RITUELE DANS OF SAMENSPEL?

Evaluatie doorwerking rekenkameronderzoeken 2011 – 2015



REKENKAMERCOMMISSIE

GEMEENTE Oss

november 2016

Inhoud

0 Samenvatting 3

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE 7

1 Inleiding 9

2 Bestuurlijke boodschap 12

BEVINDINGENRAPPORTAGE 17

3 Behandeling en implementatie onderzoeken 2011-2015 19

4 Stimulerende en belemmerende factoren voor doorwerking rekenkameronderzoek 28

Bijlage Overzicht gevoerde gesprekken 37
Bijlage Praatplaat ‘suggesties voor meer samenspel bij rekenkameronderzoek’ 39

0 Samenvatting

De rekenkamercommissie (hierna: rekenkamer) Oss is een onafhankelijke commissie binnen de gemeente. Het doel van de rekenkamer is om de rol van de gemeenteraad te versterken en een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het lokaal bestuur. Hiervoor doet de rekenkamer onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid.

De rekenkamer wil graag de effectiviteit van rekenkameronderzoeken vergroten. We hebben daarom het afgelopen half jaar onderzoek gedaan naar de doorwerking van eerdere rekenkameronderzoeken. Met doorwerking bedoelen we dat aanbevelingen uit rekenkamerrapporten zijn uitgevoerd en effect hebben gehad.

Doorwerking van rekenkamerrapporten 2011 – 2015 is wisselend.
Alle zeven rekenkamerrapporten die van 2011 tot en met 2015 in Oss zijn gepubliceerd hebben we op doorwerking onderzocht. Onze conclusie is dat de doorwerking van deze rapporten wisselend is. Vaak is wel in de geest van de aanbevelingen van de rekenkamer gewerkt. Maar de aanbevelingen zelf waren daar regelmatig niet bepalend in. In die gevallen had het college zelf bijvoorbeeld al een nieuwe ontwikkeling in gang gezet. Of waren beoogde maatregelen pas jaren na het verschijnen van het rekenkameronderzoek genomen.

Veel factoren zijn van invloed op de doorwerking van rekenkameronderzoeken.
We hebben de factoren onderzocht die de afgelopen jaren invloed hadden op wat er met de onderzoeken van de rekenkamer is gebeurd. Deze factoren hebben we verdeeld naar verschillende fasen van rekenkameronderzoek. De onderstaande tabel laat dit zien:

Onderwerpkeuze en onderzoeksontwerp	– timing en relevantie van het onderzoek voor raad, college en organisatie – betrokkenheid van raad en organisatie bij de afbakening van het onderzoek
Onderzoeksuitvoering	– (beleving van de) kwaliteit van de onderzoeksuitvoering – houding (open/gesloten) van betrokken partijen (vooral rekenkamer en organisatie).
Rapportage en presentatie	– toegankelijkheid van het onderzoeksrapport – motivering en concreetheid van aanbevelingen uit het onderzoek – concreetheid van de bestuurlijke reactie op het onderzoek – mate waarin het onderzoeksrapport in vormgeving een onafhankelijke uitstraling heeft
Raadsbehandeling	– mate waarin het raadsbesluit over het onderzoek op actie is gericht – mate waarin een onderzoeksrapport uitnodigt tot debat in de raad – mate waarin de raad aanbevelingen van de rekenkamer overneemt
Implementatie	– mate waarin college en organisatie verantwoordelijkheid nemen voor uitwerking van aanbevelingen – monitoring van opvolging van aanbevelingen

De meeste winst is te boeken in de fase van onderwerpkeuze en onderzoeksontwerp én de implementatiefase.
De onderzochte rapporten lieten onderling vrij uiteenlopende beelden zien op de factoren genoemd in de tabel. Als het gaat om meer effect van rekenkameronderzoek, verwachten raads- en collegeleden en ambtenaren dat de meeste winst geboekt kan worden in de fase van onderwerpkeuze en onderzoeksontwerp én in de fase van invoering van aanbevelingen (implementatie).

Om de effectiviteit van rekenkameronderzoek in Oss te vergroten is een betere onderling samenspel tussen rekenkamer, raad, college en organisatie nodig.
Raad, college, organisatie en rekenkamer beperken zich tot hun formele rol in de omgang met rekenkameronderzoek. Meer effectiviteit van rekenkameronderzoek moeten deze partijen vooral zoeken in hun onderlinge interactie. Het gaat dan onder meer om:

- het meer in gezamenlijkheid optrekken bij het kiezen van een onderwerp voor rekenkameronderzoek en de nadere uitwerking van het onderwerp *('waar moet de rekenkamer naar kijken?')*
- het scherper op elkaar reageren in de bestuurlijke en politieke behandeling van rekenkamerrapporten *('hoe beoordelen we de boodschap van de rekenkamer?')*
- elkaar scherp houden op de uitwerking en opvolging van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek *('voeren we de aanbevelingen van de rekenkamer uit?')*.

De rekenkamer doet op basis van het onderzoek vier aanbevelingen:

1. ***Raad en college:***
   Maak de beoogde rollen van raad, college, organisatie en rekenkamer in de omgang met rekenkameronderzoek meer expliciet en handel daarnaar, als basis voor constructief samenspel.

2. ***Raad:***
   Richt een systematische monitoring in voor opvolging van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek

3. ***College van B&W:***
   Geef vanuit een kritische reflectie zoveel mogelijk een inhoudelijke bestuurlijke reactie op aanbevelingen van de rekenkamer

4. ***College van B&W:***
   Geef sturing aan de uitwerking van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek, door dit per onderzoek duidelijk in de organisatie te beleggen.

De bovenstaande aanbevelingen kunnen de indruk wekken dat het verbeteren van het samenspel bij rekenkameronderzoek vooral een zaak is van raad en college. Wij beseffen dat ook de rekenkamer hierin een rol heeft en denken dan ook graag mee om de eerste aanbeveling nader uit te werken. Wij zien bijvoorbeeld als belangrijkste verbeterpunt voor onszelf om onderzoeksonderwerpen en de uitwerking daarvan meer in verbinding met de raad en de organisatie vorm te geven.

We realiseren ons dat het verbeteren van de effectiviteit van rekenkameronderzoek deels een proces is van uitproberen en leren. In aanvulling op deze aanbevelingen leveren wij bij dit onderzoeksrapport een zogenoemde praatplaat op. Hierop staan suggesties voor meer samenspel bij rekenkameronderzoek. Het zijn ideeën om het onderling samenspel tussen rekenkamer, raad, college en organisatie bij rekenkameronderzoek te faciliteren. Dit is geen uitputtende lijst. De praatplaat is bedoeld als basis om te experimenteren met andere manieren van werken met elkaar.

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

1 Inleiding

1.1 Waarom dit onderzoek?

Wij zijn eind vorig jaar als rekenkamer in een geheel nieuwe samenstelling aangetreden. In dit eerste onderzoek zijn we nagegaan in hoeverre eerdere rekenkameronderzoeken hebben doorgewerkt in het handelen van raad, college en de ambtelijke organisatie. Wat zijn de vruchten die raad, college en organisatie in de gemeente Oss plukken van de rekenkamer?

Ook onderzochten we wat de factoren zijn geweest die maken dat een rekenkameronderzoek achteraf bezien nuttig is geweest of juist niet. Niet om het functioneren van de vorige commissie te beoordelen. Wel om lessen te trekken voor effectief rekenkamerwerk in de komende jaren.
We doelen dan op een rekenkamer die bijdraagt aan versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad en verbetering van de kwaliteit van bestuur en uitvoeringspraktijk van de gemeente Oss.

Van de in 2011 tot en met 2015 door de rekenkamer verrichte onderzoeken zijn de afgelopen jaren geen eerdere effectmetingen gedaan.

1.2 Doel, vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek

Met dit onderzoek willen we:

1. Inzicht bieden in de mate waarin aanbevelingen van de rekenkamer de afgelopen jaren hebben geleid tot aanpassingen in gemeentelijk bestuur en beleid en de uitvoering daarvan (‘doorwerking’) en;
2. Inzicht bieden in factoren die de doorwerking van aanbevelingen van de rekenkamer hebben gestimuleerd of belemmerd.
3. Lessen trekken voor effectief rekenkameronderzoek in Oss in de toekomst

We hebben de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:
In welke mate hebben (aanbevelingen uit) rekenkameronderzoeken uit de periode 2011-2015 doorgewerkt in het bestuur en beleid van de gemeente Oss en welke factoren zijn daarbij stimulerend of belemmerend geweest?

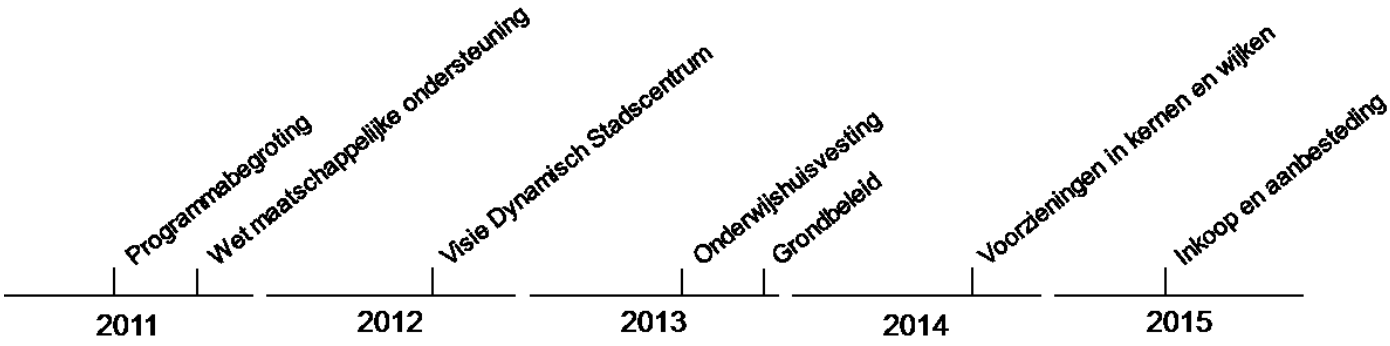
Deze centrale vraagstelling hebben we uitgewerkt in vijf deelvragen voor ons onderzoek:

1. In welke mate zijn de aanbevelingen van de rekenkamer door het college en de gemeenteraad overgenomen?
2. In welke mate en hoe is daadwerkelijk uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer en heeft uitvoering van aanbevelingen effect gehad?
3. Hoe is over de uitvoering van aanbevelingen gerapporteerd aan de raad? Hoe controleert de raad de uitvoering van aanbevelingen?
4. Wat zijn belemmerende factoren geweest en wat zijn stimulerende factoren geweest voor de doorwerking van aanbevelingen van de rekenkamer?
5. Welke lessen kunnen we trekken voor zowel rekenkamer, raad en college met het oog op een goede doorwerking van toekomstige rekenkameronderzoeken?

Voor de duidelijkheid onderscheiden we hier enkele termen die in het onderzoek belangrijk zijn. De rekenkamer kan aanbevelingen doen, die het college (in een bestuurlijke reactie op het onderzoek) en de gemeenteraad (bij de raadsbehandeling) al dan niet kunnen overnemen. De aanbevelingen zijn meestal gericht aan het college, dat ze moet uitvoeren. De gemeenteraad moet de uitvoering van de aanbevelingen controleren. Als rapporten en de daarin gedane aanbevelingen effect hebben, noemen we dat doorwerking van aanbevelingen.

In het onderstaand schema presenteren we deze begrippen in een volgtijdelijk proces.





1.3 Verantwoording onderzoeksaanpak

Het onderzoek hebben wij in vier stappen uitgevoerd.

Stap 1: Analyse van de rekenkameronderzoeken en politiek-bestuurlijke behandeling per onderzoek
Door de onderzoeksrapporten te lezen en commissie- en raadsbehandelingen via audioverslagen te beluisteren, hebben we inzicht gekregen in welke aanbevelingen de rekenkamer formuleerde en hoe college en raad op het onderzoek reageerden.

Stap 2: Interviews met medewerkers per onderzoek
Per onderzoek is met één of twee medewerkers een interview gehouden. Deze interviews gaven een dieper inzicht in de doorwerking per rekenkameronderzoek. Tegelijk boden ze inzicht in belemmerende of stimulerende factoren voor doorwerking bij ieder onderzoek. Soms hebben deze medewerkers aanvullende stukken aangeleverd die illustreren wat er met een onderzoek is gedaan.

Stap 3: Verdiepende (kring)gesprekken met organisatie, college en raad
In drie kringgesprekken met vertegenwoordigingen van achtereenvolgens organisatie, raad en college hebben we de beelden uit stap 1 en 2 getoetst en gezocht naar een rode draad: wat zijn de meest bepalende factoren voor effectief rekenkamerwerk in Oss? Er is breed uitgenodigd om aan deze bijeenkomsten deel te nemen. We hebben gesproken met:

- zes ambtenaren;
- de burgemeester, een wethouder en de gemeentesecretaris (kringgesprek college);
- twee raadsleden.

Stap 4: rapportage
De onderzoeksuitkomsten hebben wij geanalyseerd en opgeschreven in een bevindingenrapportage. Deze rapportage hebben we voor een feitencheck aan de organisatie voorgelegd. Daarna hebben we het rapport afgerond en voor een reactie aan het college voorgelegd. De reactie van het college hebben we bij de oplevering van ons onderzoeksrapport afzonderlijk meegezonden.

2 Bestuurlijke boodschap

2.1 Beantwoording centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling die we voor ons onderzoek hebben gehanteerd, was:
"In welke mate hebben (aanbevelingen uit) rekenkameronderzoeken uit de periode 2011-2015 doorgewerkt in het bestuur en beleid van de gemeente Oss en welke factoren zijn daarbij stimulerend dan wel belemmerend geweest?"

Deze vraagstelling heeft twee delen. Hieronder beantwoorden wij met een aantal conclusies beide delen van de vraagstelling.

In welke mate hebben (aanbevelingen uit) rekenkameronderzoeken doorgewerkt in het bestuur en beleid van de gemeente Oss?

Conclusie 1: De (aanbevelingen uit) rekenkameronderzoeken hebben in wisselende mate doorgewerkt in beleid en uitvoering van de gemeente Oss.
Bij de meeste onderzoeken is in de geest van de onderzoeksuitkomsten en aanbevelingen gewerkt. Maar regelmatig geven betrokkenen aan dat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer daar niet bepalend in zijn geweest.

Welke factoren zijn daarbij stimulerend dan wel belemmerend geweest?

Conclusie 2: De stimulerende en belemmerende factoren voor doorwerking zijn heel verschillend en variëren sterk per onderzoek.
Uit de zeven bestudeerde rekenkameronderzoeken zijn dertien factoren naar voren gekomen die de doorwerking van de onderzoeken beïnvloedden.
Ieder onderzoek liet op deze factoren een eigen beeld zien. Bij het ene rekenkamerrapport werd de timing van het onderzoek heel positief beoordeeld, bij een ander weer slecht. Hoofdstuk vier beschrijft deze diversiteit van factoren en illustreert deze met praktijkvoorbeelden.

Conclusie 3: Om de doorwerking van rekenkameronderzoek te verbeteren, is de meeste winst te boeken in de onderwerpselectie en –uitwerking van onderzoeken én in de uitwerking en monitoring van aanbevelingen (na behandeling van het rapport).
In dit onderzoek hebben wij onderscheid gemaakt naar vijf fasen die een rekenkameronderzoek doorloopt. Deze fasen zijn:
- Onderwerpkeuze en onderzoeksopzet
- Onderzoeksuitvoering
- Rapportage en presentatie
- Raadsbehandeling
- Implementatie

Volgens betrokken raadsleden, collegeleden en ambtenaren is voor toekomstige onderzoeken de meeste effectiviteitswinst te behalen door te investeren in de volgende fasen:
- onderwerpkeuze en onderzoeksopzet: door meer samen de invalshoek van een onderzoek en de belangrijkste onderzoeksvragen te bepalen: "een goed begin is het halve werk".
- implementatie: door de uitwerking van aanbevelingen scherper af te spreken en te beleggen ('wie pakt het op?') en door deze uitwerking systematisch te volgen.

Conclusie 4: De onderlinge samenwerking tussen rekenkamer, raad, college en organisatie kan beter en moet beter om de effectiviteit van rekenkameronderzoek te vergroten.
De zeven rekenkameronderzoeken overziend, vervult iedere betrokken partij (rekenkamer, raad, college, organisatie) zijn formele rol. De rekenkamer raadpleegt de raad voor suggesties voor onderzoek. Het college geeft een bestuurlijke reactie op ieder rekenkameronderzoek. De raad agendeert de onderzoeken standaard in de raad en handelt deze met een raadsbesluit af.
Juist in het onderling samenspel is er nog ruimte voor verbetering. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- samen de ruimte nemen om de juiste onderzoeken te programmeren en de juiste onderzoeksvragen te formuleren;
- een rekenkamer die - als dienst aan college en raad - haar aanbevelingen concreter en meer specifiek (op Oss gericht) formuleert en motiveert;
- een college die in een bestuurlijke reactie zo concreet mogelijk beoordeelt en formuleert wat het met de aanbevelingen gaat doen;
- een raad die het college na verloop van tijd bevraagt op de opvolging van aanbevelingen en eventuele toezeggingen van het college daarop.

2.2 Blik vooruit: perspectief op constructief samenspel

Uit de kennismakingsgesprekken die wij als rekenkamer bijna een jaar geleden voerden met raadsfracties, burgemeester en gemeentesecretaris proefden wij een bereidheid om te investeren in effectief rekenkamerwerk.
Dit vraagt volgens ons allereerst een goed wederzijds begrip van wat we van elkaar in de omgang met rekenkameronderzoek verwachten. Door elkaars rol te kennen en door deze rollen consequent in te vullen en elkaar daarop aan te spreken, helpt de ene partij de andere en kan een *constructief samenspel* ontstaan. Dit voorkomt dat de onderzoeken verworden tot een rituele dans.
De uitkomsten van dit onderzoek geven volgens ons aanleiding tot bezinning hoe met elkaar (rekenkamer, raad, college, organisatie) de effectiviteit van rekenkameronderzoek in de gemeente Oss te vergroten.

Aanbeveling 1 (algemeen)
Maak de beoogde rollen van raad, college, organisatie en rekenkamer in de omgang met rekenkameronderzoek meer expliciet en handel daarnaar, als basis voor constructief samenspel.

In aanvulling op deze algemene aanbeveling, doen wij aanbevelingen (2 tot en met 4) die gericht zijn op de afzonderlijke rollen van raad, college en organisatie.

De raad
De raad heeft in de omgang met rekenkameronderzoek een belangrijke agenderende rol (‘welke onderzoeksonderwerpen en – vragen verdienen de aandacht van de rekenkamer?’). De raad heeft ook een belangrijke rol in de besluitvorming over en bewaking van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek (‘wat gaan we met het onderzoek doen en doen we dat vervolgens ook?’).
Vanuit deze rolopvatting doen wij de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 2 (aan de gemeenteraad)
Richt een systematische monitoring in voor opvolging van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek
Wij bevelen aan om een werkwijze in te laten richten op basis waarvan de raad de opvolging van aanbevelingen meer systematisch kan volgen. Wij bevelen aan dat met ingang van het volgende onderzoek van de rekenkamer de opvolging van de aanbevelingen systematisch wordt gemonitord en zo inzichtelijk wordt gemaakt voor de raad. Hiervoor zou aansluiting kunnen worden gezocht bij bestaande rapportagevormen, binnen de planning- en controlcyclus. Bijvoorbeeld via de voortgangsrapportage van toezeggingen.

Het college (en in het verlengde daarvan de organisatie)
Het *college* speelt in verschillende fasen van een rekenkameronderzoek een rol, maar het meest duidelijk bij het geven van een bestuurlijke reactie op (de aanbevelingen in) het onderzoeksrapport en bij het vertalen van de aanbevelingen naar beleid en beleidsuitvoering.

De *organisatie* speelt vervolgens een belangrijke rol in de uitvoering van de aanbevelingen.
Met het oog op een goede rolvervulling van het college én organisatie doen wij de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 3 (aan het college van B&W)
Geef vanuit een kritische reflectie zoveel mogelijk een inhoudelijke bestuurlijke reactie op aanbevelingen van de rekenkamer
Wij bevelen aan dat het college in bestuurlijke reacties op de rapporten van de rekenkamer inhoudelijk en per aanbeveling reageert. Een concrete bestuurlijke reactie per aanbeveling, geeft de raad inzicht in wat het college van plan is om met de uitkomsten van het onderzoek te doen. Daar hoort volgens ons ook bij dat het college ook beargumenteerd aangeeft waarom het aanbevelingen niet opvolgt of deels opvolgt of op termijn opvolgt.
We realiseren ons dat dit mede afhangt van de wijze waarop de rekenkamer haar aanbevelingen formuleert. Ons streven is de aanbevelingen zo specifiek en concreet te formuleren, dat het college in de gelegenheid komt om een concrete inhoudelijke bestuurlijke reactie te geven.

Aanbeveling 4 (aan het college van B&W)
Geef sturing aan de uitwerking van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek, door dit per onderzoek duidelijk in de organisatie te beleggen.
Uiteindelijk is het de bedoeling dat – als de raad heeft ingestemd met de aanbevelingen uit een rekenkameronderzoek – de aanbevelingen worden uitgewerkt en toegepast. Wij bevelen daarom aan dat college en organisatie het uitwerken van deze aanbevelingen naar beleid en/of uitvoering expliciet beleggen.

Praatplaat 'suggesties voor meer samenspel bij rekenkameronderzoek'
De bovenstaande aanbevelingen kunnen de indruk wekken dat het verbeteren van het samenspel bij rekenkameronderzoek vooral een zaak is van raad en college. Wij beseffen dat ook de rekenkamer hierin een rol heeft. Ook realiseren we ons dat het verbeteren van de effectiviteit van rekenkameronderzoek deels een proces is van uitproberen en leren.
Om dit experimenteren en leren te ondersteunen en zelf daarin onze rol te pakken, hebben wij een praatplaat gemaakt met ideeën om de effectiviteit van de rekenkamer verder te vergroten. Deze praatplaat hebben wij als bijlage bij dit rapport meegestuurd. We gaan hierover graag met u in gesprek en willen bij toekomstige onderzoeken ook enkele van deze ideeën uitproberen.

BEVINDINGENRAPPORTAGE

3 Behandeling en implementatie onderzoeken 2011-2015

In dit hoofdstuk beschrijven wij wat er van zeven in de periode 2011-2015 uitgevoerde rekenkameronderzoeken in Oss terecht is gekomen. Dat doen we per onderzoek - in § 3.1 tot en met § 3.7 - aan de hand van drie vragen:

- *Wat waren de aanbevelingen uit het onderzoek?*
- *In hoeverre hebben college en raad deze aanbevelingen overgenomen?*
- *Waar hebben de aanbevelingen in de praktijk toe geleid?*

Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente niet bijhoudt wat er met de aanbevelingen is gedaan. We hebben daarom op basis van interviews en bestudering van openbare en beschikbaar gestelde stukken in de onderstaande paragrafen zelf de doorwerking gereconstrueerd.

3.1 Wat is gebeurd met het onderzoek Programmabegroting uit 2011?

Wat waren de aanbevelingen uit dit onderzoek?

In juni 2011 presenteerde de rekenkamer het onderzoek Kaders en Keuzes. Dit was een onderzoek naar de effectiviteit van de programmabegroting 2010-2013 van de gemeente Oss.

Op basis van dit onderzoek deed de rekenkamer de volgende vier aanbevelingen, alle gericht aan de gemeenteraad:

1. Voldoe als gemeente met ingang van de programmabegroting 2012-2015 aan alle voorschriften van wet- en regelgeving.
2. Gebruik in de programmabegroting heldere en ondubbelzinnige formuleringen, gebruik controleerbare prestatie-eisen en gebruik indicatoren.
3. Stel als gemeenteraad vast wat de gewenste functie is van de programmabegroting binnen de beleids- en beheerscyclus.
4. Maak de voortgang van het coalitieprogramma zichtbaar in de programmabegroting.

In hoeverre hebben college en raad deze aanbevelingen overgenomen?

Het college gaf in zijn reactie op het onderzoek aan dat het de inhoud van het rapport, met inbegrip van de conclusies en aanbevelingen, in grote lijnen herkende. Verder stelde het college dat het rapport een bevestiging vormde voor de al ingeslagen weg om de programmabegroting te verbeteren; *"Het rapport vormt voor ons een bevestiging van onze eigen mening over de programmabegroting en onze visie op de verbetermogelijkheden daarin. Daarmee voelen wij ons door het rapport gesteund in de verbeteracties die wij in gang gezet hebben."*

Bij de behandeling van het onderzoek in de raad onderschreef de raad de aanbevelingen van de rekenkamer en nam deze alle over.

Waar hebben de aanbevelingen in de praktijk toe geleid?

Relatief snel na het onderzoek van de rekenkamer voldeed de gemeente Oss aan alle wettelijke voorschriften voor de opzet en inhoud van de programmabegroting (*aanbeveling 1*). De provincie had op dit punt eerder al opmerkingen gemaakt en de organisatie was daar al mee aan de slag gegaan.

Ook als het gaat om heldere doelformuleringen, controleerbare prestatie-eisen en gebruik van indicatoren (*aanbeveling 2*) was het college al vóór het verschijnen van het rekenkamerrapport met verbeteringen gestart.
Deze verbeteringen kwamen eerst tot uiting in de Voorjaarsnota 2011. Mede door het rekenkamerrapport is daarna een werkgroep ingesteld van raadsleden, de wethouder financiën, ambtenaren, de griffier én een lid van de rekenkamer. Deze werkgroep heeft varianten ontwikkeld voor de opzet van programma's in de programmabegroting. De raad heeft hieruit een variant gekozen.
Op basis van deze variant is de opbouw van de beleidsprogramma's met ingang van de programmabegroting 2013 gewijzigd. Daarna heeft de organisatie in aanloop naar de begroting 2014 geïnvesteerd in verdere ontwikkeling van de indicatoren.

Het duidelijker maken van de functie van de begroting binnen de beleids- en beheerscyclus (*aanbeveling 3*) is opgepakt in een werkgroep met ambtenaren en de griffier. Deze werkgroep heeft, mede naar aanleiding van een bezuinigingstraject, nagedacht over een slimmere en betere inrichting van de beleids- en beheerscyclus. Recent heeft dat geleid tot het (in de tijd) naar voren halen van elementen uit het jaarverslag. Hierdoor kan de raad bij de jaarlijkse algemene beschouwingen al gebruik maken van input uit de evaluatie van het voorgaande jaar.

De laatste aanbeveling van de rekenkamer was om de voortgang van het coalitieprogramma zichtbaar te maken in de programmabegroting. Deze aanbeveling is niet letterlijk opgevolgd. Wel heeft het vorige college in een afzonderlijke rapportage een evaluatie gedaan van (de ambities uit) het coalitieprogramma.

3.2 Wat is gebeurd met het onderzoek Wmo-beleid uit 2011?

Wat waren de aanbevelingen uit dit onderzoek?

In oktober 2011 publiceerde de rekenkamer het rapport 'Kansen met ketens voor de Wmo in Oss'. Dit ging over het beleid en de uitvoering van de Wmo in de periode 2007 tot 2011.

In dit onderzoek deed de rekenkamer de volgende aanbevelingen, alle gericht aan de gemeenteraad:
1. Zorg voor een breed gedragen langjarige visie op de Wmo.
2. Zorg voor periodieke integrale verantwoording (aan de raad) over de bereikte effecten.
3. Zorg voor duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden (van verschillende ketenpartners binnen de Wmo) en maak goede afspraken.

In hoeverre hebben college en raad deze aanbevelingen overgenomen?

In de bestuurlijke reactie deelde het college de conclusie dat er "de afgelopen jaren hard is gewerkt en veel is bereikt, maar dat een volgende stap nodig is." Het college gaf aan het eens te zijn met de aanbevelingen van de rekenkamer. Het college wilde de nodige verbeteringen doorvoeren binnen de sporen van de herziening van het WMO-beleid, de doorontwikkeling van Wonen Welzijn en Zorg en de decentralisatie van AWBZ taken.

Het college deed in reactie op de eerste en tweede aanbeveling twee toezeggingen:
- *(in reactie op aanbeveling 1*) "We formuleren een brede visie op Wonen Welzijn Zorg, waarvan het WMO-beleid en de decentralisaties deel uitmaken".
- (in reactie op *aanbeveling 2*) "We stellen een procesnotitie op die wij aan de raad en onze partners voorleggen om tot goede afspraken te komen over de verantwoording en monitoring van maatschappelijke effecten".

In de commissievergadering van 15 november 2011 waren alle fracties positief over het rapport. Er was unanieme steun voor de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.
In de raad vond geen debat meer plaats over het onderzoek. De raad besloot op 8 december 2011 om de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer te onderschrijven, het college op te dragen om maatregelen te treffen om de voorgestelde verbeteringen te realiseren, en deze verbeteringen al door te voeren bij (het voorbereiden van) het volgende Wmo-beleidsplan.

Waar hebben de aanbevelingen in de praktijk toe geleid?

De bedoelde breed gedragen en integrale visie op de Wmo (*aanbeveling 1*) is ongeveer drie jaar na het rekenkameronderzoek door de raad vastgesteld; het beleidsplan Transformatie AWBZ naar Wmo. Dit plan bestaat uit twee regionale delen (voor de regio Brabant Noordoost-oost) en een lokaal deel.
Het beleidsplan heeft langer op zich laten wachten dan in 2011 voorzien. Er is gaandeweg voor gekozen om de nieuwe visie te richten op de transities in 2015. Daarbij is gekozen voor een regionale insteek. Dit maakte dat het opstellen van de visie meer tijd kostte.
De uitgangspunten uit de visie gelden nog steeds en worden ook in de praktijk toegepast.

Wat betreft de periodieke integrale verantwoording over het Wmo-beleid en de Wmo-uitvoering (*aanbeveling 2*) is de door het college toegezegde procesnotitie er niet gekomen.
Wél is later een Wmo-monitor ontwikkeld die per kwartaal een overzicht geeft van het gebruik van Wmo-voorzieningen (en de verschuivingen daarbinnen) en doelgroepen van het Wmo-beleid. Dit is een regionale monitor met per gemeente gegevens over de nieuwe Wmo-taken. Maatschappelijke effecten van het Wmo-beleid worden hierin vooralsnog niet gerapporteerd.
De monitor is nog steeds in ontwikkeling en is bedoeld om van gedachten te kunnen wisselen over de benodigde zorg en ondersteuning aan inwoners.

Wat betreft het creëren van duidelijkheid en het maken van afspraken over rollen en verantwoordelijkheden in de uitvoering van het Wmo-beleid (*aanbeveling 3*) is er nog veel in ontwikkeling. Afspraken zijn soms open gelaten om flexibel te blijven en zorgaanbieders de ruimte te bieden voor maatwerk en vernieuwing.
Er wordt veel geïnvesteerd in regelmatig contact; in de overlegtafel Wmo spreken gemeente en zorgaanbieders elkaar maandelijks; afwisselend over de contracten en over inhoud.

3.3 Wat is gebeurd met het onderzoek Visie Dynamisch Stadscentrum Oss 2020 uit 2012?

Wat waren de aanbevelingen uit dit onderzoek?

In september 2012 ontving de raad het rapport ‘Van visie naar uitvoering’, over het rekenkameronderzoek naar de Visie Dynamisch Stadscentrum Oss 2020.

In dit onderzoek deed de rekenkamer de volgende vijf aanbevelingen aan de raad:
1. Neem als gemeenteraad de regie terug op het dossier stadscentrum en de Visie.
2. Vraag het college van B&W om inwoners en ondernemers te informeren over de uitvoering van de Visie en betrek ze waar nodig/mogelijk.
3. Informeer/betrek inwoners en ondernemers met name over de ontwikkeling van de V&D-locatie.
4. Vraag het college van B&W om te investeren in quick wins.
5. Maak een volgend traject met een lange termijn perspectief beter bestand tegen veranderende externe omstandigheden.

In hoeverre hebben college en raad deze aanbevelingen overgenomen?

Het college ging in zijn bestuurlijke reactie afzonderlijk in op aanbeveling 1 en 2. Een heroriëntatie op de visie (*aanbeveling 1*) vond het college nog niet aan de orde, omdat het twee jaar na vaststelling van de visie nog voldoende mogelijkheden zag voor het realiseren van de ambities, zij het in een ruimere planning dan vooraf gedacht. Ten aanzien van *aanbeveling 2* erkende het college het belang van communicatie en gaf het aan de communicatie te willen richten op concrete projecten die uit de visie voortvloeien.
Als algemene reactie gaf het college aan de reactie van de gemeenteraad op het onderzoeksrapport af te wachten en met de raad over dit onderwerp in gesprek te willen blijven.

In de raad was er een behoorlijke verdeeldheid over dit rapport. Sommige fracties waren kritisch tot zeer kritisch over de kwaliteit van het rapport en/of de timing van het onderzoek. Andere fracties waren juist positief over de kwaliteit van het rapport en de waarde van het onderzoek.
Verschillende fracties spraken hun teleurstelling uit over de procedurele reactie van het college op het rapport. Deze fracties hadden liever een meer inhoudelijke reactie gezien en vonden dat het college de bal hierdoor te snel doorspeelde naar de raad.

Uiteindelijk nam de raad de aanbevelingen 2, 3 en 4 over. Aanbeveling 1 werd verworpen, omdat een meerderheid van de raad vond dat het college naar behoren uitvoering gaf aan de visie, gelet op de economische omstandigheden. De raad verwierp ook aanbeveling 5. Sommige fracties vonden deze aanbeveling te academisch en abstract.

Waar hebben de aanbevelingen in de praktijk toe geleid?

De aanbeveling om als gemeenteraad de regie terug te nemen op het dossier stadscentrum (*aanbeveling 1*) heeft de raad verworpen en is ook nooit uitgevoerd. Uiteindelijk zijn sommige projecten uit de visie uitgewerkt en andere gestaakt. Dit is deels terug te voeren op de invloed van de economische crisis, maar ook door veranderingen in consumentengedrag (zoals internetshoppen).

De communicatie met en het betrekken van inwoners en ondernemers (*aanbevelingen 2 en 3*) heeft het college serieus opgepakt, deels in samenwerking met de stichting centrummanagement. Voor de ‘Koers stadshart Oss’ is een klankbordgroep ingericht met ondernemers, bewoners en wijkraad en er zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd. De samenwerking met ondernemers is volgens de gemeentelijke organisatie verbeterd en heeft nu een goede basis. Zij zijn meer betrokken en spreken zich meer uit. Onder inwoners is er minder sterk een verbetereffect zichtbaar. De samenwerking met inwoners én ondernemers blijft volgens de organisatie aandacht vragen.

Er is de afgelopen jaren substantieel ingezet op quick wins (*aanbeveling 4*). Voorbeelden zijn het opknappen van de openbare ruimte in ’t Gengske en de Peperstraat, lampjes in bomen, verlichting van de kerk, voetgangersbewegwijzering en ondersteuning van grote evenementen. Ondernemers zijn via een taskforce betrokken bij keuzes voor dit soort investeringen. In de loop der jaren is wel het besef gegroeid dat het stadscentrum om structurele investeringen vraagt.

Aanbeveling 5 (maak lange termijn visies beter bestand tegen veranderende omstandigheden) had de raad verworpen. Toch is recent en mede als gevolg van bredere maatschappelijke veranderingen in de geest van deze aanbeveling gewerkt; in het traject ‘Koers Stadshart Oss’ wordt meer met uitgangspunten en minder met concrete uitgewerkte plannen gewerkt. De ontwikkeling naar een minder concrete en daarmee een meer toekomstbestendige uitvoeringsvisie is daarmee ingezet.

3.4 Wat is gebeurd met het onderzoek Onderwijshuisvesting uit 2013?

Wat waren de aanbevelingen uit dit onderzoek?

Augustus 2013 publiceerde de rekenkamer een evaluatie van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Oss. De titel van het rapport was 'Bouwen aan onderwijs'.

Het onderzoek bevatte vijf aanbevelingen die niet specifiek geadresseerd waren aan raad of college:

1. Concretiseer de bijdrage die onderwijshuisvesting moet leveren aan het bredere onderwijsbeleid.
2. Geef in de Voorzieningenkaart 2030 een uitwerking van de visie op de spreiding van (onderwijshuisvesting-)voorzieningen over de diverse kernen en wijken van de gemeente Oss.
3. Stel op basis van de staat van de huidige huisvestingsvoorzieningen en de voorgaande twee aanbevelingen een langetermijnplanning op voor de benodigde renovatie en vervanging in onderwijshuisvesting en koppel deze aan de planning voor groot onderhoud van het onderwijshuisvestingbeleid.
4. Informeer ambtelijk management en het college over de uitkomsten van conditiemetingen voor zover deze een relatie hebben met keuzes over het onderhoudsniveau en toekomstig gebruik van onderwijshuisvestingvoorzieningen en betrek deze uitkomsten bij het inrichten van de samenwerking met de externe partij die voor de uitvoering van het onderhoud gecontracteerd is.
5. Evalueer met de schoolbesturen het functioneren van het IHP-overleg en expliciet de meerwaarde van het samenvoegen van PO/SO en VO in het IHP-overleg.

In hoeverre hebben college en raad deze aanbevelingen overgenomen?

Het college gaf in zijn bestuurlijke reactie een inhoudelijke reactie per aanbeveling. Het college onderschreef alle aanbevelingen. Bij enkele aanbevelingen (2, 3 en 4) met de aantekening dat hierin al uitvoering was of werd gegeven.
In een nawoord vroeg de rekenkamer aandacht voor een voldoende specifieke en voor de raad zichtbare uitwerking van met name aanbevelingen 1 en 2.

In de commissiebehandeling in september 2013 waren alle fracties positief over het onderzoeksrapport en brachten zij hun complimenten over aan de rekenkamer. In de daarop volgende raadsbehandeling werd niet meer over het rapport gedebatteerd en stemde de raad in met alle aanbevelingen van de rekenkamer.

Waar hebben de aanbevelingen in de praktijk toe geleid?

Voor de meeste aanbevelingen geldt dat er in lijn met de aanbevelingen is gewerkt. Meestal was dit echter een effect van een al bestuurlijk of door de organisatie in gang gezette ontwikkeling en geen direct effect van het onderzoek van de rekenkamer.
Zo werd bijvoorbeeld kort na het verschijnen van het rekenkamerrapport het Meerjaren Investeringsplan Onderwijshuisvesting vastgesteld. Het traject om tot dit plan te komen liep ten tijde van het rekenkameronderzoek en voorzag al in het concretiseren van de bijdrage van onderwijshuisvesting aan het bredere onderwijsbeleid (*aanbeveling 1*).
De gemeentelijke organisatie ervaart dan ook niet dat dit rekenkameronderzoek op zichzelf veel verandering teweeg heeft gebracht. De geïnterviewde raadsleden gaven wel aan dat dit onderzoek impact heeft gehad.

3.5 Wat is gebeurd met het onderzoek Grondbeleid uit 2013?

Wat waren de aanbevelingen uit dit onderzoek?

In december 2013 rapporteerde de rekenkamer over de resultaten van een onderzoek naar het grond(exploitatie)beleid van de gemeente Oss.

De rekenkamer formuleerde vier aanbevelingen in dit onderzoek:
1. Stel actuele beleidskaders op voor het grondbeleid en grondexploitatiebeleid in een nieuwe nota Grondbeleid. Zorg in deze nota voor toetsbare doelstellingen.
2. Werk in ruimtelijke beleidskaders de link met het grondbeleid specifiek uit.
3. Gebruik de nota Grondbeleid om kaderstellend vast te leggen welke rol de gemeenteraad heeft bij de prioritering van de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen.
4. Vraag het College in het voorstel voor de nota Grondbeleid expliciet de afweging vast te leggen hoe verliesnemingen zichtbaar moeten worden gemaakt in de sturings- en verantwoordingsinformatie over grondexploitaties.

In hoeverre hebben college en raad deze aanbevelingen overgenomen?

Uit de bestuurlijke reactie van het college op het rapport bleek dat het college een aantal aanbevelingen al aan het voorbereiden was dan wel in de praktijk toepast. Het college was al eerder gestart met de voorbereiding van een nieuwe nota Grondbeleid. Het college zag de aanbevelingen als aandachtspunten bij het opstellen van deze nieuwe nota en bij nieuwe ruimtelijke beleidskaders.

De adviescommissie Ruimte adviseerde positief over alle aanbevelingen van de rekenkamer bij de behandeling van het rapport. In de raadsvergadering van februari 2014 nam de raad alle aanbevelingen over.

Waar hebben de aanbevelingen in de praktijk toe geleid?

Het opstellen van volledige en actuele beleidskaders voor het grond- en grondexploitatiebeleid (*aanbevelingen 1, 3 en 4*) is nog niet gerealiseerd. Er is nog geen nieuwe nota Grondbeleid. Dit is deels terug te voeren op een gebrek aan personele capaciteit, maar bovenal op het ontbreken van een actuele en gemeentebrede Ruimtelijke visie. Immers, het grondbeleid is altijd faciliterend ten opzichte van ruimtelijke ontwikkelingen.
Ambtelijk zijn recent aanzetten gedaan voor een nieuw grondbeleid. Gelet op de impact van de omgevingswet – ook voor het grondbeleid van de gemeente Oss – zal het opstellen van een nieuwe nota Grondbeleid waarschijnlijk mee lopen in het totale proces van de invoering van de Omgevingswet.

Na het verschijnen van het rekenkameronderzoek is de link met het grondbeleid in ruimtelijke deelvisies (gebiedsvisies) opgepakt (*aanbeveling 2*). Zo is bijvoorbeeld bij de structuurvisie voor het buitengebied expliciet opgenomen hoe de gemeente de beoogde ontwikkeling wil faciliteren. Tegelijkertijd signaleert de organisatie dat blijvend aandacht nodig is om bij grote gebiedsontwikkelingen de uitvoeringsaspecten (de ‘hoe’-vraag) voldoende aan de voorkant van inhoudelijke plannen (de ‘wat’-vraag) mee te nemen.

3.6 Wat is gebeurd met het onderzoek Voorzieningen in kernen en wijken uit 2014?

Wat waren de aanbevelingen uit dit onderzoek?

Oktober 2014 verscheen het onderzoeksrapport 'Kernwaarden' van de rekenkamer. Dit rapport deed verslag van een onderzoek naar voorzieningen in de kernen en wijken van de gemeente Oss.

De rekenkamer deed hierin twee aanbevelingen:

1. Zet de gekozen procesbenadering (voor voorzieningen in de kernen en wijken) voort onder gezamenlijke aanscherping (door gemeenteraad, college van B&W, organisatie), en na overleg met externe betrokkenen, van de belangrijkste vuistregels/definities:
    a. Het zo veel mogelijk voorkomen van vervangingsinvesteringen
    b. Het aanbod binnen de gemeente van de vier functies / soorten accommodaties (onderwijs, ontmoeten, binnensport, buitensport) per wijk of dorpencluster
    c. De nagestreefde bezettingsgraad van dorps- en wijkcentra en sportaccommodaties
    d. Het begrip leefbaarheid
2. Werk als gemeente aan het scheppen van (meer) duidelijkheid in het proces van het maken van voorzieningenkaarten door:
    a. Het proces te koppelen aan deadlines en beslismomenten vast te leggen
    b. Vast te leggen door wie beslissingen in het proces genomen dienen te worden
    c. Eerder in het proces van het maken van een voorzieningenkaart voor een gebied te komen met mogelijke scenario's

In hoeverre hebben college en raad deze aanbevelingen overgenomen?

Het college nam in zijn bestuurlijke reactie op het onderzoek de beide aanbevelingen van de rekenkamer over. Tegelijk vond het college het een gemis om weinig in het onderzoeksrapport te lezen over bevindingen over hoe de gemeente het maatschappelijk gebruik van accommodaties en de vrijwilligers die er werkzaam zijn kan faciliteren.
In een nawoord stelde de rekenkamer dat het college in zijn bestuurlijke reactie nog niet duidelijk maakt hoe het de aanbevelingen concreet zal uitwerken en adviseerde de raad om het college daar alsnog op te bevragen.

In de adviescommissie Sociaal en Bestuur was er, met uitzondering van een enkele fractie, steun voor de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Verschillende fracties riepen het college op om werk te maken van de aanbevelingen bij gebieden binnen de gemeente Oss die nog met een voorzieningenkaart moesten starten.
De raad besloot in februari 2015 om de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer te onderschrijven en het college op te dragen met een voorstel te komen voor een praktische uitwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer.

Waar hebben de aanbevelingen in de praktijk toe geleid?

Het door de raad gevraagde voorstel voor een uitwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer is er nooit gekomen.
Ook zijn er geen strakkere definities of normen opgesteld voor spreiding van voorzieningen, het begrip leefbaarheid of bezettingspercentages van accommodaties (*aanbeveling 1*). De organisatie heeft naar eigen zeggen bij het werken met de voorzieningenkaarten een andere rolopvatting van de gemeente gehanteerd (gebaseerd op overheidsparticipatie) dan waar de rekenkamer van uit ging. De organisatie ging meer uit van het ontwikkelen van voorzieningenkaarten als een open proces. In dat proces past het meer om een begrip als leefbaarheid per gebied in te vullen in plaats van het centraal te definiëren.

Naarmate na het verschijnen van het rekenkamerrapport in meer gebieden met de voorzieningenkaart werd gewerkt, zijn de vuistregels in de praktijk volgens de organisatie vanzelf duidelijker geworden.

Hetzelfde geldt voor het scheppen van meer duidelijkheid in het proces van het maken van voorzieningenkaarten (*aanbeveling 2*). Door meer ervaring op te doen met het maken van voorzieningenkaarten in volgende kernen en wijken, is min of meer een standaard proces ontstaan. Waarbij overigens nog steeds maatwerk mogelijk is. Op basis van dit proces is in de loop der tijd duidelijker geworden wat de beslismomenten zijn en wie waarover beslissingen neemt. De raad is tussentijds regelmatig geïnformeerd over het werken met de voorzieningenkaarten.

3.7 Wat is gebeurd met het onderzoek Inkoop en aanbesteden uit 2015?

Wat waren de aanbevelingen uit dit onderzoek?

In juni 2015 deed de rekenkamer verslag van een onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss.

De rekenkamer formuleerde op basis van dit onderzoek de onderstaande drie aanbevelingen. De eerste aanbeveling was gericht aan college én raad. De tweede en derde aanbeveling waren aan het college gericht;

1. Ga verder met de ingezette ontwikkeling naar een meer beleidsmatige insteek van inkoop en aanbesteding. Stel hierover concrete doelen vast in de vorm van indicatoren en streefwaarden en communiceer die naar (potentiële) aanbieders. Rapporteer als college periodiek aan de gemeenteraad over de bereikte resultaten.
2. Zorg voor interne communicatie en handhaving van richtlijnen voor het opbouwen van inkoopdossiers.
3. Vind dan wel behoud bij de inrichting van de inkoopfunctie een goede balans tussen wat de gemeente op centraal niveau belegt en wat decentraal.

In hoeverre hebben college en raad deze aanbevelingen overgenomen?

In zijn bestuurlijke reactie op het rapport, zegt het college zich door het rapport gesteund te voelen in de stappen die al in gang zijn gezet met het professionaliseringstraject van het inkoopproces, onder de noemer ‘Inkoop Slim’.
Het college stemt in met de gedane aanbevelingen en geeft aan dat deze bruikbaar zijn als (extra) ijkpunten bij de implementatie van Inkoop Slim.

Het rapport wordt niet meer inhoudelijk besproken in de raad. De raad besluit de eerste aanbeveling (die mede aan de raad gericht is) te onderschrijven en het college op te dragen om deze aanbeveling uit te werken in een aan de raad voor te leggen opinienota.

Waar hebben de aanbevelingen in de praktijk toe geleid?

De afgelopen jaren en nog steeds professionaliseert de gemeente Oss haar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze professionaliseringsslagen zijn voor een groot deel gebaseerd op een rapportage over ‘Inkoop Slim’. Dit rapport lag er al voor het verschijnen van het rekenkameronderzoek.
Het rapport van de rekenkamer kwam op een moment dat vanuit het Slim-traject al de nodige verbeteringen gerealiseerd waren of op stapel stonden. Het rekenkameronderzoek heeft inhoudelijke punten uit de eerdere ‘Inkoop Slim’ rapportage meegenomen.

Het onderzoek van de rekenkamer heeft volgens de organisatie vooral ondersteunend gewerkt aan het al ingezette traject. Het vroeg aandacht bij de raad voor de wenselijkheid van de ingezette veranderingen.

De afgelopen jaren ging de aandacht uit naar het verbeteren van de inkooporganisatie en van inkoopondersteunende systemen (*aanbevelingen 2 en 3*). Wat betreft de ontwikkeling naar een meer beleidsmatige insteek (*aanbeveling 1*) is de door de raad gevraagde opinienota niet opgeleverd. Wel is de organisatie bezig om de beleidsmatige insteek van inkoop te versterken en daar ook over te rapporteren. De in juni 2016 aan de adviescommissie Sociaal Bestuurlijk verstuurde rapportage inkoop en aanbesteding 2015 laat dat ook zien; deze presenteert de in 2015 bereikte resultaten op het gebied van bijvoorbeeld lokale inkoop, duurzaamheid en social return.

4 Stimulerende en belemmerende factoren voor doorwerking van rekenkameronderzoek

In dit hoofdstuk laten wij zien wat de afgelopen jaren factoren zijn geweest die hebben bijgedragen aan de doorwerking van rekenkameronderzoeken in bestuur, beleid en uitvoering en wat factoren zijn geweest die de doorwerking juist hebben belemmerd. We duiden dit aan als stimulerende en belemmerende factoren voor doorwerking. Onze bevindingen zijn gebaseerd op onze eigen waarnemingen als rekenkamer en op gesprekken met ambtenaren, collegeleden en raadsleden.

De onderzochte rapporten lieten onderling vrij uiteenlopende beelden zien op de diverse factoren; waar het ene rapport bijvoorbeeld veel aandacht kreeg in de raad, kreeg het volgende rapport dat niet. Bij het ene rapport vonden betrokkenen de timing van het onderzoek erg goed en bij het andere vonden de betrokkenen dat slecht.

In de presentatie van onze bevindingen onderscheiden we de stimulerende en belemmerende factoren naar vijf fasen van een rekenkameronderzoek:

1. *Onderwerpkeuze en onderzoeksopzet (§ 4.1)*
2. *Onderzoeksuitvoering (§ 4.2)*
3. *Rapportage en presentatie (§ 4.3)*
4. *Raadsbehandeling (§ 4.4)*
5. *Implementatie (§ 4.5)*



4.1 Onderwerpskeuze en onderzoeksopzet: *timing, relevantie en invloed*

In de fase van onderwerpkeuze en onderzoeksopzet verkent de rekenkamer onderwerpen voor onderzoek en maakt zij een beargumenteerde keuze voor een onderwerp. Vervolgens werkt de rekenkamer het onderwerp uit in een onderzoeksopzet.

In deze fase zijn als meest bepalende factoren voor doorwerking naar voren gekomen:
- de timing en relevantie van het onderzoek voor raad, college en organisatie en;
- de betrokkenheid van met name raad en organisatie bij de afbakening van het onderzoek.

Timing en relevantie van het onderzoek
De mate waarin een onderzoek anticipeert op ontwikkelingen die voor de raad en het college op dát moment belangrijk zijn, wordt niet alleen in Oss maar ook in veel andere gemeenten benoemd als belangrijke factor voor de effectiviteit van rekenkameronderzoek[1]. De kunst voor rekenkamers is om het juiste onderwerp op het juiste moment te programmeren.

Voorbeeld 1: Inkoop en aanbesteden (2015)
Voor het college en de organisatie was de timing van het onderzoek Inkoop en aanbesteden niet optimaal, omdat er juist een uitgebreide en breed gedragen rapportage Inkoop Slim was opgeleverd. De ontwikkelrichting was daarmee net bepaald en het rekenkameronderzoek bood voor college en organisatie naar verhouding weinig nieuwe inzichten.

Voorbeeld 2: Grondbeleid (2013)
De timing van het onderzoek grondbeleid was goed; de economische crisis was nét voorbij en de structurele effecten van die crisis begonnen zichtbaar te worden. Dat vormde een goed moment deze effecten te vertalen naar een nieuwe nota grondbeleid. Het onderzoek van de rekenkamer kon bouwstenen geven voor dit nieuwe beleid.

Voorbeeld 3: Voorzieningen in de kernen (2014)
Doordat het onderzoek Voorzieningen in de kernen verscheen op het moment dat voor de nodige deelgebieden van de gemeente Oss een voorzieningenkaart nog gemaakt moest worden, konden de aanbevelingen uit dit onderzoek in de nog op te starten trajecten voor deze gebieden meegenomen worden. Verschillende raadsleden riepen het college bij de behandeling van het rapport hiertoe op.

Voorbeeld 4: Programmabegroting (2011)
Dat de timing en relevantie van een en hetzelfde onderzoek verschillend gewaardeerd kunnen worden, bleek uit het onderzoek naar de programmabegroting. De organisatie ervoer dat het onderzoek vooral aansloot bij een in gang gezette ontwikkeling en daarmee minder toegevoegde waarde bood. Raadsleden oordeelden in een in 2014 door de rekenkamer gehouden enquête positief over de relevantie van het onderzoek.

Betrokkenheid van met name raad en organisatie bij de afbakening van het onderzoek
Het blijkt voor rekenkamers niet altijd eenvoudig om - vanuit een onafhankelijke positie - binnen een onderzoeksonderwerp de juiste focus aan te brengen. Ook in Oss gaven verschillende geïnterviewden aan dat onderzoeken van de rekenkamer regelmatig vrij breed waren ingestoken of soms net niet de 'prangende' vragen beantwoordden. Raad, college en ambtelijke organisatie benadrukken alle het belang van afstemming over de insteek en opzet van een rekenkameronderzoek én de bereidheid hierover mee te denken. Zij verwachten dat de toegevoegde waarde van sommige onderzoeken groter had kunnen zijn als de onderzoeken nog wat scherper waren afgebakend.

[1] De Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) benoemt timing als de meest genoemde factor voor doorwerking van onderzoek.

Voorbeeld 5: Voorzieningen in de kernen (2014)
Het onderzoek Voorzieningen in de kernen was in eerste instantie vrij breed van opzet. Gaandeweg is in dit onderzoek de nadruk sterk komen te liggen op de methode van het werken met voorzieningenkaarten per wijk of kern. Het college gaf in zijn bestuurlijke reactie aan meer geïnteresseerd te zijn in bevindingen over de wijze waarop de gemeente het maatschappelijk gebruik van haar accommodaties en de vrijwilligers die er werkzaam zijn faciliteert. Het college betreurde dat het onderzoeksrapport hier relatief weinig over zei.

Voorbeeld 6: Grondbeleid (2013)
Bij het onderzoek Grondbeleid gaven betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie dat er vanaf de start van het onderzoek een open houding van de rekenkamer werd ervaren. Er was ruimte voor de organisatie om met de rekenkamer mee te denken over een zinvolle insteek van het onderzoek en relevante onderzoeksvragen. Dit vergrootte het draagvlak voor (de uitkomsten van) het onderzoek.

4.2 Onderzoeksuitvoering: *kwaliteit, houding en samenwerking*

In de fase van onderzoeksuitvoering verzamelt de rekenkamer bij bestuur, organisatie raad en/of 'in het veld' informatie over het onderwerp van onderzoek en beantwoord daarmee de onderzoeksvragen.

Tijdens deze fase wordt de doorwerking van een onderzoek van de rekenkamer vooral bepaald door:
- de (beleving van de) kwaliteit van de onderzoeksuitvoering en;
- de houding (open/gesloten) van betrokken partijen (vooral rekenkamer en organisatie).

Beleving van de kwaliteit van de onderzoeksuitvoering
Als er twijfels rijzen over de technische kwaliteit van het onderzoek, doet dat afbreuk aan de uitkomsten ervan. Voor de doorwerking van rekenkameronderzoek is het belangrijk dat de uitkomsten niet ter discussie worden gesteld.

Enquête evaluatie rekenkamer 2014: positieve waardering kwaliteit van Osse rekenkameronderzoeken
De enquête die de rekenkamer in 2014 hield onder raads- en collegeleden en betrokken ambtenaren laat zien dat zij de kwaliteit van de onderzoeksrapporten overwegend positief beoordeelden. In de gesprekken die nu zijn gevoerd, gaf een enkele medewerker aan dat een onderzoeksrapport duidelijker had kunnen zijn in de onderbouwing van conclusies en aanbevelingen.

Voorbeeld 7: Visie Dynamisch Stadscentrum Oss 2020 (2012)
Bij de raadsbehandeling van het rekenkameronderzoek Visie Dynamisch Stadscentrum bekritiseerde een fractie de rekenkamer door te stellen dat enkele gehanteerde vraagstellingen in een onder inwoners gehouden enquête suggestief zijn. De rekenkamer weerlegde de kritiek. Toch werd hierdoor even de focus van het raadsdebat verlegd van een gesprek over de inhoud naar een gesprek over de kwaliteit van het onderzoek.

Houding (open/gesloten) van rekenkamer en organisatie
Door belanghebbenden[2] tijdens het onderzoeksproces actief te betrekken, vergroot de rekenkamer de kans dat het onderzoek ook echt zal worden gebruikt. Het gaat daarbij niet enkel om het aantal interactiemomenten, maar zeker ook om de kwaliteit van die momenten; worden mensen bijvoorbeeld goed meegenomen in de bedoeling van het onderzoek en ervaren mensen voldoende ruimte om hun kennis en meningen in te brengen?
Een open houding geldt uiteraard ook andersom: staan betrokkenen open voor het onderzoek van de rekenkamer en zetten ze zich actief in om van het rekenkameronderzoek een succes te maken?

[2] Dit kunnen medewerkers zijn, maar ook college- en raadsleden en (vertegenwoordigers van) Osse instellingen, verenigingen, bedrijven en/of inwoners.

Voorbeeld 8: Inkoop en aanbesteden (2015)
Op het moment dat de rekenkamer het inkoop- en aanbestedingsbeleid ging onderzoeken, had de organisatie – onder de noemer 'Inkoop Slim' – juist zelf een verbetertraject in gang gezet. De rekenkamer had in zijn onderzoek aandacht voor deze ontwikkeling. En sloot in de bestuurlijke boodschap van zijn onderzoek nauw bij deze ontwikkeling aan, waardoor het onderzoek een ondersteunende werking kreeg.

Voorbeeld 9: Voorzieningen in de kernen (2014)
Tijdens het onderzoek Voorzieningen in de kernen ervoer de organisatie bij de rekenkamer een opvatting van de rol van de raad, namelijk die van een raad die sterk op inhoud stuurt.
In het werken met de voorzieningenkaarten ging de gemeente Oss meer uit van dialoog tussen gemeente en inwoners. De inhoud van de voorzieningenkaarten is daarbij sterk de uitkomst van die dialoog. De organisatie ervoer dat het moeite kostte om deze filosofie over te brengen.

4.3 Rapportage en presentatie: *aantrekkingskracht en klare taal*

Tijdens de fase van rapportage en presentatie stelt de rekenkamer een rapport op van haar onderzoek, vraagt ze het college een reactie te geven en presenteert ze de uitkomsten aan de raad.

Bij het rapporteren en presenteren van het onderzoek zijn de volgende factoren van belang:
- de toegankelijkheid van een rapport;
- de motivering en concreetheid van aanbevelingen;
- het mate van concreetheid van de bestuurlijke reactie en;
- de mate van onafhankelijke uitstraling van het rapport in vormgeving.

Toegankelijkheid van een rapport
Raadsleden krijgen veel informatie en moeten deze veelheid aan informatie in beperkte tijd verwerken. Alleen daarom al is het van belang om aandacht aan de leesbaarheid van een rapport te besteden. Maar een toegankelijk rapport helpt daarnaast om de kernboodschap uit een rekenkameronderzoek voor het voetlicht te krijgen bij een bredere groep, zoals ambtenaren en inwoners van Oss.
De toegankelijkheid wordt bepaald door het taalgebruik en de vormgeving van het onderzoeksrapport, maar ook door een rapport in aanvullende vormen te presenteren; bijvoorbeeld in een workshop of een spel, of met een bijbehorende lezing.
De afgelopen jaren is de rekenkamer terughoudend geweest in het organiseren van dergelijke aanvullende vormen.

Motivering en concreetheid van aanbevelingen
Voor de doorwerking van aanbevelingen uit een rekenkameronderzoek is het belangrijk dat aanbevelingen duidelijk zijn beargumenteerd vanuit de onderzoeksbevindingen.
Daarnaast nodigt een scherpe, concrete aanbeveling uit tot een meer concrete bestuurlijke reactie van het college en een scherper debat in de raad.
Voor een aantal onderzoeken gaven geïnterviewden aan dat de motivering en/of de mate van concreetheid van de aanbevelingen in hun ogen beter had gekund. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het onderzoek Voorzieningen in de kernen (2014; zie ook voorbeeld 9 hierboven) en bij het onderzoek Programmabegroting (2011). Bij dit laatstgenoemde onderzoek ervoer de organisatie de aanbevelingen als logisch maar tegelijk erg algemeen.
Ook gaven geïnterviewden aan dat (aanbevelingen uit) rekenkameronderzoeken concreter kunnen worden door ze meer toe te snijden op de specifieke Osse omstandigheden.

Mate van concreetheid van bestuurlijke reactie
In het onderzoeksprotocol van de rekenkamer is vastgelegd dat de rekenkamer het college in de gelegenheid stelt een bestuurlijke reactie op een conceptrapport te geven, voordat het rapport aan de raad wordt aangeboden. Deze bestuurlijke reactie biedt de raad informatie over het standpunt van het college over de aanbevelingen van de rekenkamer. Voorafgaand aan de politieke behandeling van het rapport kan de raad hierin lezen wat het college van het onderzoek vindt en wat het van plan is om met de aanbevelingen van de rekenkamer te doen.
Naarmate de reactie van het college meer concreet en inhoudelijk is, kan de raad zich hier een mening over vormen én kan de raad het college te zijner tijd beter op de opvolging van de aanbeveling aanspreken. De bestuurlijke reactie is daarmee in potentie een belangrijk element in het politiek-bestuurlijk samenspel; “wat gaan we met de uitkomsten van het onderzoek doen?”
Bij verschillende rapporten heeft de rekenkamer de afgelopen jaren in zijn nawoord op de bestuurlijke reactie aandacht gevraagd voor concretisering van de toezeggingen die het college in de bestuurlijke reactie doet. Dit was onder meer het geval bij de onderzoeken Onderwijshuisvesting (2013) en Voorzieningen in de kernen (2014).
Ook de raad kan het college aanspreken op een concrete bestuurlijke reactie, zoals uit het tekstkader hieronder blijkt.

Voorbeeld 10: Visie Dynamisch Stadscentrum Oss 2020 (2012)
Bij de raadsbehandeling van het onderzoek Visie Dynamisch Stadscentrum gaven enkele fracties aan teleurgesteld te zijn dat het college in zijn bestuurlijke reactie weinig inhoudelijk op het rapport reageert. Eén fractie stelt dat “het college het rapport te makkelijk wegschuift en procedureel de raad aan zet laat”.

Mate van onafhankelijke uitstraling van het rapport in de vormgeving
In de beleving van sommige raadsleden doet de rapportagevorm waarbij de bestuurlijke reactie integraal in het rapport van de rekenkamer wordt bijgevoegd afbreuk aan het onafhankelijke karakter van de rekenkamer. Het apart van het rekenkamerrapport meesturen van een bestuurlijke reactie van het college geeft maakt de scheiding tussen rekenkamer en college duidelijker. Dit zou de onafhankelijke uitstraling en daarmee het gezag van rekenkameronderzoeken bevorderen.

4.4 Raadsbehandeling: *actiegerichtheid en debat*

Tijdens de fase van raadsbehandeling bespreekt de raad het rapport van de rekenkamer en neemt hij daarover een besluit.

De behandeling van een rekenkameronderzoek in de raad is een belangrijk moment voor de doorwerking. De volgende aspecten spelen daarbij een rol:
- de mate waarin een raadsbesluit op actie is gericht
- de mate waarin een onderzoeksrapport uitnodigt tot debat in de raad en;
- de mate waarin de raad aanbevelingen van de rekenkamer overneemt.

Mate waarin een raadsbesluit op actie is gericht
In Oss heeft de raad over alle rekenkameronderzoeken in de laatste vijf jaar een besluit genomen. De doorwerking van een rekenkameronderzoek is gebaat bij een raadsbesluit dat voorziet in een handelingsperspectief; “wie gaat hier (wanneer) iets mee doen?”.

Voorbeeld 11: Voorzieningen in de kernen (2014) en Inkoop en aanbesteden (2015)
Bij de behandeling van enkele onderzoeken van de rekenkamer heeft de Osse raad nadrukkelijk opdracht geven aan het college om met een nadere uitwerking van aanbevelingen. Hiermee houdt de raad het onderzoek onder de aandacht en kan de raad de uitvoering van aanbevelingen beter volgen. Zo droeg de raad het college bij Voorzieningen in de kernen op met een voorstel te komen hoe het met de aanbevelingen van de rekenkamer ging werken. Bij het onderzoek Inkoop en aanbesteden droeg de raad het college op om één specifieke aanbeveling uit te werken in een aan de raad voor te leggen opinienota.

Mate waarin rapport uitnodigt tot debat in de raad
Een rapport van de rekenkamer heeft in principe meer kans op doorwerking, als het in de raad voldoende aandacht krijgt. Het is dan ook de kunst voor rekenkamers om in hun rapporten een toon te vinden die prikkelt, zonder ‘het politiek te maken’. De belangstelling van de raad om een rapport van de rekenkamer inhoudelijk in de raad te bespreken hangt vanzelfsprekend ook af van de timing en relevantie van het onderzoek voor de raad (zie § 4.1) en de mate waarin het college een scherpe bestuurlijke reactie geeft (zie § 4.3).

Voorbeeld 12: Visie Dynamisch Stadscentrum Oss 2020 (2012)
In de raadscommissievergadering en in mindere mate de raadsvergadering over het onderzoek Visie Dynamisch Stadscentrum was er sprake van een breed debat dat leidde tot uitwisseling van inzichten en meer gevoel bij de mate van draagvlak in de raad voor de aanbevelingen van de rekenkamer.

Mate waarin de raad aanbevelingen van de rekenkamer overneemt
Vanzelfsprekend hebben aanbevelingen meer kans om uitgevoerd te worden, als ze door de raad bekrachtigd worden in een raadsbesluit. De gemeenteraad heeft de afgelopen vijf jaar 22 van de 24 aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen.

4.5 Implementatie: *eigenaarschap, samenwerking en monitoring*

Tijdens de fase van implementatie vertalen raad, college en organisatie de uitkomsten van het rekenkameronderzoek in bestuur en (uitvoering van) beleid.

In de implementatiefase kwamen als meest bepalende factoren voor doorwerking naar voren:
- de mate waarin verantwoordelijkheid genomen wordt voor uitwerking van aanbevelingen en;
- de monitoring van opvolging van aanbevelingen.

Mate waarin verantwoordelijkheid genomen wordt voor uitwerking van aanbevelingen
Voor doorwerking van rekenkameronderzoeken in bestuur en beleid is het belangrijk dat in eerste instantie het college, ondersteund door de organisatie, de aanbevelingen (voor zover overgenomen) vertaalt naar acties.
Dit 'eigenaarschap' om actief met de aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken aan de slag te gaan, zien we niet aantoonbaar terug; er zijn bijvoorbeeld geen afdelingsplannen of verslagen van werkoverleggen waarin de implementatie van aanbevelingen als aandachtspunt wordt genoemd, en als een onderwerp in de raad wordt besproken worden de aanbevelingen van de rekenkamer niet meer aangehaald.
Er wordt (soms na verloop van tijd) wel in de geest van aanbevelingen gehandeld, maar het is lastig te achterhalen in hoeverre deze handelingen terug te voeren zijn op de aanbevelingen die de rekenkamer heeft gedaan.

Voorbeeld 13: Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2011)
Bij het onderzoek Wet Maatschappelijke Ondersteuning was niet goed te reconstrueren hoe de aanbevelingen van dit onderzoek zijn opgepakt door de organisatie. De beloofde procesnotitie (om met raad en partners tot goede afspraken te komen over de monitoring en verantwoording van maatschappelijke effecten) is er niet gekomen. Onduidelijk is of er gerichte afstemming heeft plaatsgevonden hoe de aanbevelingen uit te werken.

Voorbeeld 14: Programmabegroting (2011)
Naar aanleiding van het rekenkamerrapport over de kwaliteit van de programmabegroting is een brede werkgroep ingesteld van raadsleden, de wethouder financiën, ambtenaren, de griffier en een lid van de rekenkamer. Deze werkgroep is in een aantal sessies gericht aan de slag gegaan met de aanbeveling van de rekenkamer om de doelformuleringen en prestatie- en effectindicatoren voor de programmabegroting te verbeteren. De resultaten van deze werkgroep zijn in de vorm van een aantal varianten voor de inrichting van de programma's uit de begroting in de raadscommissie behandeld. De in de commissie gekozen variant is vanaf de programmabegroting 2013 ingevoerd.

Monitoring van opvolging van aanbevelingen
Om zicht te houden op de mate waarin aanbevelingen van de rekenkamer worden opgevolgd kan deze opvolging periodiek gemonitord worden. Het management of het college kan dan ingrijpen als op basis van deze controle zou blijken dat de uitwerking van aanbevelingen stokt.
Een dergelijke monitoring van de opvolging van aanbeveling uit Oss' rekenkameronderzoek zijn wij niet tegengekomen; niet vanuit de ambtelijke organisatie en niet vanuit de griffie.

Ook blijkt dat het college niet altijd de notities of voorstellen levert die de raad in reactie op de rekenkamerrapporten heeft gevraagd. Dit is het geval bij de onderzoeken Wmo (gevraagde procesnotitie), Voorzieningen in de kernen (gevraagd procesvoorstel) en Inkoop en aanbesteden (gevraagde opinienota). De raad spreekt het college hier niet op aan.

4.6 Overkoepelend beeld: gebrek aan effectief samenspel tussen rekenkamer, raad, college en organisatie

In dit hoofdstuk zijn veel factoren benoemd die stimulerend dan wel belemmerend kunnen werken voor de doorwerking van rekenkamerrapporten.

Als we de zeven onderzoeken op een rij zetten dan valt het op dat iedere partij zijn formele rol vervult, bijvoorbeeld:
- de rekenkamer raadpleegt de raad voor suggesties voor onderzoek;
- het college geeft op verzoek van de rekenkamer een bestuurlijke reactie op een concept rapport en;
- de raad agendeert het onderzoeksrapport in de raad en handelt het met een raadsbesluit af.

Wat regelmatig ontbreekt is de volgende stap om in onderlinge samenwerking de effectiviteit van het rekenkamerwerk te vergroten. De aangewezen partij om die stap te zetten is soms de rekenkamer, soms de raad, soms het college en soms de organisatie. Bijvoorbeeld;
- de rekenkamer die de aanbevelingen nét wat scherper formuleert en motiveert.
- het college die in een bestuurlijke reactie zo concreet mogelijk formuleert wat het met de aanbevelingen gaat doen en;
- de raad die zich na verloop van tijd hardop afvraagt hoe het staat met de aanbevelingen uit het onderzoek en eventuele toezeggingen van het college daarop.

We hebben in interviews gevraagd waar raadsleden, collegeleden en ambtenaren de meeste verbeterruimte zien voor effectief (samenspel bij) rekenkameronderzoek. Van de vijf onderscheiden onderzoeksfasen is volgens hen de meeste winst te boeken in:
- de fase van *onderwerpselectie en onderzoeksontwerp* (fase 1): “samen op zoek gaan naar onderwerpen die er in Oss toe doen”, “de vraag achter de vraag achterhalen” en “meer ruimte nemen om onderzoeksonderwerpen uit te diepen”;
- de fase van *implementatie* (fase 5): “de opvolging van aanbevelingen meer systematisch monitoren” en “heldere procesafspraken maken voor de uitwerking van aanbevelingen: wat gaan we met het onderzoek dóen?”.

Bijlage Overzicht gevoerde gesprekken

Ambtelijke interviews

Mevrouw D. Meulenbroek, interim teamleider Vastgoedbedrijf	25 mei 2016
Mevrouw N. van Zuijlen, projectleider afdeling Ruimtelijke ontwikkeling, en mevrouw D. van Grinsven, programmamanager Ruimtelijke ontwikkeling en wonen	26 mei 2016
Mevrouw M. Kurvers, projectleider Sociaal domein	26 mei 2016
Mevrouw S. Nip, business controller	26 mei 2016
De heer D. van Grinsven, hoofd afdeling Vastgoedbedrijf	26 mei 2016
De heer H. Geenen, inkoopcoördinator	26 mei 2016

Kringgesprekken

Kringgesprek met (vertegenwoordiging van) de gemeentelijke organisatie met dhr. E. Broere, dhr. C. van den Hout, mw. M. van Schaijk, dhr. H. Geenen, mw. M. Kurvers, en dhr. D. van Grinsven	15 juni 2016
Kringgesprek met (vertegenwoordiging van) de gemeenteraad met dhr. D. Warris, fractievoorzitter GroenLinks, en dhr. F. Molenkamp, fractievoorzitter D66	5 juli 2016
Kringgesprek met (vertegenwoordiging van) het college van B&W met burgemeester mw. W. Buijs, wethouder F. den Brok en gemeentesecretaris M. van Schaijk	12 juli 2016

Bijlage Praatplaat ‘Suggesties voor meer samenspel bij rekenkameronderzoek’

Deze praatplaat vormt een bijlage bij dit rapport, maar is als apart (pdf)bestand beschikbaar.