landelijke voor rekenkamers hippe onderwerpen. Genoeg ruimte behouden voor ad-hoc onderwerpen, de lokale, actuele gevoeligheden
- Sneller inspelen op actualiteit
- Meer onderzoek op cijfermatige doelstellingen en resultaten. Er wordt nu te vaak onderzoek gedaan naar processen
- Intensiever communiceren met de hele raad ipv alleen auditcommissie
- De Rekenkamer is volledig autonoom welke onderwerpen worden gekozen. De raad zou bijv. een top vijf kunnen adviseren
- Bondiger rapporten
- Met de gemeenteraad zoeken naar onderwerpen
- De enquête is te vroeg, er zijn 24 nieuwe raadsleden die er helemaal geen ervaring mee hebben

Q9B: Wat moet de rekenkamer vooral blijven doen?

- Vragen om onderwerpen bij de fracties
- Kritisch
- Contact met raadsleden houden over werkwijze e.d.

- Diepgaand analyseren
- Hoor en wederhoor
- Onderwerpen aan raadsleden vragen en vooral doen
- Onafhankelijk kritisch blijven
- Onafhankelijk blijven, naar binnen toe (de eigen gemeentelijke organisatie), maar ook naar buiten toe (landelijke trends)
- Degelijk werk
- Onderwerpen "ophalen" bij de fracties
- Drie keer per jaar een rapport uitbrengen over relevante thema's
- Controle
- Onderzoeken doen

Q10: De **onderzoekssuggesties** bij vraag 10 van de enquête zijn aan de rekenkamer overhandigd.

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden

Op 21 en 22 februari 2018 zijn gesprekken gevoerd met een aantal betrokkenen, soms in de vorm van een groepsgesprek, en in de weken daarna hebben nog enkele telefonische gesprekken plaatsgevonden:

- Ferd Crone (burgemeester)
- Friso Douwstra (wethouder en voormalig lid auditcommissie) *telefonisch*
- Sjoerd Feitsma (wethouder en voormalig raadslid)
- Reindert Hoek (gemeentesecretaris) *telefonisch*
- Marcel Hoekstra (rekenkamerlid)
- Coco Hoving (adjunct-griffier/secretaris auditcommissie)
- Lia Randsdorp (griffier)
- Jellie Rijpma-Veninga (rekenkamersecretaris)
- Joop Roebroek (rekenkamervoorzitter)
- Dick Tuijtjens (concerncontroller)
- Fokko de Vegt, Martine Diephuis en Peter de Bruin (ambtelijke organisatie, groepsgesprek)
- Edwin Voorwinde (rekenkamerlid)

Op 21 februari 's avonds is verder een groepsgesprek gevoerd met een tiental raadsleden, waaronder enkele leden van de Auditcommissie.

Colofon

Onderzoek uitgevoerd door Klaartje Peters Research, in opdracht van de gemeente Leeuwarden

Mei 2018