

Van aanbeveling naar actie

*Onderzoek naar de doorwerking van
onderzoeksrapporten van de rekenkamer*

Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van
de rekenkamercommissie Doetinchem

Augustus 2016

VAN AANBEVELING NAAR ACTIE

Onderzoek naar de doorwerking van de onderzoeksrapporten van de rekenkamer

Status : definitief

Datum : augustus 2016

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
1.1 Inleiding en aanleiding.....	3
1.2 Vraagstelling en doelstelling van het onderzoek	3
1.3 Normenkader	4
1.4 Aanpak.....	5
1.5 Leeswijzer	5
2. Doorwerking	6
2.1 Doorwerking in theorie	6
2.2 Doorwerking in praktijk.....	6
2.3 Mening raadsleden	8
2.4 Vanuit het college.....	8
3. Onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven	9
3.1 Inleiding.....	9
3.2 Van inspraak tot burgerparticipatie	9
3.3 Van grondexploitatie naar sturingsinformatie	11
3.4 Van volgend naar kaderstellend	13
3.5 Rekenkamerbrief Re-integratie	14
3.6 Rekenkamerbrief Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek.....	15
4. Confrontatie met het normenkader	17
4.1 Inleiding.....	17
4.2 Toetsing bevindingen normenkader	17
5. Conclusies en aanbevelingen	19
5.1 Centrale vraagstelling	19
5.2 Conclusies	19
5.3 Aanbevelingen	20

1. Inleiding

1.1 Inleiding en aanleiding

De rekenkamercommissie (hierna aangeduid als rekenkamer) is een onafhankelijke commissie van de gemeenteraad. Zij onderzoekt of het gemeentebestuur zijn werk efficiënt, effectief en volgens de wet doet. De rekenkamer legt haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen in openbare rapporten vast en biedt elk rapport aan de gemeenteraad aan.

De rekenkamer wil graag nader inzicht in de mate waarin aanbevelingen uit haar onderzoeksrapporten doorwerken in de gemeente Doetinchem. Wat is hiermee gedaan door de raad, het college en de ambtelijke organisatie? Dit inzicht is van belang om de meerwaarde van de onderzoeken van de rekenkamer in de toekomst verder te vergroten.

1.2 Vraagstelling en doelstelling van het onderzoek

Over de periode 2012 - 2014 heeft de rekenkamer 3 onderzoeksrapporten en 2 rekenkamerbrieven uitgebracht, te weten:

- Van inspraak tot burgerparticipatie (rapport; oktober 2012)
- Van grondexploitatie naar sturingsinformatie (rapport; augustus 2013)
- Van volgend naar kaderstellend (rapport; maart 2014)
- Rekenkamerbrief Re-integratie (juli 2014)
- Rekenkamerbrief Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek (september 2014)

Het onderzoek richt zich niet primair op het functioneren van de rekenkamer zelf, maar heeft op onderdelen ook een zelfevaluatief karakter.

Vanuit de doel- en kaderstelling staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre is er sprake van doorwerking van onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven in de gemeente Doetinchem en welke factoren zijn daarbij van invloed geweest?

Relevante onderzoeksvragen zijn hierbij geweest:

1. Sluiten de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven, in termen van timing, onderwerp en presentatie, aan bij de behoefte van de raad?
2. Op welke wijze zijn de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven procedureel en inhoudelijk behandeld in de raad?
3. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het al dan niet overnemen van aanbevelingen uit onderzoeksrapporten in raadsbesluiten?
4. Zijn de door de raad overgenomen aanbevelingen uitgevoerd?
5. Rapporteert het college over de voortgang van de uitvoering van deze aanbevelingen en ziet de raad toe op de voortgang hiervan?
6. Wat zijn de bepalende factoren (geweest) voor de doorwerking van onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven?
7. Op welke wijze hebben de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven anderszins bijgedragen aan het raadswerk?

Gezien het praktische karakter van het onderzoek, zal slechts kort worden stilgestaan bij de theoretische (wetenschappelijke) achtergrond van het begrip doorwerking.

Doorwerking wordt wel gedefinieerd als het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen door middel van het bieden van toepassingsgerichte kennis op basis van beleidsonderzoek. In het onderzoek gaat de aandacht hoofdzakelijk uit naar wat er met de aanbevelingen is gedaan én het effect hiervan op het politiek maatschappelijke debat.

1.3 Normenkader

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is een normenkader opgesteld. Hiermee zijn de beoordelingscriteria vastgelegd aan de hand waarvan de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord en geïnterpreteerd. De gehanteerde normen zijn, gezien het karakter van het onderzoek, niet gebaseerd op wet- en regelgeving maar op inzicht verkregen uit literatuur en relevante publicaties.

Sluiten de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven in de onderzoeksperiode, in termen van timing, onderwerp en presentatie, aan bij de behoefte van de raad?

- 1) De onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven sluiten aan bij de behoefte van de raad en worden uitgebracht op het moment dat dit voor de raad relevant is.
- 2) De presentatie onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven wordt door de raad als helder en concreet ervaren.

Op welke wijze zijn de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven procedureel en inhoudelijk behandeld in de raad?

- 3) De onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven hebben voldoende aandacht gekregen in het politieke debat.
- 4) Er is draagvlak binnen het college voor de overgenomen aanbevelingen.

Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het al dan niet overnemen van aanbevelingen uit onderzoeksrapporten in raadsbesluiten?

- 5) De overwegingen die ten grondslag liggen aan het al dan niet overnemen van aanbevelingen uit onderzoeksrapporten in raadsbesluiten zijn bekend.

Zijn de door de raad overgenomen aanbevelingen uitgevoerd?

- 6) De aanbevelingen uit onderzoeksrapporten die zijn overgenomen in een raadsbesluit zijn geïmplementeerd.

Rapporteert het college over de voortgang van de uitvoering van deze aanbevelingen en ziet de raad toe op de voortgang hiervan?

- 7) Het college rapporteert, als dan niet via de beleidscyclus, periodiek over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.
- 8) De raad controleert het college op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

Wat zijn de bepalende factoren (geweest) voor de doorwerking van onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven?

- 9) Dit is een inventariserende vraag en derhalve niet genormeerd.

Op welke wijze hebben de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven anderszins bijgedragen aan het raadswerk?

- 10) Onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven dragen bij aan wijzigingen in kennis, opvattingen of redeneringen en hiermee aan het maatschappelijke debat.

1.4 Aanpak

Het onderzoek heeft vijf fasen:

(1) Opstartfase

In deze fase heeft de rekenkamer onder meer de definitieve werkafspraken gemaakt. Ook een introductie van het onderzoek bij de gemeentesecretaris en de griffier heeft deel uitgemaakt van deze fase, alsmede een inventarisatie en eerste verkenning van de onderzoeksgegevens.

(2) Inventarisatiefase

De nadruk in de inventarisatiefase heeft gelegen op het verzamelen en bestuderen van relevante documenten. Zowel tijdens als afsluitend aan deze fase heeft een globale beoordeling plaatsgevonden van het verzamelde feitenmateriaal.

(3) Toetsingsfase

In de toetsingsfase zijn de in de voorgaande fase verzamelde documenten geanalyseerd en zijn interviews afgenomen. Raadsleden zijn betrokken doordat zij in de gelegenheid zijn gesteld deel te nemen aan een enquête voor dit onderzoek. Voor een overzicht van de gehouden interviews wordt verwezen bijlage 2 bij dit rapport.

(4) Enquête onder raadsleden en enkele leden van het college

In deze fase is onder alle 31 raadsleden een enquête uitgezet met betrekking tot het onderwerp doorwerking (zie bijlage 3). Slechts 7 respondenten (23%) hebben gereageerd op de enquête. De rekenkamer vindt dit erg teleurstellend. De inhoudelijke en statistische opbrengst van de enquête geeft geen representatief beeld van de beleving van de raad ten aanzien van het onderwerp doorwerking in relatie tot de uitgebrachte onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven.

Het resultaat van de toetsingsfase en de enquête was een conceptnota van bevindingen. Deze is voorgelegd aan de gemeentesecretaris voor een reactie. Deze ambtelijke reactie vormde een aanvulling op en actualisatie van de bevindingen. Naar aanleiding hiervan is het rapport op enkele onderdelen aangevuld. Nadat duidelijkheid was verkregen over de feiten, is het onderzoek de volgende fase ingegaan: het vormen van een oordeel door de rekenkamer.

(4) Rapportagefase

In fase vier is het conceptrapport tot stand gekomen. De nota van bevindingen diende als basis voor het conceptrapport, waarin naast de bevindingen ook de voorlopige conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zijn opgenomen.

In deze fase heeft de rekenkamer in een informatief gesprek met de raad, een toelichting gegeven op de bevindingen.

(5) Vaststellingsfase

Tijdens de vijfde en laatste fase heeft de rekenkamer het eindrapport vastgesteld en biedt zij het eindrapport aan de gemeenteraad aan.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft een toelichting op de doelstelling van het onderzoek, het normenkader en de aanpak. In hoofdstuk 2 is kort stilgestaan bij doorwerking in theorie en in de praktijk. In hoofdstuk 3 komen de in paragraaf 3.2 genoemde onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven aan de orde. Op basis van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken is vervolgens getoetst of aan de geformuleerde normen wordt voldaan. Dit gebeurt in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek geformuleerd.

2. Doorwerking

2.1 Doorwerking in theorie

Doorwerking wordt gedefinieerd als het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen door middel van het bieden van toepassingsgerichte kennis op basis van beleidsonderzoek. In dit onderzoek wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen twee vormen van doorwerking, namelijk directe (instrumentele) doorwerking en indirecte (conceptuele) doorwerking.

Directe doorwerking

Onder directe doorwerking wordt de concrete doorwerking van afzonderlijke rekenkameronderzoeken in het beleid bedoeld. Wat is de directe verbetering als gevolg van overname en implementatie (en naleving) van de aanbevelingen uit het onderzoek? Directe doorwerking is te toetsen door te na te gaan op welke wijze de aanbevelingen door de raad zijn overgenomen in raadsbesluiten en hoe hier vervolgens uitvoering aan is gegeven door het college.

Indirecte doorwerking

Wijzigingen in kennis, opvattingen en redeneringen van individuele ambtenaren, college- en raadsleden als gevolg van rekenkameronderzoek, kunnen worden geduid als indirecte doorwerking. Voor indirecte doorwerking zijn geen meetbare parameters beschikbaar. Hier gaat het dus veelal over de beleving van het effect van onderzoeksrapporten, rekenkamerbrieven en het rekenkamerwerk op zich. Wel zijn op lange termijn wellicht verschuivingen waarneembaar in de samenstelling van de politieke agenda en in het maatschappelijke debat. Of en zo ja, in hoeverre dit een resultante is van het rekenkamerwerk, is natuurlijk niet objectief te meten.

2.2 Doorwerking in praktijk

Deze paragraaf beschrijft de werkwijze van de rekenkamer. Dit in de veronderstelling dat de werkwijze van de rekenkamer van invloed kan zijn op de mate van doorwerking van zijn onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven. De door de rekenkamer vastgestelde werkwijze is in overeenstemming met de Verordening op de rekenkamercommissie d.d. 4 februari 2010 en de huidige werkwijze van de raad.

Werkwijze rekenkamer



De rekenkamer selecteert 3 tot 5 onderzoekswaardige onderwerpen. Na een kort oriënterend onderzoek naar belang, uitvoerbaarheid en actuele feiten stelt de rekenkamer het onderzoeksprogramma voor dat jaar vast.

Waar let de rekenkamer op bij het kiezen van een onderzoeksonderwerp:

- maatschappelijk belang
- gereede twijfel over doeltreffendheid
- doelmatigheid en/of rechtmatigheid
- financieel belang en risico
- voldoende variatie aan onderwerpen
- praktische uitvoerbaarheid
- beleidsrisico
- toegevoegde waarde voor raadswerk

De rekenkamer bepaalt eerst of zij het onderzoek zelf doet of uitbesteedt. Ze stuurt de onderzoeksopzet ter kennisneming naar de gemeenteraad en de gemeentesecretaris. Een onderzoek begint met een startbijeenkomst met de inhoudelijk betrokken ambtenaren. De primaathouder coördineert het onderzoek en is verantwoordelijk voor de planning en het budget. Tijdens het onderzoek brengt de commissie niets naar buiten, ook geen vermoeden van uitkomst.

De bevindingen komen in een conceptrapport. Dit concept gaat voor ambtelijk hoor en wederhoor naar de gemeentesecretaris. Zij krijgt de gelegenheid om haar zienswijze op het conceptrapport te geven. Het gaat daarbij om de vraag of de rapportage een juist en compleet beeld geeft van de feitelijke bevindingen en of de feiten juist zijn. (In de praktijk is gebleken dat de vraag om een zienswijze tot verwarring kan leiden, omdat het gaat om feitelijke onjuistheden). Daarna schrijft de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen.

De rekenkamer biedt het definitieve rapport aan de voorzitter van de raad aan. Dat gebeurt in de beeldvormende raadsvergadering. Het rapport is enkele dagen eerder onder embargo beschikbaar voor raadsleden, opvolgers, college en directie. In de beeldvormende raad volgt een *informatieve* behandeling. De primaathouder geeft een toelichting en beantwoordt vragen van raadsleden.

Voor de rekenkamer is dit het eindpunt van het onderzoek.

Werkwijze bestuurlijke behandeling

Het rapport komt na de informatieve behandeling in de beeldvormende raad, op de agenda voor de eerstvolgende raadsvergadering. De raad spreekt zich uit over de aanbevelingen en doet het college een gericht verzoek om uitwerking van de aanbevelingen, dat binnen een te stellen termijn wordt vervuld. De griffie bereidt dit raadsvoorstel voor.

Het komt ook voor dat na de informatieve behandeling, de raad aan het college eerst een reactie op het rapport en de aanbevelingen vraagt. Het college legt dan een mededeling of raadsvoorstel voor met daarin zijn reactie.

De rekenkamer constateert dat raadsvoorstellen en conceptraadsbesluiten niet op een uniforme wijze tot stand komen. De raad is niet altijd 'leading' hierin. Deze beide factoren maken dat de overwegingen ten aanzien van het al dan niet overnemen van aanbevelingen uit onderzoeksrapporten en raadsbesluiten, niet altijd helder aan de raad worden voorgelegd.

Rekenkamerbrieven

Een rekenkamerbrief is een manier om aandacht te vragen voor een actueel onderwerp. Het is een kortlopend onderzoek naar een voor de raad actueel onderwerp. Aan een rekenkamerbrief ligt geen methodisch onderzoek ten grondslag (geen formeel hoor en wederhoor). In de brief staan bevindingen en overwegingen, geen conclusies en aanbevelingen.

De griffie stuurt een rekenkamerbrief naar de raad (via het dagbericht van de griffie). Er volgt altijd een informatieve behandeling in de beeldvormende raad. Immers, de raad moet vragen kunnen stellen aan de rekenkamer. De beeldvormende raad doet een uitspraak over het vervolg:

1. een verzoek aan het college om een reactie op de brief en opnieuw beeldvormende behandeling,
2. voor kennisgeving aannemen of
3. toevoegen aan een reeds gepland raadsvoorstel als achterliggend stuk.

2.3 Mening raadsleden

Hoewel er uit de onder raadsleden gehouden enquête geen representatief beeld is te vormen, zijn hierover toch enkele opmerkingen te maken. In het voorjaar van 2015 heeft de rekenkamer een ronde langs de fracties gemaakt ten behoeve van het actualiseren van het onderzoeksprogramma. Tijdens deze ronde is ook teruggeblikt op de toegevoegde waarde van rekenkameronderzoek op het raadswerk. Hieruit bleek dat een deel van de raad, in zijn huidige samenstelling, nog relatief weinig ervaring heeft opgedaan met de onderzoeken en/of brieven van de rekenkamer. De raadsleden die ook de vorige periode zitting hadden in de raad, geven in zijn algemeenheid aan tevreden te zijn over het werk van de rekenkamer. Met name de helderheid van conclusies en aanbevelingen wordt gewaardeerd. Wel worden door meerdere fracties zorgen geuit over de wijze waarop zowel het college als de raad omgaan met deze aanbevelingen. In het bijzonder wordt het compacte karakter van rekenkamerbrieven in positieve zin genoemd. Zowel de inhoud van deze brieven als de timing hiervan spreekt aan.

Op 16 juni 2016 heeft de rekenkamer de voorlopige bevindingen van dit onderzoek met de raad besproken. Voor de doorwerking van onderzoeken komen drie voor de raad belangrijke voorwaarden naar voren:

- onderzoeksonderwerpen zijn bij voorkeur politiek actueel; het moet er toe doen voor de gemeenteraad;
- hoe concreter de aanbevelingen, hoe meer de raad er wat aan heeft. Dit geldt voor zowel doorwerking als voor bewustwording naar aanleiding van een onderzoek;
- de feiten in een onderzoek moeten kloppen, er moet geen discussie zijn of een onderzoek representatief is.

Opgemerkt werd dat het voor de gemeenteraad lastig kan zijn om zich uit te spreken over de aanbevelingen als hij zich niet kan verenigen met de wijze waarop het onderzoek is gedaan en met de conclusies in het onderzoek. Het bespreken van de onderzoeksopzet en onderzoeksvragen voorafgaand aan het onderzoek kan bijdragen aan de doorwerking.

2.4 Vanuit het college

Er zijn reacties vanuit het college dat de inhoudelijke en procedurele behandeling van onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven wellicht te veel zou zijn gericht op de raad. Dit zou ten koste gaan van een effectieve doorwerking van deze onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven binnen het bestuur van de gemeente Doetinchem. Eveneens komen er signalen vanuit het college dat de (directe) doorwerking zou kunnen worden verbeterd door het college van burgemeester en wethouders nadrukkelijker te betrekken bij de inhoudelijke en procedurele behandeling van onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven.

Vanuit het college wordt de suggestie meegegeven te streven naar een Achterhoekse gemeenschappelijke rekenkamerfunctie. Dit met oog op de toenemende samenwerking met andere gemeenten in de Achterhoek.

3. Onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de in paragraaf 1.2 genoemde onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven aan de orde. De aanleiding voor deze onderzoeken, de conclusies en aanbevelingen zijn kort weergegeven. Ook wordt ingegaan op de procedurele en inhoudelijke behandeling van de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven in de raad. Per onderzoek wordt uiteraard stilgestaan bij de feiten die iets zeggen over de uiteindelijke doorwerking van het desbetreffende onderzoek.

3.2 Van inspraak tot burgerparticipatie

Aanleiding voor het onderzoek

De rekenkamer heeft in april 2011 besloten een onderzoek te starten naar burgerparticipatie, meer in het bijzonder naar de mate waarin en de wijze waarop burgers betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van de infrastructurele inrichting in Doetinchem-Noord. Reden daartoe was dat de rekenkamer vaststelde dat de verkeersproblematiek rondom de Haareweg en Kruisbergseweg en de verkeersveiligheid in het bijzonder de gemoederen in Doetinchem al langere tijd bezig hielden. Het belangrijkste selectie criterium voor dit onderzoek was derhalve het maatschappelijk belang ten aanzien van dit onderwerp en de toegevoegde waarde voor het raadswork.

Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek

De rekenkamer concludeerde dat de raad geen algemeen kader voor de toepassing van burgerparticipatie heeft geformuleerd en dat van wettelijk instrumenten, zoals de inspraakverordening en het burgerjaarverslag, nog maar beperkt gebruik wordt gemaakt. Ook kwam de rekenkamer tot de conclusie dat bij inwoners onduidelijkheid bestaat over het moment waarop, de mate waarin en de wijze waarop zij invloed hebben op voorgenomen beleid. Daarentegen is er in de concrete casus Doetinchem-Noord op een doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het raadsbesluit Verkeersafwikkeling Doetinchem-Noord¹, dat moest leiden tot actieve betrokkenheid van inwoners, ondernemers, instellingen en andere betrokkenen bij de voorgenomen maatregelen. Dit geldt eveneens voor de actieve rol die de raad in deze casus heeft gespeeld bij de vertaling van opvattingen van de inwoners en belanghebbenden.

De aanbevelingen in het onderzoeksrapport luiden als volgt:

1. Voer als gemeenteraad met het college een discussie over wat de gemeente wil bereiken op het gebied van burgerparticipatie. Formuleer op basis hiervan een gedeelde visie.
2. Zorg ervoor dat raad en college bewust omgaan met keuzes voor burgerparticipatie. Daardoor ontstaat vooraf duidelijkheid over wat burgerparticipatie in een concrete situatie inhoudt: gaat het om het creëren van draagvlak, het organiseren van inspraak of beslissen bewoners echt mee?
3. Formuleer duidelijke en meetbare indicatoren voor burgerparticipatie en bepaal wanneer welke middelen worden ingezet. Maak hierbij gebruik van de verschillende vormen van burgerparticipatie en in het bijzonder van digitale mogelijkheden.
4. Maak duidelijk in welke situatie de raad een rol heeft bij burgerparticipatie en op welk moment. Overweeg als raad om bij grote beleidstukken ook zelf (naast het college of de ambtelijke organisatie) een actieve rol te spelen bij het betrekken van inwoners.

¹ Raadsbesluit 17 december 2009

5. Maak als college de inbreng (het participatieniveau) vooraf aan inwoners duidelijk. Leg achteraf verantwoording af aan de inwoners wat er met die inbreng is gedaan. Maak duidelijk dat afweging moet plaatsvinden tussen het algemeen belang en het individueel belang.
6. Voer periodiek (jaarlijks) een onderzoek uit naar hoe de participatie bij beleidsontwikkelingen of concrete, belangrijke projecten door de inwoners wordt ervaren. Neem in het jaarlijks uit te brengen burgerjaarverslag een apart onderdeel op over burgerparticipatie.

Procedurele en inhoudelijke behandeling in de raad

Het onderzoeksrapport is op 11 oktober 2012 in de beeldvormende raad behandeld. In de raad van 15 november 2012 heeft de raad besloten:

1. Het college te verzoeken een voorstel te doen om het debat tussen raad en college te entameren over burgerparticipatie, met als doel een gezamenlijke visie op burgerparticipatie te ontwikkelen;
2. Van fracties te vragen zich bij dit debat uit te spreken over de situaties waarbij de raad een actieve rol voor zichzelf ziet bij burgerparticipatie;
3. Over de aanbevelingen 2 t/m 6 het college te vragen een korte inventariserende notitie op te stellen;
4. Voorstel en notitie voor 1 april 2013 aan de raad voor te leggen.

Het raadsvoorstel is door de griffie voorbereid. Alle aanbevelingen worden (al dan niet letterlijk) door de raad overgenomen in een raadsbesluit.

Doorwerking van het onderzoek

Het onderwerp burgerparticipatie is opgenomen in de dynamische jaarplanning. Tot op het moment van dit onderzoek heeft het college nog geen uitvoering gegeven aan voornoemd besluit door middel van het entameren van een debat of het opstellen van een inventariserende notitie.

Op 19 mei 2014 is het coalitieakkoord *Agenda voor de toekomst* vastgesteld. In het kader van de veranderende rol van de overheid neemt de gemeente zich voor de betrokkenheid van bewoners te vergroten, de samenwerking met bewoners te intensiveren en ook een grote verantwoordelijkheid bij bewoners neer te leggen.

Ook is in de kerntakendiscussie, als opmaat naar de Voorjaarsnota 2015, nadrukkelijk aandacht besteed aan burgerparticipatie en naar de rol van de gemeente in bredere zin. De raad heeft met richtinggevende uitspraken in de kerntakendiscussie aangegeven aan te willen sluiten bij de participatiemaatschappij. Hiermee kan de stap worden gezet van klassieke inspraak en burgerparticipatie, naar een nieuwe generatie van overheidsparticipatie. Met het vaststellen van de Voorjaarsnota 2015² heeft de raad besloten tot de ontwikkeling naar een participerende overheid.

Hier is meer concreet invulling aangegeven door de raad met het besluit³ om deel te nemen aan het Leertraject Verdiepingslag Overheidsparticipatie. Dit leertraject heeft tot doel om afspraken te maken over houding en het gedrag die nodig zijn voor de gewenste cultuurverandering. In de reactie op de nota van bevindingen geeft de gemeentesecretaris aan dat er inmiddels twee conferenties hebben plaatsgevonden waaraan raadsleden, collegeleden, ambtenaren en actieve bewoners hebben deelgenomen. Resultaat van deze conferenties is een model waarin beide vormen van samenwerking, te weten deelname van overheid in burgerinitiatieven (overheidsparticipatie) en deelname van burgers aan overheidsinitiatieven (burgerparticipatie), samen komen.

² Raadsbesluit 28 mei 2015

³ Raadsbesluit 25 juni 2015

Verder heeft de gemeenteraad aangegeven zo spoedig mogelijk na de kerntakendiscussie een Kadernota burgerparticipatie te agenderen. Gezien de ontwikkelingen als bovengeschetst is er (nog) geen nota verschenen, maar is in lijn met een aantal omliggende gemeenten, alvast een inwonerspanel opgezet. Bij gebleken succes zal dit inwonerspanel structureel worden ingebed in het burgerparticipatiebeleid.

Resumerend kan worden gesteld dat directe doorwerking van het onderzoeksrapport tot op heden is uitgebleven. Immers, aan het raadsbesluit is nog geen opvolging gegeven. Daarentegen lijkt er wel sprake van indirecte doorwerking; burgerparticipatie staat volop in de belangstelling in het debat. Het causale verband tussen deze beweging en het onderzoeksrapport is echter niet aan te tonen.

3.3 Van grondexploitatie naar sturingsinformatie

Aanleiding voor het onderzoek

De maatregelen die Doetinchem heeft getroffen om de effecten van de vastgoedcrisis op te vangen, hebben grote financiële implicaties. Het nemen van besluiten vraagt om een goede informatievoorziening. Doetinchem heeft in de onderzoeksperiode al ruim € 48 mln. (incl. spaarrisicoreserve) moeten afboeken c.q. moeten reserveren in het kader van de grondexploitatie.

In april 2011 is door de accountant een stresstest uitgevoerd waarmee de raad inzicht is gegeven in de financiële flexibiliteit en weerbaarheid van de gemeente Doetinchem. De conclusie met betrekking tot de grondexploitatie luidde dat de grondexploitatie een relatief hoge boekwaarde heeft en dat daarmee relatief grote risico's worden gelopen ten opzicht van andere (vergelijkbare) gemeenten. De komende jaren wordt nog flink geïnvesteerd in de grondexploitatie, waarbij nog veel grond verkocht moet worden om gemaakte kosten terug te kunnen verdienen.

De rekenkamer heeft naar aanleiding van bovenstaande een onderzoek uitgevoerd naar de besluitvorming rondom grondexploitaties. Hierbij zijn zowel het proces van besluitvorming als de inhoud van de aan de raad geleverde informatie onderwerp van onderzoek geweest. De kwaliteit en waardering van de afzonderlijke grondexploitaties is geen onderwerp van onderzoek geweest.

Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek

De rekenkamer is tot de conclusie gekomen dat nog onvoldoende sprake is van een adequate sturing en beheersing door de raad van de grondexploitaties. Enerzijds komt dit door de complexiteit van het proces van de grondexploitatie en anderzijds een overkill aan informatie waardoor de raad door de bomen het bos niet meer ziet. Er is voldoende informatie beschikbaar maar het ontbreken van onderbouwing van de risico's en alternatieve scenario's maakt het voor de raad moeilijk bij te sturen. De rekenkamer constateert dat de grondexploitatie tijdens de onderzoeksperiode in negatieve zin is bijgesteld waardoor de raad is geconfronteerd met oplopende tekorten. Dit kan bij het uitblijven van maatregelen de financiële stabiliteit en soliditeit van de financiën van de gemeente in gevaar brengen.

De aanbevelingen uit het onderzoek luiden als volgt:

1. Geef invulling aan de samenhang van de verschillende stukken.
Dit kan onder andere door de vaststelling van de grondexploitaties en de begroting te koppelen en gelijktijdig te behandelen. Hiermee kan de raad optimaal gebruikmaken van zijn budgetrecht en zijn controlerende rol uitoefenen bij de vaststelling van de jaarrekening. Met betrekking tot de actualisatie van de grondexploitaties geven wij in overweging om de interne spelregels met betrekking tot grondexploitaties en kredietverlening vast te leggen in de financiële verordening.
2. Voorkom impliciete besluitvorming op basis van informatie die het college tijdens informatieve bijeenkomsten verstrekt.
Dit kan door deze impliciete besluitvorming vast te leggen in een formeel raadsbesluit. Besteed bij de behandeling van de grondexploitaties in de raad voldoende aandacht aan de checks en balances om daarmee de politieke verantwoordelijkheid helder te krijgen.

3. Vermeld in de raadsvoorstellen expliciet en transparant welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan de ramingen.
Neem alleen die zaken op die voor de raad essentieel zijn om aan de knoppen te kunnen draaien. Breng expliciet in beeld wat de consequentie is van de toerekening van de rente aan de grondexploitatie in relatie tot de looptijd van het project.
4. Introduceer een samenhangende methode om aan te geven in welke fase een grondexploitatieplan zich bevindt, wat de consequenties zijn van eventuele stopzetting en welke mogelijkheden er zijn tot bijsturing.
Formuleer een methode voor risicoanalyse waarmee de raad tijdig adequate maatregelen kan nemen om te voorkomen dat de verwachtingen te positief worden ingeschat. Daarmee voorkomt de gemeente dat grote financiële risico's naar de toekomst worden verschoven.
5. Heroverweeg de rolverdeling tussen raad en college bij het deelnemen in private samenwerkingsverbanden en maak de financiële gevolgen duidelijk. Besteed hier in het raadsvoorstel over de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties expliciet aandacht aan.
6. Zorg voor consistente verantwoording van de grondexploitaties in de jaarrekening. Voorkom binnen de geldende regelgeving dubbelingen in de presentatie van informatie. Geef inzicht in de ontwikkeling van kosten, opbrengsten en risico's ten opzichte van de door de raad vastgestelde geactualiseerde grondexploitaties. Maak besluitvorming rondom grondexploitaties expliciet; voorkom pseudo-besluitvorming.

Procedurele en inhoudelijke behandeling in de raad

Het onderzoeksrapport is op 12 september 2013 in de beeldvormende raad behandeld. De raad heeft het college verzocht om te reageren op het onderzoeksrapport. Op 24 oktober 2013 is de reactie van het college beeldvormend behandeld. In de raadsvergadering van 7 november 2013 heeft de raad besloten de conclusies uit het onderzoek te onderschrijven en een raadswerkgroep in te stellen die, samen met het college, de aanbevelingen uit het rapport oppakt.

Op 13 februari 2014 is het plan van aanpak *Verbetering bestuurlijke informatievoorziening grondexploitaties* beeldvormende behandeld. In de raadsvergadering van 27 februari 2014 is dit plan van aanpak vastgesteld en heeft de raad het college de opdracht gegeven het plan van aanpak te implementeren en te evalueren met de raad.

Doorwerking van het onderzoek

Er kan worden vastgesteld dat er in ieder geval sprake is van directe doorwerking. De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport zijn door de raad overgenomen en hier is vervolgens uitvoering aan gegeven door het college door een plan van aanpak te schrijven om de bestuurlijke informatievoorziening rondom grondexploitaties te verbeteren. De kern van het plan van aanpak *Verbetering bestuurlijke informatievoorziening grondexploitaties* is een aangescherpt besluitvormingsproces waarin verantwoording jaarlijks plaatsvindt in de jaarrekening en sturing in een nieuw document, de meerjarenprognose grondexploitaties (MPG). Daarnaast is de opbouw van de bestuurlijke informatie verbeterd door gebruik van een informatiepiramide.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat er op dit moment ook uitvoering wordt gegeven aan het plan van aanpak. Daarentegen heeft de rekenkamer niet vast kunnen stellen dat er evaluatiemomenten zijn geweest. Eveneens heeft er nog geen aanpassing van de financiële verordening plaatsgevonden, waarin de gewijzigde spelregels rond grondexploitaties zijn vastgelegd. Ook neemt de rekenkamer waar dat er een grotere alertheid is als het gaat om de interactie tussen college en raad met betrekking tot grondexploitaties. Dit kan als indirecte doorwerking van het onderzoeksrapport worden beschouwd, maar is natuurlijk niet objectief te meten.

3.4 Van volgend naar kaderstellend

Aanleiding voor het onderzoek

Na een kort vooronderzoek is de definitieve onderzoeksopzet nader geconcretiseerd naar de kaderstellende rol van de raad in de periode 2010-2014. Omdat er op 19 maart 2014 weer verkiezingen op komst waren, leek het de rekenkamer een goed moment om te evalueren hoe de raadsagenda in de afgelopen vier jaren tot stand is gekomen en in hoeverre de raad gebruik heeft gemaakt van zijn kaderstellende rol. Met de resultaten van deze evaluatie beoogt de rekenkamer de gemeenteraad in zijn kaderstellende én controlerende rol voor de raadsperiode 2014-2018 te versterken. Immers, een kwalitatief goede kaderstelling bepaalt in hoge mate de sturingskracht van de raad, ook in zijn controlerende rol.

Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek

De conclusies waren dat de raad in de periode 2010-2014 nog niet optimaal gebruik heeft gemaakt van zijn kaderstellende rol en verantwoordelijkheid. Ook is het niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de dynamische jaarplanning. In de praktijk wordt de raadsagenda niet rechtstreeks door de raad bepaald. Ook kwam de rekenkamer tot de conclusie dat het coalitieakkoord noch een collegeprogramma, noch een raadsprogramma is en dat de raadsagenda in sterkte mate wordt bepaald door het coalitieakkoord. Daarnaast evalueert de raad zijn eigen prestaties fragmentarisch.

De aanbevelingen uit het onderzoek luiden als volgt:

1. Verbeter als raad uw kaderstellende rol door meer initiërend te zijn in de kaderstelling en uw rol hierbij te beperken tot kaderstelling. Verzoek de griffie u hierbij te ondersteunen.
2. Evalueer samen met het college de werking van de dynamische jaarplanning en optimaliseer het gebruik hiervan. Stel minimaal vast wie eindverantwoordelijk is voor de dynamische jaarplanning.
3. Versterk de positie van de fractievoorzitters in het presidium. Scherp de rolverdeling tussen de verantwoordelijkheden van het college en van de raad verder aan bij de totstandkoming van de agenda voor de beeldvormende raad.
4. Kies bewust en beargumenteerd voor de functie van het richtinggevende document dat na de verkiezingen wordt opgesteld. Maak deze keuze expliciet en pas de naamgeving hier consequent op aan.
5. Start tijdig met een concrete vertaling van het coalitieakkoord op uitvoeringsniveau en zoek evenwicht tussen beleidsambities en financiële middelen. Breng zichtbaar samenhang aan tussen het raadsprogramma en de daarop volgende kaderstellende beleidsdocumenten.
6. Verbeter de eigen prestaties door regelmatig te evalueren en dit als instrument structureel in te bedden in de organisatie.

Procedurele en inhoudelijke behandeling in de raad

Op 13 maart 2014 is het onderzoeksrapport informatief behandeld in de beeldvormende raad. Normaal gesproken kan de raad bij de eerste raadsbehandeling het college een gericht verzoek doen met betrekking tot de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport. Gezien het karakter van de aanbevelingen, waarbij de raad zelf een actieve rol vervult, heeft de raad in zijn vergadering van 17 maart 2015 besloten om de aanbevelingen 1, 2, 3 en 6 uit het onderzoeksrapport over te nemen. Daarnaast werd besloten de aanbevelingen 4 en 5 voor kennis aan te nemen en mee te geven bij de onderhandelingen over een nieuw coalitieakkoord.

Doorwerking van het onderzoek

De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen dat de raad de griffie expliciet heeft verzocht te ondersteunen bij het optimaliseren van zijn kaderstellende rol. Getalsmatig zijn er sinds het voorjaar van 2014 wel meer initiatiefvoorstellen ingediend. Hieruit kan echter niet automatisch worden afgeleid dat de raad ook meer initiërend is geweest. Voor bepaalde onderwerpen, zoals het coffeeshopbeleid, is in de coalitieonderhandelingen afgesproken dat deze 'aan de raad' zijn.

Deze voorstellen zijn dan ook voorbereid door een raadsbrede werkgroep en hebben hiermee een wat ander karakter dan reguliere initiatiefvoorstellen.

Verder maakt de rekenkamer uit het onderzoek op dat de eindverantwoordelijkheid voor de dynamische jaarplanning wel is aangescherpt; de dynamische jaarplanning wordt voorbereid door het college en vastgesteld door het presidium. Er is een ontwikkeling waarneembaar waarbij het presidium steeds vaker ingrijpt op de dynamische jaarplanning in de zin van aanpassingen en aanvullingen. De raad stuurt (nog) niet op de dynamische jaarplanning.

De rekenkamer heeft geen ontwikkeling kunnen waarnemen als het gaat om de mate waarin de raad aan zelfevaluatie doet. Derhalve is er ook geen sprake van structurele inbedding van de evaluatie van prestaties van de raad. De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen in hoeverre de aanbevelingen 4 en 5 zijn betrokken bij de onderhandelingen over het nieuwe coalitieakkoord.

Resumerend kan worden gesteld dat de directe doorwerking van dit onderzoek beperkt is geweest. Daarentegen blijkt, onder meer uit de ronde van de rekenkamer langs de fracties, wel een verhoogde alertheid als het gaat om de rol van de raad bij diverse majeure thema's. Daarnaast is de kerntaken-discussie die heeft plaatsgevonden een goed voorbeeld van een kaderstellend initiatief door de raad.

3.5 Rekenkamerbrief Re-integratie

Aanleiding voor het onderzoek

Per 1 januari 2015 is de nieuwe Participatiewet van kracht: het samengaan van de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Daardoor verandert er veel op het gebied van participatie en re-integratie. Aangezien een volledig onderzoek een doorlooptijd van minimaal zes maanden beslaat, is ervoor gekozen een rekenkamerbrief op te stellen. De kortere doorlooptijd van een rekenkamerbrief stelt de gemeenteraad in staat de uitkomsten van het onderzoek te betrekken bij de besluitvorming over de kaders voor de uitvoering van de Participatiewet.

Conclusies uit het onderzoek

De rekenkamer concludeert dat in het uitvoeringsplan Participatiewet geen tot onvoldoende aandacht wordt besteed aan de huidige situatie waarbij 40 % van de uitkeringsgerechtigden al langdurig afhankelijk is van een uitkering. Daarnaast concludeert de rekenkamer dat er weinig tot geen kaderstellende werking uitgaat van het besluit over de Doetinchemse Keuze en het raadsvoorstel Met Elkaar, Voor Elkaar. Het uitvoeringsplan draagt een ambivalent karakter omdat hierin enerzijds kaderstellende beleidsuitspraken worden gedaan maar anderzijds niet concreet gemaakt wordt hoe deze te realiseren. Bovendien heeft de raad het uitvoeringsplan slechts voor kennisgeving aangenomen. De indruk bestaat dat alle aandacht uitgaat naar de operationele aansturing waarbij het risico bestaat dat op dat niveau onomkeerbare besluiten worden genomen waardoor de gemeenteraad niet meer de mogelijkheid heeft zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Ook constateert de rekenkamer dat de ambities in het kader van de uitvoering van de Participatiewet hoog zijn maar dat de beschikbare middelen minimaal zijn. Dat wringt met de constatering dat het aantal inwoners dat een beroep moet doen op een uitkering eerder toe dan af zal nemen.

In de afsluitende passage van de rekenkamerbrief stelt de rekenkamer dat in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein veel aandacht is besteed aan de controlerende rol van de gemeenteraad. Om de controlerende rol van de raad echter vorm en inhoud te kunnen geven, is het van groot belang dat de raad ook vooraf (meetbare) kaders stelt. Ook de rolverdeling tussen raad en college verdient daarbij aandacht.

Procedurele en inhoudelijke behandeling in de raad

De rekenkamerbrief Re-integratie is op 31 juli 2014 aan de raad verzonden. Op 19 augustus 2014 heeft de griffier het presidium geadviseerd deze brief tijdens een informatieve raadsvergadering te bespreken en de rekenkamer te verzoeken deze bespreking voor te bereiden. Daarnaast heeft de griffier het advies uitgebracht de rekenkamerbrief Re-integratie als bijlage te voegen bij het raadsvoorstel *Gezamenlijke uitvoering Participatiewet* en bij latere voorstellen inzake de uitvoering van de Participatiewet. Het presidium heeft dit advies op 27 augustus 2014 overgenomen. Op 4 september 2014 is de rekenkamerbrief Re-integratie informatief behandeld. Ook is de brief bijgevoegd bij de behandeling van het *Implementatieplan gezamenlijke uitvoering Participatiewet* in de raadsvergadering van 25 september 2014. In diezelfde vergadering is de reactie van het college op deze rekenkamerbrief aan de orde geweest.

Doorwerking van het onderzoek

Directe doorwerking moet blijken uit de wijze waarop de aanbevelingen door de raad zijn overgenomen in raadsbesluiten en hoe hier vervolgens uitvoering aan is gegeven door het college. Deze rekenkamerbrief bevatte geen aanbevelingen, maar betrof meer een presentatie van uitkomsten van het onderzoek. In hoeverre deze inhoudelijk zijn betrokken bij de besluitvorming met betrekking tot de kaders voor de uitvoering van de Participatiewet, heeft de rekenkamer niet vast kunnen stellen. Uit de procedurele en inhoudelijke behandeling van de rekenkamerbrief in de raad blijkt dat hier wel aandacht aan is besteed. Gezien alle ontwikkelingen in het sociale domein die het politiek maatschappelijke debat beïnvloeden, is eveneens niet vast te stellen of er mogelijk sprake is van indirecte doorwerking.

3.6 Rekenkamerbrief Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek

Aanleiding voor het onderzoek

De gemeenteraden van Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek hebben in 2007 de ambitie uitgesproken gezamenlijk de ontwikkelingen op het gebied van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen te stroomlijnen. Daartoe is op 22 januari 2010 een samenwerkingsovereenkomst (SOK) getekend waarbij deze West-Achterhoekse gemeenten hebben afgesproken het Regionaal Bedrijventerrein A18 (RBT A18) in Doetinchem en het Euregionaal Bedrijventerrein (EBT) in 's Heerenberg gezamenlijk te gaan ontwikkelen. Tegelijkertijd knappen de gemeenten verschillende bestaande bedrijvenparken op.

De rekenkamercommissies van Bronckhorst, Doetinchem en Montferland hebben besloten de raden te informeren over de wijze waarop de bestuurlijke samenwerking is vormgegeven en hoe de gemeenteraden bij de uitvoering van deze samenwerkingsovereenkomst zijn betrokken. Dit gezien de financiële risico's die verbonden zijn aan deze samenwerking in relatie tot het budgetrecht van de raden. Aangezien een uitvoerig onderzoek veel tijd zou vergen en veel informatie al beschikbaar was uit het onderzoek van de rekenkamer Doetinchem naar het grondbeleid, is gekozen voor de vorm van een rekenkamerbrief in plaats van een volledig onderzoeksrapport.

Conclusies en overwegingen uit het onderzoek

De rekenkamer trekt geen harde conclusies maar vraagt zich af of de veronderstellingen in de Regionale Structuurvisie Achterhoek, het Streekplan Gelderland 2005 en de Regionale Programma's Bedrijventerreinen nog wel realistisch zijn. De grootste financiële risico's voor de vier samenwerkende gemeenten zitten naar de mening van de rekenkamer bij de ontwikkeling van het A18 Bedrijvenpark. Dit heeft o.a. te maken met de lange tijd die gemoeid is om de 45 ha (incl. het noordelijk deel zelfs 69 ha) te verkopen. Ook kan de herstructureringsopgave die onderdeel uitmaakt van de samenwerkingsovereenkomst en waarbij de veronderstelling was dat bestaande bedrijven uit de gemeenten Oude IJsselstreek en Bronckhorst zich zouden vestigen op het A18 Bedrijvenpark, niet

bewaarheid worden. Dit vooral ook tegen de achtergrond dat de financiële middelen (het positieve saldo van de exploitatie van het RBT A18 en EBT) daarvoor ontbreken.

De gezamenlijke rekenkamercommissies hebben de raden in overweging gegeven om:

1. De colleges van b&w te verzoeken de vorm, de rollen en de verantwoordelijkheden van de samenwerkingsovereenkomst in heroverweging te nemen, zonder het oorspronkelijke doel van de samenwerking uit het oog te verliezen;
2. De uitkomsten hiervan (via een voorhangprocedure) aan de raden voor te leggen;
3. Als raad door een externe partij een second opinion uit te laten voeren naar de realiteitswaarde van de grondexploitaties van het RBT A18 en het EBT in relatie tot de verwachte vraag naar bedrijventerreinen de komende 10 jaar;
4. De herstructureringsopgave voor de resterende 6 ha bedrijventerrein nader te concretiseren;
5. De uitkomsten van de punten 3 en 4 te vertalen naar een aantal scenario's, deze voor te leggen aan de vier raden en ter besluitvorming aan de raden van de gemeenten Doetinchem en Montferland;
6. Meer aandacht te besteden aan een vergelijkbare en gelijktijdige openbare informatievoorziening aan de vier gemeenteraden.

Procedurele en inhoudelijke behandeling in de raad

Op 23 september 2014 is de rekenkamerbrief Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek aangeboden. Op 16 oktober 2014 is deze brief in de beeldvormende raad van Doetinchem behandeld. De conclusie van deze vergadering was dat er een reactie van het college op deze brief werd verwacht. Op 18 november 2014 heeft de Stuurgroep Bedrijventerreinen West Achterhoek haar reactie op de rekenkamerbrief met de colleges en raden van de desbetreffende gemeente gedeeld. Deze reactie is in de beeldvormende raad van 4 december 2014 behandeld. De conclusie is dat een nieuwe informatieve raadsbijeenkomst zou volgen waarin aanvullende informatie aan de raad zou worden verstrekt. Daarna zou de reactie van de Stuurgroep Bedrijventerreinen West Achterhoek opnieuw beeldvormend worden behandeld. Dit is gebeurd in de beeldvormende raad van 15 januari 2015. Het college heeft hierin toegezegd dat voor de zomer van 2015 het acquisitieplan en de verbetervoorstellen van de stuurgroep naar de gemeenteraad zouden worden gestuurd. De stuurgroep SOK heeft inmiddels de vier gemeenteraden uitgebreid geïnformeerd over de stappen voor verbetering. Hiermee werd het onderwerp door de raad als voldoende behandeld beschouwd. De rekenkamer constateert dat de toezegging van het college is opgenomen in de dynamische jaarplanning.

Doorwerking van het onderzoek

Deze rekenkamerbrief bevatte geen aanbevelingen maar een aantal overwegingen aan de desbetreffende raden. Toch lijken deze overwegingen wel degelijk tot directe doorwerking te leiden. De stuurgroep heeft een aantal verbetervoorstellen doorgevoerd en de informatievoorziening is voor alle raden inmiddels dezelfde. De raden worden ook op gezette tijden mondeling bijgepraat over de stand van zaken rond de bedrijventerreinen. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan, is er geen acquisitieplan naar de raden gestuurd maar zijn de raden wel geïnformeerd over de genomen acties. De samenwerkingsovereenkomst zelf is niet gewijzigd.

Uit de uitvoerige procedurele behandeling in de raad van de rekenkamerbrief Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek, blijkt wel de aandacht van de raad voor dit onderwerp.

4. Confrontatie met het normenkader

4.1 Inleiding

Op basis van de bevindingen zoals deze zijn gepresenteerd in de hoofdstukken 2 en 3, is getoetst of aan de geformuleerde normen zoals opgenomen in hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 wordt voldaan. De confrontatie met het normenkader maakt het mogelijk antwoord te geven op de deelvragen van dit onderzoek en hiermee conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag.

4.2 Toetsing bevindingen normenkader

1) De onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven sluiten aan bij de behoefte van de raad en worden uitgebracht op het moment dat dit voor de raad relevant is.

Als gevolg van de beperkte respons op de enquête onder raadsleden, kunnen hier geen conclusies uit worden getrokken. Wel kan gesteld worden dat er geen klachten tot de rekenkamer zijn gekomen die zouden duiden op het niet of onvoldoende aansluiten van onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven bij de behoefte van de raad.

2) De presentatie van de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven wordt door de raad als helder en concreet ervaren.

Als gevolg van de beperkte respons op de enquête onder raadsleden, kunnen hier eveneens geen conclusies uit worden getrokken. Echter, uit de ronde van de rekenkamer langs de fracties in het voorjaar van 2015, wordt in zijn algemeenheid positief gereageerd op de uitgebrachte onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven. Met name het compacte karakter van de rekenkamerbrief wordt meerdere malen als positief aangemerkt.

3) De onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven hebben voldoende aandacht gekregen in het politieke debat.

Uit de regelmatige agendering van de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven voor beeldvormende vergadering kan worden opgemaakt dat er in kwantitatieve zin voldoende aandacht is geweest in het politieke debat.

4) Er is draagvlak binnen het college voor de overgenomen aanbevelingen.

Aan de hand van het onderzoek kan niet expliciet worden vastgesteld of aan deze norm wordt voldaan. Het college heeft wel in een reactie aangegeven hoe zij een versterking van de rekenkamer voor zich ziet en welke elementen daarbij een rol spelen. (zie paragraaf 2.4)

5) De overwegingen die ten grondslag liggen aan het al dan niet overnemen van aanbevelingen uit onderzoeksrapporten in raadsbesluiten zijn bekend.

De rekenkamer constateert dat raadsvoorstellen en conceptraadsbesluiten niet op een uniforme wijze tot stand komen. De raad is niet altijd 'leading' hierin. Deze factoren maken dat de overwegingen ten aanzien van het al dan niet overnemen van aanbevelingen uit onderzoeksrapporten en raadsbesluiten, niet altijd helder aan de raad worden voorgelegd.

6) De aanbevelingen uit onderzoeksrapporten die zijn overgenomen in een raadsbesluit zijn geïmplementeerd.

De mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen in een raadsbesluit zijn geïmplementeerd, verschilt van rapport tot rapport. Belangrijke redenen voor een daadwerkelijke implementatie van aanbevelingen lijken voornamelijk te liggen in het onderwerp van onderzoek en het moment van verschijnen van het onderzoeksrapport.

7) *Het college rapporteert, al dan niet via de beleidscyclus, periodiek over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.*

Aan de hand van het onderzoek kan niet *expliciet* worden vastgesteld of aan deze norm wordt voldaan. De rekenkamer heeft echter ook niet vast kunnen stellen dat het college wel periodiek rapporteert over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

8) *De raad controleert het college op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.*

De rekenkamer stelt vast dat de raad het college controleert op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen. Dit gebeurt echter niet systematisch, maar meer naar aanleiding van de thema's die in de raadsvergaderingen aan de orde komen.

9) *Dit is een inventariserende vraag en derhalve niet genormeerd. De vraag luidde: Wat zijn de bepalende factoren (geweest) voor de doorwerking van onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven?*

10) *Onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven dragen bij aan wijzigingen in kennis, opvattingen of redeneringen en hiermee aan het maatschappelijke debat.*

De mate waarin onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven bijdragen aan het maatschappelijke debat, verschilt van rapport tot rapport. Ook zijn wijzigingen in het maatschappelijke debat niet altijd causaal verbonden met het werk van de rekenkamer. Uit de ronde langs fracties blijkt wel een verhoogde alertheid als het gaat om de rol van de raad bij diverse majeure thema's.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Centrale vraagstelling

Vanuit de doel- en kaderstelling staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre is er sprake van doorwerking van onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven in de gemeente Doetinchem en welke factoren zijn daarbij van invloed geweest?

5.2 Conclusies

Op basis van het onderzoeksrapport komt de rekenkamer in zijn algemeenheid tot de conclusie dat er in een aantal gevallen sprake is geweest van directe en indirecte doorwerking. Schematisch is de door de rekenkamer geconstateerde directe en indirecte doorwerking onderstaand samengevat.

	Directe doorwerking	Indirecte doorwerking
“Van inspraak tot burgerparticipatie”	Nee, geen opvolging van het raadsbesluit	Ja, onderwerp volop in de belangstelling
“Van grondexploitatie naar sturingsinformatie”	Ja, aanbevelingen overgenomen. Plan van aanpak ‘Verbetering bestuurlijke informatievoorziening’ vastgesteld en uitgevoerd met uitzondering van het aanpassen van de financiële verordening.	Ja, echter moeilijk te meten.
“Van volgend naar kaderstellend” (besluitvormingstraject college - raad)	Moeilijk vast te stellen, echter wel meer initiatiefvoorstellen door raad en eindverantwoordelijkheid dynamische jaarplanning aangescherpt.	Ja, verhoogde alertheid op de rol van de raad bij belangrijke thema’s.
Rekenkamerbrief Re-integratie	Geen aanbevelingen gedaan door RK, daarom moeilijk vast te stellen. Wel aandacht voor uitkomsten uit de brief.	Niet vast te stellen.
Rekenkamerbrief SOK bedrijventerreinen	Ja, alleen overwegingen gegeven door RK, maar toch veel directe doorwerking geconstateerd.	Ja, ook veel indirecte doorwerking geconstateerd.

Samengevat kan worden gesteld dat de doorwerking groter is naarmate de onderwerpen beter aansluiten bij de actuele thema’s van de raad. Het is wel noodzakelijk dat de aanbevelingen en overwegingen onmiddellijk opgepakt worden. Als dit niet gebeurt, verslapt de aandacht van de raad voor de toezeggingen van het college.

- I. Op basis van de toetsing van de bevindingen met het normenkader concludeert de rekenkamer dat in zijn algemeenheid de rapporten en brieven van de rekenkamer in de beleving van de raad aansluiten bij de behoefte van de raad, maar dat het van belang is om als rekenkamer goed het oor te luisteren te leggen bij de wensen van de raad omtrent onderzoeksobjecten.

2. De rekenkamer vraagt de gemeentesecretaris om een zienswijze op de nota van bevindingen, terwijl bedoeld wordt aan te geven of de nota feitelijke onjuistheden bevat. Gebleken is dat deze werkwijze tot onduidelijkheden kan leiden. De wijze van behandeling van de nota van bevindingen door de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie kan worden aangescherpt. De wijze van behandeling van rapporten en brieven door raad en college gebeurt niet altijd op dezelfde wijze en de raadsvoorstellen en conceptraadbesluiten komen niet altijd op uniforme wijze tot stand.
3. De aanbevelingen die zijn overgenomen in een raadsbesluit worden niet altijd uitgevoerd en geïmplementeerd. De raad controleert het college hierop niet systematisch, maar op basis van de thema's die in de raad aan de orde komen.
4. De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen of het college periodiek rapporteert over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen, maar heeft ook niet vast kunnen stellen dat het niet gebeurt.
5. De doorwerking kan worden verbeterd als voorafgaand aan het onderzoek de onderzoeksopzet en de vraagstelling met de raad wordt besproken, zodat de verwachtingen met betrekking tot het onderzoek voor de raad helder zijn.

5.3 Aanbevelingen

Aanbeveling voor rekenkamer

1. De aanbeveling die de rekenkamer voor zichzelf ziet, is dat er regelmatig met de raad gecommuniceerd moet worden over onderzoeksthema's omdat is gebleken dat de doorwerking groter is als wordt aangesloten bij actuele onderwerpen. Het spreekt voor zich dat hiervoor ook de medewerking van de raad nodig is.
2. Het ambtelijk wederhoor moet gaan over feitelijke onjuistheden en moet geen zienswijze bevatten. Dit is inmiddels in duidelijker bewoordingen in de verordening omschreven.
3. De onderzoeksopzet wordt voor de start van het onderzoek met de raad besproken. De rekenkamer kan, indien dit meerwaarde heeft voor het onderzoek, de nota van bevindingen informeel met de raad bespreken.

Aanbeveling voor de raad

Geef aan op welke wijze het college dient te rapporteren over de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen en controleer dit systematisch.

Bijlage I: Geïnterviewde personen

De heer drs. B.P.M. Janssens, raadsgriffier

Schriftelijke reactie ontvangen van:

drs. L.W.C.M. (Loes) van der Meijs (wethouder tot december 2015)

drs. P.C. (Peter) Drenth (wethouder)

Geënquêteerd:

Raadsleden (31), respondenten (7) = 23%

Bijlage 2: Enquête onder raadsleden

Doetinchem, 1 juni 2015

Aan de raadsleden en raadsopvolgers van de gemeente Doetinchem,

In de periode 2012-2014 heeft de rekenkamer 3 onderzoeksrapporten en 2 rekenkamerbrieven uitgebracht. De rekenkamer wil inzicht in de mate waarin de aanbevelingen uit haar onderzoeksrapporten doorwerken in de gemeente Doetinchem. Een onderdeel van onze onderzoeksaanpak is het afnemen van een enquête onder raadsleden.

Via onderstaande link komt u in de enquête. U kunt de enquête tot 12 juni 2015 invullen:

<http://www.surveio.com/survey/d/O0B6S0O6X4P0O9S7N>. Door het invullen van deze 5-10 minuten durende enquête, helpt u ons om de beste resultaten te behalen. Wij stellen uw reactie zeer op prijs.

Bijlagen

In de enquête verwijzen wij met directe *links* naar de behandeling van een aantal rekenkamerbrieven en – onderzoeken in het bis. Om het u makkelijker te maken, ontvangt u bij deze de bijbehorende raadsbesluiten en rekenkamerbrieven. Van inspraak tot burgerparticipatie (rapport; [raadsbesluit 15-11-2012](#)); Van grond-exploitatie naar sturingsinformatie (rapport; [raadsbesluit 07-11-13](#)); Van volgend naar kaderstellend (rapport; [raadsbesluit 25-03-14](#)); Rekenkamerbrief Re-integratie (informatieve behandeling [04-09-14](#)); Rekenkamerbrief Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek (informatieve behandeling [16-10-14](#)).

Vraag 1: Sluiten de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven aan bij uw behoefte?

- ja
- in beperkte mate
- nee
- anders, nl.

Vraag 2: Komen de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven voor u op het juiste moment?

- ja
- afhankelijk van het onderwerp
- nee
- anders, nl.

Vraag 3: Ervaart u de vorm en inhoud van de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven als helder en concreet?

- ja
- soms wel, soms niet
- nee
- anders nl.

Vraag 4: Heeft de presentatie van de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven door de rekenkamercommissie in de beeldvormende raad, voor u toegevoegde waarde?

- ja
- soms wel, soms niet
- nee
- anders nl.

Vraag 5: Vindt u dat de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven voldoende aandacht hebben gekregen in het politieke debat?

- ja, in voldoende mate
- er was voldoende overeenstemming; politiek debat was niet aan de orde
- nee, onvoldoende
- anders, nl.

Vraag 6: De griffie maakt een raadsvoorstel bij een onderzoeksrapport. Zijn de overwegingen in het raadsvoorstel voldoende om een besluit te nemen over de aanbevelingen uit het rapport?

- ja, ik vind de overwegingen voldoende om een besluit te nemen
- de overwegingen zijn mij niet bekend
- nee, ik vind de overwegingen onvoldoende om een besluit te nemen
- anders, nl.

Vraag 7: Ervaart u draagvlak bij het college voor het uitvoeren van de aanbevelingen waartoe de raad heeft besloten?

- ja, ik ervaar voldoende draagvlak bij het college
- ik denk wel dat er draagvlak is bij het college, maar weet dat niet zeker
- nee, ik ervaar geen draagvlak bij het college
- anders, nl.

Vraag 8: Ziet u toe op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen?

- ja, ik bevraag het college met regelmaat over de voortgang
- alleen als het desbetreffende onderwerp op de agenda staat
- nee, ik let daar niet op
- anders, nl.

Vraag 9: Dragen de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven naar uw mening bij aan kennis, opvattingen of redeneringen en hiermee aan het maatschappelijke debat?

- ja, de rapporten en brieven leveren een belangrijke bijdrage aan het maatschappelijk debat
- een beperkte bijdrage
- nee, levert onvoldoende
- anders, nl.

Vraag 10: Hebt u suggesties hoe de meerwaarde van de onderzoeksrapporten en rekenkamerbrieven in de toekomst kan worden vergroot?

Bijlage 3: Reactie gemeentesecretaris (ambtelijk wederhoor)

De rekenkamercommissie Doetinchem
t.a.v. Mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders

datum:	1 maart 2016	onderwerp:	zienswijze onderzoek doorwerking rekenkamerrapporten
ons kenmerk:	2016.11226 / 16zk008925	uw kenmerk:	16u0005206/15zk012652
inlichtingen bij:	mevrouw A. Driessen	uw brief van:	11 februari 2016
telefoonnummer:	(0314) 377 188	bijlagen:	--

Geachte mevrouw Oosterveld-Sanders,

In april 2015 hebt u mij geïnformeerd over uw onderzoek naar de mate van doorwerking van uw onderzoeksrapporten in de gemeentelijke organisatie. Met uw brief van 11 februari 2016 hebt u mij op de hoogte gesteld van het conceptrapport van bevindingen van dit onderzoek. U stelt mij in de gelegenheid een zienswijze te geven op dit voorlopige rapport. Daarbij gaat het om de vraag of de rapportage een juist en compleet beeld geeft van uw bevindingen (feitencheck).

Naar aanleiding van uw verzoek wil ik de volgende opmerkingen maken:

Rapport 'Van inspraak tot burgerparticipatie'

- Aanvankelijk werden burgerparticipatie en overheidsparticipatie afzonderlijk aangevlogen. We zijn er echter achter gekomen dat dat niet handig is. De meeste mensen maken geen onderscheid tussen deze twee termen of halen ze door elkaar. Vandaar dat de initiatieven om burger- en overheidsparticipatie te intensiveren bij elkaar zijn gebracht. Wethouder Lambregts is trekker en wethouder Telder aangehaakt.
- Gevolg van deze krachtenbundeling is dat we wat andere stappen zetten dan we aanvankelijk hadden voorzien. Bijzonder aan het Doetinchemse traject is dat raadsleden, collegeleden, ambtenaren en actieve bewoners gezamenlijk in gesprek zijn geraakt onder de noemer 'samenwerken in Doetinchem'. De twee werkconferenties leveren belangrijke bouwstenen op voor samenwerking, of het nu gaat om een initiatief van de overheid waarbij de inwoners participeren (burgerparticipatie) of om een initiatief uit de samenleving waarbij de overheid participeert (overheidsparticipatie).
- De conferenties hebben ons een model opgeleverd waarin beide vormen van samenwerking zijn samengevat: de vliegwielen voor samenwerken in Doetinchem. Vooral de juiste houding die nodig is voor een succesvolle samenwerking zijn hierin cruciaal, hetgeen overeenkomt met de bevindingen in de conferenties.
- De vervolgstappen worden door een groep met vertegenwoordigers uit de vier groepen voorbereid. Het gaat daarbij om een aantrekkelijke en toegankelijke weergave van de opbrengsten tot nu toe, om en om een dialoog-/trainingsprogramma. Een bijeenkomst met de raad in dit kader is in voorbereiding.
- Het gevraagde beleidsdocument is inderdaad nog niet is geleverd. Echter, wij hechten veel waarde aan de samenvoeging van de twee samenwerkingslijnen en de werkwijze die we daarin volgen. Deze neemt wat meer tijd in beslag maar leidt wat ons betreft ook tot een meer fundamentele cultuurverandering (in plaats van een papieren werkelijkheid). Wij zullen dan ook geen uitvoerig beleidsdocument voorleggen aan de raad, maar een model voor aanpak, werkwijze voor participatie.

Rapport 'Van grondexploitatie naar sturingsinformatie'

- U constateert terecht dat de aanbevelingen zijn overgenomen in het plan van aanpak en zijn geïmplementeerd.
- Er is inderdaad nog geen evaluatie gedaan. Het nieuwe instrument is eind 2016 twee jaar in gebruik. Ik zal het bestuur voorstellen een evaluatie in gang te zetten bij het proces van de jaarrekening 2016. Daarbij kan voor een aanpak gekozen worden waarbij raadsleden en ambtenaren gezamenlijk evalueren. Dit omdat het plan van aanpak ook op een bijzondere wijze tot stand kwam, namelijk in een gezamenlijke werkgroep van raadsleden en ambtenaren.
- Actualisatie van de financiële verordening is in voorbereiding. Planning is dat in de tweede helft van 2016 deze verordening en alle andere financiële regelingen en spelregels worden herijkt. Voorstellen hiervoor worden aan het bestuur voorgelegd.

Rapport 'Van volgend naar kaderstellend'

De aanbevelingen uit dit rapport zijn vooral ook gericht op de rol van de raad zelf. Reactie op uw bevindingen heeft u van raadsleden en fracties gehad. Donderdag 25 februari 2016 is er een werkconferentie van de raad geweest over de kaderstellende rol. De griffie kan u hierover informeren.

Rekenkamerbrief 're-integratie'

Ik ben het met u eens dat doorwerking van deze brief niet goed te constateren is. Informatievoorziening aan de raad over de ontwikkelingen in het sociale domein doen wij regelmatig en uitvoerig, bijvoorbeeld bij de kwartaalrapportages DDK. In die monitor rapporteren wij over diverse indicatoren, ook op het terrein van re-integratie. De raad betreft deze informatie bij zijn controlerende taken.

Rekenkamerbrief 'Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek'

Uw weergave van de doorwerking van uw brief is juist. De informatievoorziening aan de colleges en raden is aangepast. De informatievoorziening is nu voor alle gemeenten inhoudelijk gelijk, gelijktijdig en zoveel mogelijk openbaar.

Indien u naar aanleiding van deze zienswijze nog vragen hebt, kunt u contact opnemen met mevrouw A. Driessen. Haar e-mailadres is a.driessen@doetinchem.nl en het telefoonnummer is 0314-377188.

Uw definitieve rapport zie ik met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,



Mevrouw ing. N. van Waart
gemeentesecretaris

