

# ONDERZOEKSPAN OPVOLGINGSONDERZOEK REKENKAMERONDERZOEKEN 2014-2018

Datum: 8 april 2019

## 1. AANLEIDING

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende taak. Dat betekent onder andere dat de raad vinger aan de pols moet houden of het college van B&W raadsbesluiten uitvoert. Hierbij is het ook van belang te weten of de uitvoering van een raadsbesluit ook leidt tot het gewenste effect. De raad kan informatie hierover op verschillende manieren verkrijgen. Bijvoorbeeld van het college (in jaarstukken<sup>1</sup>, raadsbrieven etc.), van partijen en burgers in de stad, uit eigen waarneming, maar ook van de rekenkamer op basis van opvolgingsonderzoek.

Rekenkamer Utrecht voert opvolgingsonderzoek uit waarbij wij nagaan in hoeverre het college de raadsbesluiten over het rekenkameronderzoek heeft uitgevoerd. Hiermee ondersteunen wij de controlerende taak van de gemeenteraad. Maar onderzoek naar de doorwerking van onze rapporten is voor de rekenkamer zelf óók van belang. De mate waarin, en hoe aanbevelingen een vervolg krijgen in beleid en uitvoering kan lessen opleveren voor de effectiviteit van het werk van de rekenkamer.

Rekenkameronderzoek kan op verschillende manieren en niveaus doorwerking hebben.<sup>2</sup> De belangrijkste vorm van doorwerking is dat a) het product heeft geleid tot aanpassingen in beleid/uitvoering, b) aanbevelingen zijn geïmplementeerd en c) dit ook het gewenste effect heeft gehad. Dit wordt ook wel de *instrumentele doorwerking* genoemd. Als een onderzoek al tijdens de aankondiging en uitvoering doorwerking heeft, wordt dit *preventieve doorwerking* genoemd. Onderdeel van het meten van doorwerking is daarnaast nagaan hoe verschillende fasen van (behandeling) van het rapport zijn verlopen (agenderen, bespreken, besluiten, implementeren, effectueren en publiek verantwoorden).

De afgelopen jaren was onze onderzoeksprogrammering sterk bepaald door de decentralisaties in het sociale domein (Participatiewet, Jeugdwet en Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Ook onderzochten wij twee urgente en complexe onderwerpen, TivoliVredenburg en de Uithoflijn. In de programmering voor 2019/2020 is meer ruimte om onderzoek te doen naar de doorwerking van rekenkamerrapporten, waarbij de focus ligt op de collegeperiode 2014-2018.

---

<sup>1</sup> In de Jaarstukken is de bijlage *Uitvoering raadsbesluiten over rekenkameronderzoeken* opgenomen.

<sup>2</sup> NVRR (april 2018). *Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten*. De Nederlandse vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) heeft typen doorwerking en hoe deze te meten uitgewerkt in een handreiking. Hierbij sluiten wij voor een belangrijk deel aan in ons onderzoeksplan.

## 2. ACHTERGROND

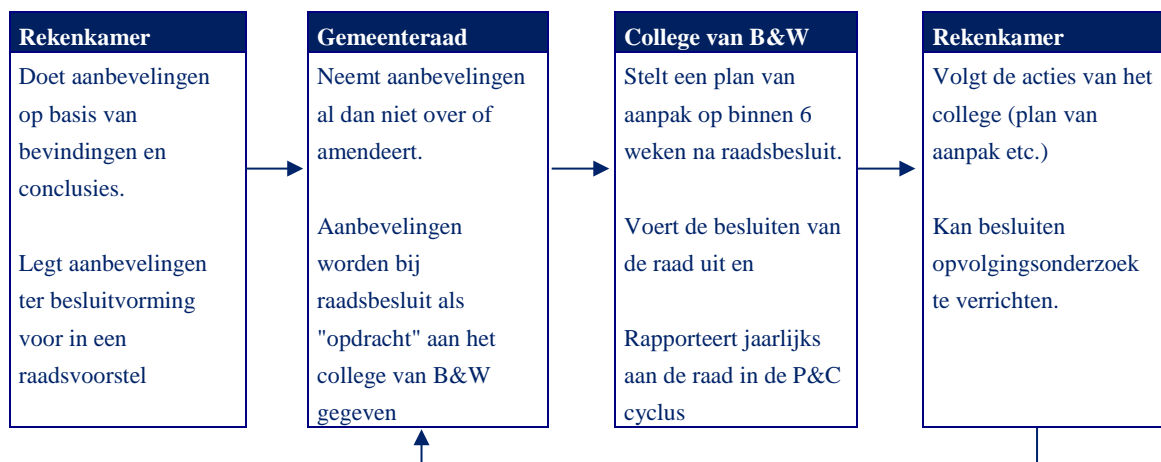
In september 2010 publiceerde Rekenkamer Utrecht het rapport *Wordt gevolgd 2010*, een opvolgingsonderzoek over zes rekenkamerrapporten uit de periode 2006-2009. Het onderzoek gaf de raad inzicht in de mate waarin het college van B&W de raadsbesluiten uitvoerde, en in de actuele stand van zaken van het beleid. Voor een deel van de raad was dit de eerste kennismaking met het werk van de rekenkamer.<sup>3</sup>

In de raadsvergadering over *Wordt gevolgd 2010* nam de raad besluiten over waarborgen voor de doorwerking van rekenkameronderzoek in de toekomst. De raad droeg het college per amendement (2010/A30) namelijk op om:

- ◆ vanaf de verantwoording 2010 jaarlijks aan de raad te rapporteren over de stand van zaken van de uitvoering van raadsbesluiten die zijn genomen over rekenkameronderzoek;
- ◆ als gemeenteraad beter na te gaan of de raadsbesluiten die voortkomen uit rekenkameronderzoeken door burgemeester en wethouders adequaat worden uitgevoerd, en
- ◆ bij rekenkameronderzoeken binnen 6 weken na besluitvorming door de raad, te komen met een plan van aanpak hoe adviezen/besluiten te implementeren.

Deze raadsbesluiten zijn in potentie (procedurele) waarborgen voor de opvolging en monitoring van raadsbesluiten over rekenkameronderzoek. Bij onderzoek naar de doorwerking van rekenkameronderzoeken kijken wij ook of het college deze waarborgen goed heeft ingevuld.

De procedure van besluitvorming over rekenkameronderzoek en het inzicht verschaffen in de doorwerking van raadsbesluiten ziet er doorgaans als volgt uit:



<sup>3</sup> In maart 2010 waren er gemeenteraadsverkiezingen.

De procedure van een rekenkamerbrief verschilt van die van een rekenkamerrapport. Dit is in onderstaande tabel weergegeven:

	Rekenkamerbrief	Rekenkamerrapport
<b>Onderzoeksproces</b>		
Type onderzoek	korte analyse of inventarisatie	uitgebreider onderzoek
Ambtelijk wederhoor	verkort	regulier
Bestuurlijk wederhoor	nee	ja
Bestuurlijke reactie	niet vereist	ja
<b>Raadsbehandeling</b>		
Raadsvoorstel door rekenkamer	nee	ja
Agendering	als ingekomen stuk geregistreerd, behandeling niet vereist	agendering in raadscommissie en ter besluitvorming in gemeenteraad
Raadsbesluit	niet vereist	ja
<b>Opvolging en monitoring</b>		
Plan van aanpak college	na raadsbesluit	ja
Rapportage over voortgang in P&C cyclusdocumenten	na raadsbesluit	ja

Uit de tabel kan worden afgeleid dat er voor de doorwerking van een rekenkamerrapport meer waarborgen zijn dan voor een rekenkamerbrief. Bij een rekenkamerrapport vormen de aanbevelingen die zijn vastgelegd met het raadsbesluit de kern van het meten van de doorwerking. De rekenkamerbrieven hebben vooral een informerend karakter. Bij de rekenkamerbrieven ontbreken een raadsvoorstel waarin aanbevelingen zijn opgesomd en een raadsbesluit. Het is aan de raad overgelaten om de brief te agenderen voor een vergadering.

### 3. SELECTIE VAN REKENKAMERPRODUCTEN IN HET OPVOLGINGSONDERZOEK

Het betreft in de periode 2014-2018 de volgende (9) rekenkamerrapporten:

Jaar /datum	Soort publicatie	Onderwerp
4 december 2018	Rapport	Uithoflijn
24 mei 2018	Rapport	Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht
24 mei 2018	Rapport	Gemeentelijk vastgoed (doelen en beleidsinformatie)
19 december 2017	Rapport	Jongeren met een arbeidsbeperking (Participatiewet)
23 november 2017	Rapport	Langer zelfstandig thuis wonen
6 september 2016	Rapport	Huishoudelijke hulp
3 november 2015	Rapport	Bouw en exploitatie TivoliVredenburg
3 september 2014	Rapport	Jeugdhulp in ontwikkeling
17 juli 2014	Rapport	Klachtbehandeling

Het is goed om in een opvolgingsonderzoek stil te staan bij de verschillende typen producten van de rekenkamer. Naast de bovengenoemde 9 rekenkamerrapporten, publiceerde de rekenkamer ook 5 rekenkamerbrieven. Dit betreft de volgende brieven:

Jaar /datum	Soort publicatie	Onderwerp
8 november 2018	Rekenkamerbrief	Plan van aanpak daklozenopvang
9 februari 2017	Rekenkamerbrief	Beleidsbeschrijving Werken naar Vermogen
19 januari 2017	Rekenkamerbrief	Informatievoorziening sociaal domein
5 december 2016	Rekenkamerbrief	Landelijke Spotdag rekenkamers (digitale dienstverlening)
9 augustus 2016	Rekenkamerbrief	Klachtbehandeling

Rekenkamerbrieven kunnen uiteraard ook doorwerking hebben, maar het doel is niet altijd verbetering van het beleid. Het doel kan ook zijn de informatiepositie van de raad te verbeteren. Sommige rekenkamerbrieven gaan in op de doorwerking van een eerder rekenkamerrapport en deze moeten daarom niet als een zelfstandig rekenkameronderzoek worden opgevat waarvan de opvolging moet worden onderzocht. De doorwerking van rekenkamerbrieven zal in het opvolgingsonderzoek worden meegenomen met inachtneming van deze aandachtspunten.

#### 4. CENTRALE VRAAG EN DEELVRAGEN

De centrale vraag in het opvolgingsonderzoek is als volgt:

Heeft het college van B&W de raadsbesluiten over rekenkameronderzoeken in de periode 2014-2018 uitgevoerd en zijn hiermee de beoogde verbeteringen gerealiseerd? Hoe is opvolging en bewaking van dergelijke raadsbesluiten binnen de ambtelijke organisatie geborgd en welke lessen zijn te trekken voor het realiseren van doorwerking van rekenkameronderzoek?

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling heeft de rekenkamer de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe is de besluitvorming door de gemeenteraad over de rekenkameronderzoeken in de periode 2014-2018 verlopen?
2. Hoe heeft het college de opvolging van de raadsbesluiten in de periode 2014-2018 aangepakt? Is in alle gevallen een plan van aanpak opgesteld dat voldoende uitwerking geeft aan het opvolgen van alle raadsbesluiten?
3. Hoe is het proces binnen de gemeente ingeregeld om sturing te geven aan de opvolging van raadsbesluiten over rekenkameronderzoek en de voortgang daarvan te bewaken?
4. Zijn de raadsbesluiten uitgevoerd? Als raadsbesluiten niet of deels werden uitgevoerd, wat was daarvan de reden?
5. Heeft de uitvoering van de raadsbesluiten ook geresulteerd in de beoogde verbeteringen in beleid, uitvoering, samenleving etc.?
6. Zijn er vervolgacties nodig om alsnog opvolging te geven aan de raadsbesluiten?
7. Welke inspanningen heeft de rekenkamer gepleegd om bij te dragen aan de doorwerking na publicatie? (nazorg, artikelen, lezingen, monitoring implementatie, gesprekken wethouder of ambtenaren)
8. Welk soort doorwerking heeft het rekenkameronderzoek tot stand gebracht? (preventieve doorwerking, instrumentele doorwerking)
9. Hebben de rekenkameronderzoeken doorwerking gehad buiten de gemeente Utrecht? (andere gemeenten of rekenkamers, landelijke politiek)
10. Is er iets te zeggen over belemmerende of bevorderende factoren bij de doorwerking?

## 5. PLAN VAN AANPAK

### *Overall-analyse rekenkameronderzoeken*

Het onderzoek naar de doorwerking van rekenkameronderzoek kan zich enerzijds richten op een inventarisatie en (meta)analyse van alle rekenkameronderzoeken uit de periode 2014-2018.<sup>4</sup>

Voorbeelden van deze overall-analyses zijn:

- ◆ de verdeling van de rekenkameronderzoeken over de gemeentelijke beleidsprogramma's;
- ◆ het type reactie van college en raad op de onderzoeksrapporten van de rekenkamer (instemmend of afwijzend);
- ◆ het niet, deels of geheel overnemen van aanbevelingen (eventueel ook naar beleidsprogramma uitgesplitst);
- ◆ het niet, deels of geheel uitvoeren van aanbevelingen (eventueel ook naar beleidsprogramma uitgesplitst).

Naast overall-analyses resulteert dit ook in:

- ◆ een tabel met per rekenkamerrapport een samenvatting van de mate van doorwerking;
- ◆ opvallende zaken of lessen die uit de overall-analyse kunnen worden afgeleid. Dit kunnen lessen zijn voor de rekenkamer, maar ook voor de raad voor wat betreft de invulling van haar controlerende rol, of voor het college voor wat betreft het rapporteren aan de raad over de aanpak en opvolging van raadsbesluiten.

### *Analyse individuele rekenkameronderzoeken*

Naast een inventarisatie en overall-analyse kan een analyse per rekenkameronderzoek worden gepresenteerd. Bijvoorbeeld een apart hoofdstuk per rekenkameronderzoek, of een verslag per rekenkameronderzoek in de bijlagen.

In het opvolgingsonderzoek zal de rekenkamer niet de beleids- of beheersvelden opnieuw geheel doorlichten, zoals indertijd bij de betreffende onderzoeken is gedaan. Wij spitsen het opvolgingsonderzoek toe op de raadsbesluiten: in hoeverre zijn deze uitgevoerd door het college. De analyse per rekenkameronderzoek gaat in op de onderwerpen die ook in de overall-analyse aan bod komen, maar zal daarbij dieper ingaan op de afzonderlijke aanbevelingen en in hoeverre die zijn opgevolgd en doorwerking hebben gehad op verschillende wijze.

Uit opvolgingsonderzoek van Rekenkamer Utrecht en andere lokale rekenkamers zijn factoren bekend die van invloed zijn op de mate van doorwerking. Aan die factoren willen wij in dit opvolgingsonderzoek aandacht besteden. In hoeverre zijn die factoren van invloed geweest op de doorwerking? Hadden wij daar anders mee om kunnen gaan om de doorwerking groter te laten zijn? Factoren zijn bijvoorbeeld:

- ◆ communicatie rond onderzoeken;
- ◆ draagvlak/noodzaak voor onderzoek;
- ◆ timing van onderzoek;
- ◆ kwaliteit van het onderzoek;

---

<sup>4</sup> Deze aanpak is ook gehanteerd in door de Randstedelijke Rekenkamer. Zie rapport: *Rekenen met aanbevelingen. Inventarisatie doorwerking aanbevelingen 2007-2015. Flevoland, Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland*. December 2015.

- ◆ type onderzoek (ex ante, ex durante, ex post);
- ◆ actief publiekelijk uitdragen van de uitkomsten van onderzoek etc.

Een analyseverslag van een individueel rekenkamerrapport kan de volgende onderdelen bevatten<sup>5</sup>:

- ◆ oordeel raad en college over de inhoud van het rapport;
- ◆ behandeling rapport en raadsvoorstel;
- ◆ besluitvorming door de raad;
- ◆ impact van het rapport binnen de gemeentelijke organisatie;
- ◆ verwerking van de aanbevelingen in beleid;
- ◆ aandacht in (social) media;
- ◆ impact van het rapport buiten de gemeente
- ◆ nazorg door rekenkamer etc.

#### *Methoden van onderzoek*

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de volgende stappen:

1. Voorbereiding en deskresearch
2. Interviews betrokken actoren
3. Analyse en rapportage nota van bevindingen
4. Ambtelijk hoor- en wederhoor
5. Rapportage bestuurlijke nota
6. Bestuurlijk hoor- en wederhoor
7. Publicatie en raadsbehandeling

Deze stappen worden hieronder kort nader toegelicht.

#### 1. Voorbereiding en deskresearch

Dit betreft onder ander het inventariseren van documenten en gegevens zoals:

- ◆ documenten over de raadsbehandeling van rekenkamerrapporten (raadsvoorstel, raadsbesluit, commissie- en raadsverslagen, eventuele moties en amendementen);
- ◆ follow-up in de vorm van een plan van aanpak van het college;
- ◆ verslagen van gesprekken met wethouders over de uitkomsten van de rekenkameronderzoeken;
- ◆ interne evaluatieverslagen van de rekenkamer over afgerond onderzoek;
- ◆ verslagen van evaluatiegesprekken met ambtelijke contactpersonen over afgerond onderzoek;
- ◆ media aandacht over gepubliceerde rekenkameronderzoeken;
- ◆ voortgangsinformatie over de opvolging van de raadsbesluiten in de jaarstukken, in raadsbrieven en in beleidsnota's.

Ook wordt in de beginfase van het onderzoek een checklist/analysekader gemaakt die de leidraad vormt voor de overall- en individuele analyses van de doorwerking van de rekenkameronderzoeken.

<sup>5</sup> Naar voorbeeld van Rekenkamer Leeuwarden. Zie rapport: *Wat doen we er uiteindelijk mee? Doorwerkingsonderzoek*. Mei 2018.

## 2. Interviews betrokken actoren

De ervaring uit eerder opvolgingsonderzoek is dat het nodig is om aanvullend op beschikbare schriftelijke informatie, de stand van zaken over de opvolging van raadsbesluiten te bespreken met de verantwoordelijke beleidsmedewerkers of afdelingshoofden van de gemeentelijke organisatie. De inschatting is dat dit 1 à 2 gesprekken per rekenkamerrapport vergt.

## 3-7. Analyse, rapportage, wederhoor, publicatie en raadsbehandeling

Wij leggen een en ander vast in een nota van bevindingen. Deze wordt voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer de bestuurlijke nota op met conclusies en aanbevelingen. Het geheel wordt voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. De rekenkamer maakt vervolgens het definitieve hoofdrapport op met een nawoord, biedt het geheel aan de raad aan en zorgt voor openbaarmaking.

Op basis van de vraagstelling en het aantal rekenkameronderzoeken dat in het opvolgingsonderzoek wordt betrokken mag worden verwacht dat de omvang van de rapportage te omvangrijk wordt voor een rekenkamerbrief. Een ander argument voor verslaglegging in de vorm van een rekenkamerrapport is dat we dan een raadsvoorstel opstellen en dat er formele agendering en behandeling in de raad plaats zal vinden.

## 6. PLANNING EN AANVULLENDE INFORMATIE

De rekenkamer start in het tweede kwartaal 2019 met de uitvoering van het opvolgingsonderzoek. De publicatie van het eindrapport is voorzien in eerste kwartaal van 2020.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- ◆ Projectleider opvolgingsonderzoek, dhr. Mario van den Berg ([mario.van.den.berg@utrecht.nl](mailto:mario.van.den.berg@utrecht.nl) / tel. 030-2861012).
- ◆ Secretaris Rekenkamer Utrecht, dhr. Gerth Molenaar ([g.molenaar@utrecht.nl](mailto:g.molenaar@utrecht.nl) / tel. 0302861391).