

Rekenkamer Nijmegen

De Rekenkamer neemt een onafhankelijke positie
in binnen de gemeente Nijmegen



Nijmegen



20 jaar rekenkameronderzoek

juni 2020

COLOFON

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer G. Backus (voorzitter)

Mevrouw C. Baarda (lid)

mevrouw B. Cornielje (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw J. Sminck (secretaris / onderzoeker).

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 329 2338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl

Twitter: @rekenkamer024

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord door de voorzitter

Essay professor Klaartje Peters: Frapper toujours **1**

In een essay geeft professor Klaartje Peters een beschouwing op de rollen van raad, college en rekenkamer, op hun onderlinge relaties en wat deze betekenen voor het in stand blijven of juist doorbreken van de rode draden uit de rekenkamerrapporten van de afgelopen 20 jaar.

Overzicht 1: onderzoeksrapporten en overige producten van de rekenkamer **11**

In overzicht 1 zijn alle rapporten en overige producten gepresenteerd die de rekenkamer in de afgelopen 20 jaar aan de raad heeft aangeboden. Bij elk rapport is kort beschreven wat is onderzocht. Voor elk rapport en voor alle overige producten is aangegeven wie het idee ervoor aanleverde(n): inwoners van Nijmegen, (fracties uit) de gemeenteraad of de rekenkamer zelf. Op basis van dit overzicht zijn enkele ontwikkelingen geschetst. Voorafgaand aan de overzichten is het ontstaan van de rekenkamer beschreven en toegelicht hoe de rekenkamer aan haar onderwerpen voor onderzoek komt.

Overzicht 2: rode draden uit rekenkamerrapporten **24**

Ook al zijn de onderwerpen die de rekenkamer in de afgelopen 20 jaar onderzocht heel divers, veel bevindingen, conclusies en aanbevelingen komen regelmatig terug in de rapporten. Wij zien vijf rode draden. Deze hebben wij opgenomen in overzicht 2, en geïllustreerd met citaten uit rapporten uit de afgelopen 20 jaar.

Overzicht 3: doorbreken rode draden: voorbeelden van andere gemeenten **40**

Via een uitvraag bij andere rekenkamers hebben wij werkwijzen van andere gemeenten verzameld voor het doorbreken van de rode draden en daarmee versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Deze zijn opgenomen in overzicht 3.

Bijlage 1: Verantwoording **41**

In de bijlage verantwoording hebben wij kort beschreven hoe wij dit onderzoek hebben aangepakt.

Bijlage 2: Verklaring van gebruikte afkortingen **42**

In deze bijlage hebben wij de betekenis opgenomen van de afkortingen die gebruikt worden in het essay en de overzichten.

VOORWOORD

De Rekenkamer Nijmegen bestaat 20 jaar. De gemeenteraad van Nijmegen koos in juni 2000 voor het instellen van een rekenkamer om hem te ondersteunen bij zijn controlerende functie: 'omdat de taken waarvoor de raad komt te staan steeds complexer en ingewikkelder worden'. En omdat 'we steeds minder tijd hebben om ons goed te verdiepen in een aantal zaken'. In de afgelopen twintig jaar is het raadswerk door decentralisaties en regionalisering alleen maar omvangrijker en ingewikkelder geworden.

In de afgelopen 20 jaar hebben wij én onze voorgangers die rekenkamer vormden, zo'n zestig rapporten uitgebracht over een breed palet aan onderwerpen en daarin bevindingen gepresenteerd, conclusies getrokken en aanbevelingen aan de gemeenteraad geformuleerd. Daarnaast ondersteunden we de raad met diverse handreikingen, informatiebrieven en twee web-tools.

Verschillende rapporten gingen over schurende kwesties, en legden de vinger op de zere plek. Wij realiseren ons dat we het sommigen daarmee niet altijd makkelijk hebben gemaakt. Tegelijkertijd is dit soms onontkoombaar gelet op onze onafhankelijke positie in het duale stelsel.

Het 20 jarig bestaan van de rekenkamer vinden wij een mooie aanleiding om terug te kijken op die rapporten. Wat is onderzocht? Welke rode draden zijn in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen te zien? Wat kan daaruit geleerd worden?

De overzichten die het terugkijken opleverde, hebben wij besproken met de auditcommissie en de burgemeester, de gemeentesecretaris en de stadscontroller. Daarnaast hebben wij professor Klaartje Peters gevraagd op dit materiaal te reflecteren. Zij heeft dat gedaan in de vorm van een essay. Hierin geeft zij een beschouwing op de rollen van de raad, het college en de rekenkamer, op hun onderlinge relaties en wat deze betekenen voor het in stand blijven of juist doorbreken van de rode draden die wij hebben gevonden in onze rapporten van de afgelopen 20 jaar.

Ik nodig de lezer van harte uit om het essay en de daaronder liggende overzichten te gebruiken bij het verder versterken van de positie en rollen van de raad, als hoogste orgaan in de gemeente.

Gé Backus, voorzitter Rekenkamer Nijmegen

FRAPPER TOUJOURS

Essay ter gelegenheid van het 20 jarig bestaan van de Rekenkamer Nijmegen

door professor Klaartje Peters¹

In 2020 bestaat de rekenkamer Nijmegen 20 jaar. De rekenkamer heeft het naderende jubileum aangegrepen om de balans op te maken van de ongeveer 60 rapporten die inmiddels aan de gemeenteraad zijn aangeboden. Het resultaat daarvan is in de vorm van een aantal 'rode draden' terug te vinden in de bijlage. In dit essay neem ik de gelegenheid om daarop te reflecteren.

Lessen voor de raad

De Nijmeegse rekenkamerrapporten zijn een bron van informatie voor raadsleden (en de buitenwereld) over de wijze waarop er in Nijmegen in de afgelopen 20 jaar beleid is gemaakt en uitgevoerd. De bijlage laat zien dat daarbij ook regelmatig onderzoek is gedaan naar de directe effecten voor inwoners. Veel van de aanbevelingen zijn echter, begrijpelijk natuurlijk, gericht op de hoofdrolspelers binnen het stadhuis. Opvallend daarbij is dat de rode draden die de rekenkamer heeft geïdentificeerd, bij eerste lezing vooral de gemeenteraad zelf lijken te betreffen. De rekenkamer stelt vast dat haar rapporten door de jaren heen enkele steeds terugkerende conclusies opleveren over de manier waarop de gemeenteraad zijn werk doet.

Zo laat de rekenkamer zien dat de kaders die de Nijmeegse gemeenteraad aan het college meegeeft, op veel verschillende beleidsterreinen, vaak niet duidelijk genoeg zijn. Dat bemoeilijkt de controle achteraf, voor de rekenkamer, maar vooral ook voor de gemeenteraad zelf. Immers, als je vooraf geen duidelijke doelstellingen meegeeft, kun je achteraf niet vaststellen of ze zijn gehaald. Een andere rode draad die de rekenkamer in haar onderzoeken ziet, is dat de gemeenteraad niet systematisch controleert of de tussen raad en college gemaakte afspraken wel worden nagekomen. De daarvoor benodigde monitoring is vaak niet (goed) geregeld, en daarmee heeft de raad onvoldoende zicht op de voortgang. Ook in meer algemene zin ontbreken afspraken met het college over goede informatievoorziening, stelt de rekenkamer, terwijl dat toch de basis is van het werk van de gemeenteraad.

Zo op een rijtje gezet, en los van de specifieke rapporten, zijn de rode draden tamelijk abstract. Sommige raadsleden zullen hun eigen worstelingen met het raadswerk erin herkennen: de ervaringen met het doorgronden van de jaarrekening en andere planning- en controldocumenten, de raadsvoorstellen die niet de informatie bevatten die je nodig hebt, of de moeite die het kost om op de gemeentelijke site de benodigde achtergrondinformatie over een actueel dossier te vinden.

¹ Klaartje Peters is zelfstandig onderzoeker en publicist. Zij is daarnaast als bijzonder hoogleraar lokaal en regionaal bestuur verbonden aan de Universiteit Maastricht. Haar onderzoek richt zich met name op het thema controle en verantwoording in het lokaal bestuur en het functioneren van gemeenteraden. Zij is vanaf het begin van de gemeentelijke rekenkamers actief geweest als rekenkamerlid en rekenkameronderzoeker en ze evalueert ook rekenkamer(commis)sie(s).

Tegelijkertijd is de realiteit van het raadswork dat je druk bent met heel veel andere zaken: het bijbenen van de vele vergaderingen en bijeenkomsten, de stapels mails en uitnodigingen, het politieke spel in de eigen fractie of tussen coalitie en oppositie, het afleggen van werkbezoeken en het onderhouden van contacten in de stad, en de snelle acties om zichtbaar te zijn bij je achterban, maatschappelijke organisaties en in de (social) media. De algemene lessen uit de rekenkamerrapporten schuiven dan gemakkelijk naar de achtergrond. Wat kunnen gemeenteraad en individuele raadsleden ermee? Ik kom daar nog uitgebreid op terug.

Lessen voor college en organisatie

Bij nadere beschouwing zijn veel van de kritische noten uit de rapporten van de rekenkamer Nijmegen ook voor het college en de ambtelijke organisatie bedoeld. De genoemde onduidelijke kaders zijn immers in verreweg de meeste gevallen door het college geformuleerd. Net als overal elders in het lokaal bestuur doet de raad meestal niet meer dan de formele vaststelling². Ook de informatievoorziening aan de raad is een verantwoordelijkheid van het college: het college heeft immers een actieve informatieplicht en moet, los van eventuele afspraken met de raad, zelf het initiatief nemen om de raad goed te informeren. De rekenkamer ziet dat de Nijmeegse raad vaak niet de benodigde informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende taak goed te vervullen. Veel van de (financiële) stukken die het college aan de raad stuurt, bieden niet de informatie die nodig is om goed te kunnen (bij)sturen, ook omdat de relatie tussen geld en inhoudelijke beleidsdoelen niet op een inzichtelijke manier wordt gelegd. Ondanks verbeteracties in de loop van de tijd zijn deze knelpunten niet wezenlijk opgelost, zo blijkt uit de analyse.

Deze lessen uit het rekenkameronderzoek stemmen het college en ambtelijk management van de gemeente Nijmegen vast niet alleen maar vrolijk. Op basis van de bestuurlijke reacties op de rekenkamerrapporten stel ik vast dat het college van B&W vindt dat de rekenkamer nogal eens onwerkbare en onrealistische normen hanteert in haar beoordeling, onvoldoende oog heeft voor de weerbarstige praktijk waarin het college prestaties moet leveren, en de vele inspanningen van het college niet voldoende waardeert. Uit de beleefde woordenwisselingen in bestuurlijke reactie en rekenkamernawoord blijkt duidelijk dat er in Nijmegen spanning bestaat tussen college en rekenkamer. Van beide kanten wordt graag benadrukt dat het normaal is, en zelfs gezond, dat het soms schuurt tussen rekenkamer en college. Maar teveel spanning rondom rekenkamerrapporten is niet goed voor een inhoudelijke en transparante behandeling ervan in de raad. Ook hier kom ik straks nog op terug.

Rollen: besturen versus controleren

Wat bedoelen we eigenlijk als we stellen dat er niks mis is met wat schuring tussen college en rekenkamer? Allereerst wordt gedoeld op de zeer verschillende rollen die het college en de rekenkamer vervullen in het lokale bestel.

² K. Peters en P. Castenmiller (2019). [*Om de controle door de raad*](#). Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor kaderstelling en controle in de gemeentelijke praktijk. Onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK.

Het *besturen* van een gemeente anno 2020 is een zware taak, met grote maatschappelijke uitdagingen, een fors takenpakket, vaak te weinig financiële middelen, een ingewikkelde omgeving met veel verschillende stakeholders, veel (wederzijdse) afhankelijkheden van externe partijen, kritische burgers en een groeiende fragmentarisering van de gemeenteraad. Sinds de invoering van het dualisme in 2002 is het *controleren* van het bestuur een taak die expliciet is onderscheiden, en belegd is bij de gemeenteraad. Dat deed de raad daarvoor ook al, maar met de dualisering is gekozen voor versterking van de controlerende taak van de raad. De raad heeft daar ook aanvullende instrumenten voor gekregen. De verplichte instelling van een rekenkamer³ op gemeentelijk niveau moet in dat licht worden gezien. Daar waar de gemeenteraad ook andere taken heeft, is de wettelijke taak van de rekenkamer toch voornamelijk controle. Om precies te zijn: materiaal aanleveren, waarmee de raad zijn controlerende taak kan vervullen.

Het college bestuurt en de rekenkamer controleert. In een democratisch stelsel is controle op het bestuur van groot belang en is de scheiding tussen bestuur en controleur een essentieel element. In die zin loopt er een strikte scheidslijn tussen de taken, rollen en verantwoordelijkheden van college en rekenkamer. Dan kan het wel eens schuren, en kunnen discussies ontstaan over de manier waarop de rekenkamer haar rol vervult.

Controle en verantwoording: waarom?

Wartoe dient controle op het bestuur eigenlijk? Een eerste doel van controle en verantwoording is de **democratische legitimatie** van het bestuur: volksvertegenwoordigers moeten het bestuurlijk handelen kritisch volgen en beoordelen, om ervoor te zorgen dat het in overeenstemming is met de afgesproken doeleinden (en daarmee met de wensen van de bevolking). In een democratie is het volk immers uiteindelijk de baas. Een tweede doel is **tegenmacht**, om 'checks and balances' in het systeem te hebben. Een derde doel van controle en verantwoording is bijdragen aan het **lerend vermogen** van de overheid, om door feedback en kritische reflectie te zorgen voor betere prestaties⁴.

Toen rekenkamers in 2002 een rol kregen in het duale bestel op lokaal niveau, lag de nadruk in de wetstekst⁵ sterk op de 1^e functie: het onderzoeken van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het beleid, zodat de raad kan bepalen of het college heeft gedaan wat was afgesproken. Dat zag je ook terug in drie W-vragen die centraal stonden in het sterk door New Public Management-gedachtengoed gekleurde jargon van de dualiseringsoperatie: Wat heeft het gemeentebestuur gedaan? Wat heeft dat gekost? Wat is er bereikt?⁶

³ Op grond van de Gemeentewet heeft een gemeente ofwel een rekenkamer ofwel een rekenkamerfunctie (vaak ingevuld als rekenkamercommissie). Voor Nijmegen geldt het eerste.

⁴ De driedeling is gebaseerd op: M.A.P. Bovens, T. Schillemans & P. 't Hart (2008). Does public accountability work? An assessment Tool. *Public Administration*, 1, 225-242.

⁵ Wet dualisering gemeentebestuur en de bijbehorende Memorie van toelichting (TK 27751, nr. 3).

⁶ Als tegenhanger van de drie W-vragen bij de begroting: Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, en wat mag dat kosten?

Als we met dit perspectief naar de rolverdeling tussen rekenkamer en college kijken, is spanning niet meer dan logisch. Een rekenkamer voelt immers oordelen over het werk van het college. Het spreekt voor zich dat onderzoeker en bestuurder in die discussie een andere insteek hebben. 'Daar heb je ze weer van de rekenkamer', denkt de bestuurder, 'het zal wel weer niet goed zijn'. En inderdaad, de rekenkamer beschouwt het als haar taak om de vinger op de zere plek te leggen, in het kader van met name de 1^e functie van controle.

Kijkend naar de drie functies van controle is ook heel begrijpelijk waarom bestuurders en vooral ambtenaren veel meer in de 3^e functie van leren en verbeteren zijn geïnteresseerd. Waarom niet wat meer constructieve feedback en reflectie, en wat meer meedenken met de ambtelijke organisatie? De meeste ambtenaren zijn zeer betrokken en bevlogen om hun werk goed te doen en staan open voor hulp en advies. Daar hebben we toch meer aan dan aan die kritiek? Als je de rekenkamer enkel beschouwt als een instrument om de kwaliteit van beleid en uitvoering te verbeteren, dan zou dat wel eens waar kunnen zijn. Leren gaat makkelijker in een positieve setting. Concentreren op die 3^e functie is bovendien ook voor rekenkamers zelf interessant en aantrekkelijk: het biedt niet alleen kansen om direct bij te dragen aan concrete verbetering van beleid en bestuur, maar de relatie met college en ambtelijke organisatie wordt ook meteen veel prettiger.

Maar het geschetste perspectief van de drie onderscheiden functies laat zien dat controle meer doelen dient dan verbeteren. Het draagt ook bij aan democratische legitimatie en aan 'checks and balances' in het politieke bestel, en daarvoor is 'meedenken' alleen niet genoeg. Anders gezegd: controleren dient ook om op gezette tijden in het openbaar de balans op te maken wat er van de mooie beloften terecht is gekomen (1^e functie), en om strikt na te gaan of alles op rechtmatige wijze is verlopen (2^e functie). Daarin speelt de rekenkamer een belangrijke rol. Een goed functionerende democratie vereist dat ook die beide functies structureel worden vervuld, zodat burgers in staat zijn hun bestuurders te beoordelen en indien gewenst naar huis te sturen. Volgens sommigen is dat de essentie van democratie. We kijken niet voor niets met afgrijzen naar landen waar juist dat niet blijkt te werken, en waar de bestuurlijke elite zichzelf onaantastbaar maakt.

Maar kan dat niet prima samengaan, kritiek geven en tevens bijdragen aan de lerende overheid? Dat kán het zeker. De rekenkamer Nijmegen doet in rapporten altijd haar best om die balans te vinden, en komt ook regelmatig met andere producten gericht op het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Maar mijn punt is dat we moeten accepteren dat het soms ook gewoon wringt: ten behoeve van de democratische legitimatie moet een rekenkamer objectief en voor iedereen zichtbaar noteren op welke punten de realiteit afwijkt van de geformuleerde ambities. Dat soort opsommingen van tekortkomingen zijn nu eenmaal niet de beste manier om mensen te inspireren het beter te doen. Andersom werkt leren het beste in een zekere beslotenheid, waar ruimte is voor kwetsbaarheid, en dat verhoudt zich weer minder goed tot de verplichte openbaarheid waarin een rekenkamer moet werken.

Kortom: de spanning tussen college en ambtelijke organisatie enerzijds en rekenkamer anderzijds is goed verklaarbaar, en is zelfs inherent aan het systeem. Dat neemt niet weg dat beide partijen moeten zorgen dat die hanteerbaar blijft. Elkaar kennen en regelmatig met elkaar spreken kan daarin een belangrijke factor zijn. Het vergt van beide kanten ook voortdurende inspanning. Voor de rekenkamer is de kunst om ondanks geconstateerde bestuurlijke tekortkomingen oog te houden en waardering te tonen voor geleverde inspanningen door het gemeentebestuur. Zij moet met haar rapporten blijven zoeken naar de verbeterpunten en verbetermogelijkheden. De kunst voor het college is de rekenkamerrapporten te beschouwen als een gelegenheid om verantwoording af te leggen aan raad en samenleving. Dat betekent ook dat de raad de ruimte moet krijgen om in het openbaar zijn controlerende rol te vervullen, al is de verleiding groot en begrijpelijk om dat als coalitie zoveel mogelijk in de binnenkamer te willen afwikkelen.

Spanning tussen college en rekenkamer is dus heel logisch. Iets lastiger te begrijpen is waarom het ook soms schuurt tussen rekenkamer en raad. Enerzijds heeft de rekenkamer Nijmegen zich in 20 jaar tijd zonder meer een positie verworven bij de raad. Dat is goed zichtbaar aan de vele suggesties van de raadsfracties voor nieuwe onderzoeksonderwerpen, en het blijkt ook uit de serieuze behandeling van rekenkamerrapporten in en door de raad. De rekenkamer staat bovendien altijd open voor contacten met raadsleden. Anderzijds komt er soms, net als in andere gemeenten, wat ongemak aan de oppervlakte. Ik doe hieronder een poging om dat te verklaren.

De politieke en de inhoudelijke rationaliteit

Een rekenkamer draagt bij aan de controle op het bestuur, maar heeft daarin een duidelijk afgebakende, eigen rol. Een rekenkamer maakt geen politieke afwegingen. Zij levert inhoudelijke bevindingen en oordelen aan, die onderdeel kunnen worden van de politieke discussie en besluitvorming. Of het bestuur *goed genoeg* is, is echter een politiek oordeel. Dat is in ons democratisch stelsel voorbehouden aan de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad. De raad kan het college vragen (of dwingen) om zijn beleid aan te passen en uiteindelijk zelfs besluiten dat hij geen vertrouwen meer heeft in het college. Dat zijn beslissingen die plaatsvinden in een politieke context, waarin de coalitiefracties begrijpelijkerwijs meer begrip hebben voor fouten en tekortkomingen van het college, en bereid zijn om meer te vergeven, dan de oppositiefracties. Om in de terminologie te blijven van het recente NSOB-essay 'Gemeenteraden positioneren'⁷: de presentatie van kritische rekenkamerrapporten geeft begrijpelijkerwijs aanleiding tot divergentie en uiteenlopende opvattingen binnen de raad. Wat de raad doet met de rekenkamerrapporten is dus een hoogst politieke beslissing, waar de rekenkamer geen rol in heeft.

Die eigen positie van een rekenkamer betekent dat zij met haar onderzoeken een zekere inhoudelijkheid of inhoudelijke rationaliteit inbrengt in de politieke arena. Daarmee is niet gezegd dat politiek niet over de inhoud gaat. Maar wel dat raadsleden per definitie politiek werk doen, en

⁷ M. Schulz, P. Frissen en J. Schram (2018). *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

politieke oordelen moeten vormen over de onderzoeksrapporten. Terwijl een rekenkamer juist haar uiterste best doet om van die politieke afwegingen en oordelen weg te blijven. Als we er op die manier naar kijken, wordt zichtbaar waarom raadsleden en rekenkamer het wel eens moeilijk hebben met elkaar. Ik zie een wezenlijk andere manier van kijken, en een andere beleving van de werkelijkheid. De ene is niet meer of minder waar dan de andere, maar ze zitten elkaar soms wel in de weg. Het helpt als alle betrokkenen zich daarvan bewust zijn.

Een voorbeeld betreft de timing. Een rekenkamerrapport met een kritische beoordeling van het beleid komt voor een bestuurder en de coalitiepartijen zelden op een goed moment. Voor sommige politici is het ondenkbaar dat de rekenkamer zich niet bewust is van de timing. De rekenkamer weet toch ook dat de verkiezingen er aankomen, of dat een wethouder al enige tijd zwaar onder vuur ligt in de media? Waarom dan toch die kritiek op dit moment naar buiten brengen? De rekenkamer is zich van die politieke feiten meestal wel bewust, maar probeert die angstvallig buiten de eigen besluitvorming te houden. Onderzoeksonderwerpen worden lang van tevoren vastgesteld op grond van objectieve criteria, het onderzoeksproces verloopt via vaste stappen, en het rapport wordt gepubliceerd zodra het klaar is. Echte onafhankelijkheid vereist dat een rekenkamer daarbij niet aan politieke timing doet. Het uitstellen van de publicatie van een rapport vanwege de verkiezingen is immers juist een politieke beslissing, waarvan de ene politieke partij profiteert en de andere last heeft, althans in potentie. In de parlementaire literatuur werd al vaker genoteerd dat politieke partijen een belangrijke verstorende factor zijn in het afleggen van openbare verantwoording door het bestuur.⁸ Ook in Nijmegen is dit zichtbaar: zo zag de 'mystery burger' van *Binnenlands Bestuur* in 2017 hoe in de Nijmeegse gemeenteraad de partijpolitieke tegenstellingen een goede controle en informatiepositie in de weg stonden.⁹ Iedereen begrijpt waarom de rekenkamer uit dergelijke schermutselingen moet willen wegblijven. De rekenkamer doet er alles aan om de inhoud centraal te stellen, ook in de eigen beslissingen en afwegingen.

Dat de inhoud voorop staat, geldt ook voor de bewoordingen die de rekenkamer gebruikt om bevindingen te noteren of oordelen te formuleren. Precisie, betrouwbaarheid en degelijkheid zijn daarbij cruciaal. Dat betekent dat rekenkamerrapporten worden gekenmerkt door zorgvuldig geformuleerde, soms weinig soepele en aansprekende teksten, met degelijke onderbouwingen en veel details, zaken waarmee niet ieder raadslid even goed uit de voeten kan. Een heldere samenvatting en een duidelijke presentatie kan dit deels verhelpen, evenals het gebruik om de uitgebreide feitelijke bevindingen als bijlage aan te bieden zoals de rekenkamer Nijmegen vaak doet. Maar dat neemt niet weg: een rekenkamerrapport zal in zekere zin altijd taaie materie blijven. Dat maakt het voor sommige raadsleden een lastig raadsinstrument.

⁸ Zie bijvoorbeeld: A. King (1976). *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany. Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 1, pp. 11-36; L. W. Martin & G. Vanberg (2004). *Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1, pp. 13-27.

⁹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/mystery-burger-slachtafval.9556624.lynkx>

Dat de rapporten degelijk en feitelijk zijn, en de onderzoeken een relatief lange looptijd kennen, betekent bovendien dat de rekenkamer voor raadsleden geen instrument is waar je vaak en snel mee kunt scoren. Als een raadslid aan de achterban en buitenwereld wil laten zien bovenop een bepaald dossier te zitten, dan kan met andere instrumenten, zoals het stellen van schriftelijke vragen, veel sneller en zichtbaarder worden gehandeld. Rekenkameronderzoek is een soort 'slow control', zou je kunnen zeggen. Als raadsleden daarin investeren, bijvoorbeeld door deel te nemen in een klankbordgroep voor een onderzoek, dan betaalt die investering in tijd en moeite zich pas heel veel later terug. En ook nog eens aan de hele raad, en niet alleen aan de klankbordgroepleden. Het is dus niet zo gek dat het soms moeite kost om die te vinden. Rekenkamer, griffie en raad zullen hier simpelweg aan moeten blijven trekken.

Rode draden en 'frapper toujours'

20 jaar is een respectabele leeftijd voor het instrument rekenkamer. Het ligt voor de hand om terug te kijken en de balans op te maken van de opbrengsten van al die Nijmeegse onderzoeken. Het ligt ook voor de hand om een ontwikkeling in de bestuurlijke kwaliteit te willen zien in die 20 jaar onderzoek. In hoeverre zijn de conclusies van recente onderzoeken anders dan die uit de beginjaren? Heeft de gemeente geleerd van de aanbevelingen uit de eerste jaren, zijn deze gebruikt voor structurele verbeteringen? Hoewel voor de hand liggend is het in zekere zin ook gevaarlijk om op deze manier terug te kijken. Het risico bestaat dat je als rekenkamer een opgaande lijn wilt zien, en dat je wilt weten of alle lessen zijn geleerd. In de bijlage spreekt de Rekenkamer Nijmegen weliswaar niet van lessen maar van 'rode draden', maar dat verhuult niet dat zij zich zorgen maakt over bepaalde steeds terugkerende conclusies en aanbevelingen, die in de loop van de tijd niet voldoende zijn opgepakt.

Maar democratie is geen consultancytraject met een begin- en eindpunt en concrete opbrengsten. Democratisch bestuur is nooit perfect en is ook nooit af. Hetzelfde geldt voor controle in een democratisch stelsel: het is een voortdurende bezigheid, het houdt nooit op. Nieuwe bestuurders en nieuwe raadsleden krijgen elke vier jaar de kans om het anders te doen, en dus moet steeds opnieuw gecontroleerd worden. Als rekenkamer is de verleiding groot om te denken dat als je eenmaal, of misschien tweemaal hebt geconcludeerd dat bepaalde politieke of bestuurlijke mechanismen niet goed werken, deze worden aangepakt en gerepareerd. Maar in de praktijk van het openbaar bestuur werkt dat nu eenmaal niet altijd zo. Het is niet altijd mogelijk om rationeel te handelen in een politieke omgeving.

Daarvoor zijn allerlei redenen. Voor een rekenkamer of een controller is een vastgestelde doelstelling een hard feit, waar in de daaropvolgende jaren gericht aan moet worden gewerkt en waarover op een afgesproken moment moet worden gerapporteerd. Maar vanuit een politiek perspectief is een doelstelling (of bijvoorbeeld een unaniem overgenomen rekenkameraanbeveling) een momentopname. In één of twee jaar tijd kan er veel gebeuren waardoor die doelstelling aan betekenis verliest, en je er niet meer mee bezig bent. Het afgesproken evaluatiemoment kan ook zo ongelukkig uitkomen dat je het even wilt uitstellen.

Een andere reden voor een *reality check* (voor de rekenkamer) betreft de inhoud van beleidsdoelen. Zo stelt de rekenkamer vast dat de kaderstelling in Nijmegen al vele jaren onvoldoende sturend is, omdat doelstellingen niet helder genoeg zijn geformuleerd. Dat politici doelstellingen graag breed en abstract formuleren in plaats van concreet en specifiek, is echter een gegeven. Het stelt ze in staat om het eens te worden over zaken waarover ze in allerlei opzichten van mening verschillen. Door niet te specifiek te worden, vinden ze elkaar gemakkelijker. Dat betekent dat beslissingen kunnen worden genomen, dat processen blijven draaien, dat het bestuur niet stokt. En inderdaad, op een later moment kom je er dan achter dat die geformuleerde doelstellingen onvoldoende houvast geven voor scherpe controle. Maar dat is van later zorg, weet de politicus. Het alternatief is immers dat je geen kaders formuleert of geen begroting vaststelt. En dat wil je ook niet.

Als rekenkamer hoef je je hier niet bij neer te leggen, in die zin dat je er dan maar niet meer over begint. Integendeel: je moet het steeds weer opnieuw aan de orde stellen, want goede controle is ook consequent zijn. 'Frappier toujours' dus. Uiteindelijk is dat ook wat goed is voor de samenleving. Want goed bestuur, in de zin van effectief en efficiënt bestuur, vereist concrete doelen en transparante verantwoording, ook als dat politiek soms even niet uitkomt. Zodat burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn, en kunnen bepalen hoe tevreden ze zijn over hun bestuurders. Als rekenkamer ben je er om keer op keer te kijken, met objectiviteit en een open blik, wat het bestuur heeft gedaan en hoe dat is uitgekapt. Ook, of juist, als dat tegenvalt.

Terug naar de raad

De rekenkamer moet zijn bijdrage aan de controle blijven vervullen, en zich niet laten ontmoedigen door een (vermeend) gebrek aan vooruitgang. De gemeenteraad op zijn beurt moet streven naar verbetering en de structurele rode draden wel degelijk adresseren. Wie het palet overziet, realiseert zich dat het hier om hardnekkige patronen gaat die doorbroken moeten worden. De controle door de raad kan simpelweg een stuk beter dan nu het geval is. De aanbevelingen uit rekenkamerrapporten om hierin verbetering te brengen, worden in de meeste gevallen (en vaak met instemming van het college) overgenomen door de gemeenteraad, dus er is zeker een besef dat dingen anders moeten. Maar in de praktijk lukt het gemeenteraden lang niet altijd om die verbeteringen af te dwingen. Dat komt doordat iedereen druk is en andere dingen vaak voorgaan. Maar het heeft ook te maken met de divergerende krachten in de politiek, die soms leiden tot defensieve coalitiepolitiek en niet-constructieve oppositievoering. In werkelijkheid is daardoor niet altijd sprake van 'de' raad, wat versterkt wordt door algemene trends als het groeiend aantal fracties en het grote verloop onder raadsleden en fractievolgers.

Waarom kunnen die rode draden niet eens worden besproken door de raad, met als doel te komen tot concrete maatregelen en werkafspraken voor de nieuwe raadsperiode? De auditcommissie zou een logische plek zijn om dat gesprek voor te bereiden, in overleg met presidium en seniorenoverleg, en zeker ook met de burgemeester en de griffier. Op de agenda zou kunnen staan de vraag wat de raad kan doen om zijn eigen werkwijze én die van het college te verbeteren. De rekenkamer beschrijft in de bijlage enkele best practices die elders goed werken, en ook in het recente rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur over de rol van de raad in het sociaal

domein¹⁰ worden er diverse genoemd. Dat wil niet automatisch zeggen dat die in Nijmegen ook goed werken. Informeel 'stamtafeloverleg' tussen ambtenaren en raadsleden kan elders goed uitpakken, maar het succes hangt af van eenieders opstelling: als wethouders er geen vertrouwen in hebben, ambtenaren niet durven te praten en oppositiefracties op zoek zijn naar materiaal om politiek mee te scoren, dan komt er niks van terecht. Een heisessie tussen college en raad kan elders goed werken, maar als de coalitie eraan begint met als voornemen dat alles bij het oude moet blijven, dan komt er niks van terecht. Tegelijkertijd ben ik ervan overtuigd dat als de bereidheid er is, en het juiste moment wordt gekozen (bijvoorbeeld bij aanvang van een nieuwe raadsperiode), dan kan een nieuwe institutionele prikkel of mechanisme wel degelijk voor een kleine cultuurverandering zorgen. Het doorbreken van vaste patronen is niet gemakkelijk, maar het *kán* wel.

Informatiepositie van de raad

Het meest urgente thema voor de raad is volgens mij de informatiepositie van de raad. Zonder goede informatievoorziening kan de raad als bestuursorgaan zijn rol niet vervullen. Kaderstelling en controle zijn zinloos als de goede informatie ontbreekt. Ieder raadslid bepaalt uiteindelijk zelf wat hij of zij doet met de beschikbare informatie, dat hoort bij het politieke proces, maar de benodigde informatie hoort beschikbaar te zijn. De rekenkamer realiseert zich dat in veel rapporten wordt geconstateerd dat die informatievoorziening niet goed genoeg is geweest, en dat zij bovendien verhoudingsgewijs erg veel tijd en energie besteedt aan het boven water krijgen en ordenen van informatie ten behoeve van de raad. Dat zou anders moeten. Dit thema moet snel aangepakt worden, en het goede nieuws is dat de raad dit niet alleen hoeft te doen. Er zijn in dit verband drie routes voor de raad beschikbaar, en misschien moeten die allemaal wel bewandeld worden.

De eerste route is om het college aan te spreken op een goede, op het doel toegespitste en vooral ruimhartige informatievoorziening. Dat kan het beste via de burgemeester, die als voorzitter van de raad en zonder partijpolitieke binding een bijzondere positie inneemt binnen het college. Als de burgemeester en de gemeentesecretaris elkaar op dit punt weten te vinden, kan in de ambtelijke organisatie het belang van goede informatievoorziening worden benadrukt. Met behulp van de griffier als spreekbuis van de raad kan de driehoek inzetten op betere raadsvoorstellen en betere financiële stukken. Dit is een proces van lange adem, maar het begint bij het uitdragen in de organisatie dat de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente en als vertegenwoordiger van de inwoners een betere informatievoorziening verdient.

Het is daarbij van belang om de politieke aspecten van het proces van informatievoorziening niet te negeren. Informatievoorziening aan de raad is geen neutraal, technisch proces. De inzet en beheersing van informatie vormen een belangrijk instrument in de politieke verhoudingen, en uit onderzoek weten we dat coalitiefracties altijd beter geïnformeerd zijn dan oppositiefracties. Dat is een gegeven dat raadsleden en andere direct-betrokkenen niet kan verbazen. Het is aan de raad

¹⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Den Haag.

en de burgemeester om ervoor te zorgen dat dit mechanisme het functioneren van de raad als collectief bestuursorgaan niet in de weg staat. Hier geldt weer de opdracht om gezamenlijk als raad het college te vragen de informatievoorziening aan de raad serieus te nemen. Tijdens een heisessie kan het onderwerp worden geagendeerd, en de coalitiepartijen zullen in de binnenkamer hun wethouders hierop moeten aanspreken. Vanzelf gaat het namelijk niet: naar buiten toe zullen bestuurders en management altijd hun steun voor goede informatievoorziening belijden, maar het is aan de raad en zijn adviseurs om hen aan hun goede voornemens te houden.

De tweede route is om als raad je eigen informatiepositie zelf beter te organiseren. Als de raad daadwerkelijk zijn rol en positie wil versterken, kan het verstandig zijn om te investeren in de samenwerking met diegenen op lokaal niveau die aan de informatievoorziening bijdragen. Versterk de relatie met de rekenkamer en de gemeentelijke controller, en maak meer en strategischer gebruik van de cruciale griffieondersteuning. De griffier kan namens de raad het overleg voeren met college en organisatie, op diverse plekken: in het driehoeksoverleg met de gemeentesecretaris en burgemeester, met de wethouders, met de controller, de mensen die de raadsvoorstellen schrijven en iedereen die met de raad te maken heeft.

Een derde route tenslotte, die logischerwijs volgt uit de voorgaande, is dat de raad voor zijn eigen informatievoorziening veel nadrukkelijker zelf naar buiten gaat. Ik doel dan niet zozeer op de contacten die raadsleden als volksvertegenwoordigers onderhouden met burgers en bedrijven in de stad – een essentieel onderdeel van hun werk natuurlijk –, maar ik denk aan de raad die als bestuursorgaan zelf informatie buiten zoekt, om de kwaliteit van de besluitvorming te versterken. Er zijn in het land diverse gemeenteraden en Provinciale Staten die een eigen informatiemanager, communicatiemedewerker, of eigen onderzoekers hebben aangesteld¹¹, die informatie aandragen die raadsleden (en Statenleden) kunnen gebruiken voor hun kaderstellende en controlerende taak. Essentieel is dat de gemeenteraad zelf wil blijven werken aan versterking van zijn informatiepositie, en in breder opzicht aan zijn positie als kaderstellend en controlerend orgaan. Als de griffier, de burgemeester, de rekenkamer, de auditcommissie, de controller en alle andere hulptroepen in de gemeentelijke organisatie het zonder rugdekking van de raad moeten stellen, verworpen afgesproken spelregels tot bureaucratisch afvinken, of verdwijnen zelfs helemaal uit beeld.

Tot slot

De rekenkamer is een belangrijk instrument en bondgenoot van de gemeenteraad. Twintig jaar geleden was de onafhankelijke rekenkamer een nieuwe toevoeging aan het lokale bestel. Met een gestage stroom aan onderzoeken en handreikingen voor de gemeenteraad is de rekenkamer in de Nijmeegse context een stabiele factor geworden. Tegelijkertijd valt er meer uit te halen dan nu gebeurt, ten behoeve van de gemeenteraad en de inwoners van Nijmegen. De rekenkamer Nijmegen doet daarvoor een aanzet met de rode draden die zij heeft gehaald uit 20 jaar rapporten, en met dit essay. Hopelijk biedt dat nieuwe inspiratie!

¹¹ Zie het Jaarboek 2018 van de Vereniging van Griffiers, de [bijdrage van Belder en Kok](#); en het Jaarboek 2017, de [bijdrage van Engels](#) en [Enthoven](#).

OVERZICHT 1: ONDERZOEKSRAPPORTEN EN OVERIGE PRODUCTEN VAN DE REKENKAMER

In dit overzicht zijn alle rapporten en overige 'producten' gepresenteerd die de rekenkamer in de afgelopen jaren voor de raad opstelde. Per onderzoeksonderwerp is aangegeven wie het idee hiervoor aanleverde(n): inwoners van Nijmegen, (fracties uit) de gemeenteraad of de rekenkamer zelf. Bij dit overzicht zijn enkele ontwikkelingen beschreven die te zien zijn rond de onderzochte onderwerpen en overige uitgebrachte producten.

Voorafgaand aan het overzicht en de observaties daarbij, blikken we kort terug op het ontstaan van de rekenkamer en beschrijven we op hoofdlijnen hoe de rekenkamer aan haar onderwerpen voor onderzoek komt.

Ontstaan rekenkamer

Medio 2000 besloot de gemeenteraad van Nijmegen een rekenkamer in te stellen. Hij liep daarmee vooruit op de verplichting vanuit de dualiseringsoperatie dat elke gemeente vanaf 2006 een rekenkamer moest hebben, ter ondersteuning van zijn controlerende functie. Een rekenkamer werd belangrijk gevonden, 'omdat de taken waarvoor de raad komt te staan steeds complexer en ingewikkelder worden'. En 'we steeds minder tijd hebben om ons goed te verdiepen in een aantal zaken'. Deze rekenkamer kwam in plaats van de rekeningcommissie. De taak van de rekeningcommissie onderzoek te doen naar de 'concernjaarrekening' (sinds 2004: jaarstukken) werd bij de rekenkamer belegd. Daarnaast kreeg de rekenkamer twee andere onderzoekstaken, namelijk die naar:

1. de administratie en het beheer van de vermogenswaarden van de gemeente en de informatievoorziening door het college daarover;
2. de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorbereiding en uitvoering van het beleid, inclusief de kwaliteit van de organisatie.

Vastgelegd werd dat de rekenkamer 'over de resultaten van haar onderzoek rechtstreeks verslag uit brengt aan de raad, alsmede over haar voorstellen voor te nemen besluiten'. De raad stelde budget beschikbaar voor het aanstellen van een secretaris / onderzoeker en voor het kunnen inhuren van externe deskundigheid bij het uitvoeren van de onderzoeken.

Bij de instelling van de rekenkamer werd tevens besloten dat deze zou bestaan uit 5 leden uit de raad, maximaal 3 plaatsvervangers en een externe voorzitter. Diverse fracties merkten op – met het oog op de onafhankelijkheid - uiteindelijk toe te willen naar een rekenkamer zonder raadsleden. Dit werd in gang gezet na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006: geen raadsleden meer als lid, maar drie externen. Ook werd besloten het jaarlijkse onderzoek naar de jaarstukken niet meer bij de rekenkamer neer te leggen, maar bij de auditcommissie. Omdat de gemeenteraad koos voor het model 'rekenkamer' uit de Gemeentewet, kreeg de rekenkamer tevens een aantal extra bevoegdheden, waaronder het doen van onderzoek bij externe partijen. De nieuwe Verordening op de Rekenkamer ging per 1 januari 2008 in.

Hoe komt de rekenkamer aan de onderwerpen voor onderzoek?

Een rekenkamer is onafhankelijk en bepaalt daarom zelf de onderwerpen die zij onderzoekt (ook als de rekenkamer bestaat uit raadsleden). De Rekenkamer Nijmegen heeft vanaf de start fracties uit de raad én inwoners gevraagd om suggesties te doen voor onderzoek. Dit heeft altijd veel bruikbare suggesties opgeleverd. Soms zijn de suggesties een kant-en-klaar verzoek. Andere keren vertaalt de rekenkamer één of meer suggesties – na gesprekken met de indieners van het idee – naar een onderwerp voor onderzoek. Sprekende voorbeelden van dat laatste zijn diverse casussen die door inwoners werden aangedragen. In 2010 vertaalde de rekenkamer die in een onderzoek naar de kwaliteit van burgerparticipatie. En in 2016 bijvoorbeeld, ontstond uit aangedragen casussen een onderzoek naar strategische aan- en verkopen van grond en gebouwen door de gemeente. Een laatste voorbeeld is het onderzoek naar de Toegang tot de Wmo vanuit cliëntperspectief dat ontstond op basis van 'hoe-zit-het-vragen' van inwoners én raadsfracties over de sociaal wijkteams en de stips. Naast de suggesties van fracties uit de raad en inwoners heeft de rekenkamer zelf ook ideeën voor onderzoek. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om landelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor de Nijmeegse raad, ideeën naar aanleiding van het gevoerde bestuur in Nijmegen of vragen van (of aan) andere rekenkamers om samen onderzoek te doen.

Tot nu toe zijn er altijd meer suggesties voor onderzoek dan de rekenkamer binnen de haar ter beschikking gestelde middelen kan uitvoeren. De rekenkamer maakt daarop keuzes. Zij doet dat aan de hand van een aantal criteria, op basis van de stand van zaken of ontwikkelingen rond het betreffende thema en gesprekken met indieners en betrokken ambtenaren. Zij houdt bij het maken van keuzes ook rekening met een zekere spreiding van onderwerpen (intern gericht – gericht op inwoners, harde – zachte sector, groot – klein, en dergelijke). De 'groslijst' die dit oplevert bespreekt de rekenkamer met een vertegenwoordiging uit de raad (aanvankelijk de raadscommissie Algemeen Bestuur, later (afwisselend) met de auditcommissie en een speciale klankbordgroep uit de raad). Na dat gesprek maakt de rekenkamer een definitieve keuze.

Overigens kunnen (fracties uit) de gemeenteraad en inwoners ook gedurende het jaar ideeën voor onderzoek aanleveren. Zij maken regelmatig gebruik van die mogelijkheid. Die suggesties neemt de rekenkamer mee bij het bepalen van de onderwerpen voor onderzoek in het volgende jaar. Een bijzondere categorie onderzoeksonderwerpen zijn de unanieme verzoeken om een onderzoek van de gemeenteraad gedurende het jaar. Daarbij gaat het meestal om langsepende kwesties en/of zaken met veel maatschappelijke of financiële impact. De rekenkamer is steeds op die verzoeken ingegaan.

Behalve dat de rekenkamer onderzoek doet, ondersteunt zij de raad soms ook met andere 'producten' om zijn kaderstellende en controlerende taak te versterken.

Aan het einde van deze bijlage zijn tabellen opgenomen waarin de tot nu toe uitgevoerde onderzoeken en andere producten van de rekenkamer zijn opgenomen:

Tabel 1: Overzicht van onderzoeken anders dan die naar de jaarstukken;

Tabel 2: Overzicht van onderzoeken naar de jaarstukken, inclusief de deelonderzoeken;

Tabel 3: Overzicht van andere 'producten' van de rekenkamer voor de raad.

Omdat ook de rapporten naar aanleiding van raadsonderzoeken uit de afgelopen 20 jaar in de analyse zijn betrokken (zie bijlage 1: verantwoording), zijn deze in tabel 4 kort toegelicht.

De tabellen 1 tot en met 3 laten zien:

- **dat sprake is van een grote variatie in onderzochte onderwerpen**

De afgelopen 20 jaar zijn onderzoeken uitgevoerd variërend van onder meer cultuur tot energie, van riool tot onderwijs, van burgerparticipatie tot planexploitaties, van de totstandkoming van WOZ-waarden tot het project Park '44 en van verbonden partijen tot subsidies.

- **dat onderwerpen in toenemende mate afkomstig zijn van de raad en inwoners**

Tot 2008 waren veel onderwerpen voor onderzoek afkomstig van de rekenkamer zelf; daarna zijn vaker onderwerpen afkomstig van de raad en inwoners onderzocht. Hierbij moet wel bedacht worden dat de rekenkamer tot 2008 bestond uit raadsleden. De onderwerpen van de rekenkamer waren agenderend (bijvoorbeeld naar de kwaliteit van de programmabegroting na de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording, maar ook recent nog over de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet), of betroffen nazorgonderzoeken.

- **dat in de beginjaren veel onderzoek is gedaan naar de begroting en jaarstukken**

Bij het instellen van de rekenkamer in 2000 werd het onderzoek naar jaarstukken bij de rekenkamer neergelegd. De bevindingen uit deze onderzoeken waren aanleiding voor onderzoeken naar (onderdelen van) de begroting, de vertaling van de begroting naar de uitvoering en - op verzoek van de gemeenteraad - advisering over de rechtmatigheidscontrole door de accountant en het verbetertraject 'schone begroting'. Uiteindelijk waren de onderzoeksresultaten en de beperkte voortgang van de verbeteringen in de begroting en jaarstukken in 2006 voor de raad aanleiding voor de raadsenquête 'borging budgetrecht'.

- **dat er regelmatig aandacht is voor het perspectief van inwoners**

Onderzoeken uit de afgelopen 20 jaar waarin er aandacht was voor het perspectief van inwoners waren onder meer Tandem, totstandkoming WOZ-waarden, effectiviteit daklozenbeleid, kwaliteit burgerparticipatie, voortijdig schoolverlaters, sport, de lokale lastenmeter en de toegang tot de Wmo.

- **dat de rekenkamer de raad diverse malen met andere producten dan onderzoeksrapporten heeft ondersteund**

In de afgelopen 20 jaar maakte de rekenkamer voor de raad onder meer handreikingen (voor het lezen van jaarstukken, voor de informatievoorziening rond grote projecten, voor de financiële stromen rond riolering en voor het beoordelen van een gewijzigde planexploitatie), digitale tools ([lokale lastenmeter](#) en [lokale zorgmeter](#)) en een 'woordenboek' voor termen rond begroting en jaarstukken ([Lexicon van begroting en jaarstukken](#)).

- **dat de onderzoeken en overige producten steeds vaker (ook) zijn gericht op het geven van inzicht aan de gemeenteraad**

De onderzoeken betreffen meestal een mix van aspecten van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Onderzoeken alleen gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid zijn niet uitgevoerd. In de beginjaren zijn, als onderdeel van het onderzoek naar de jaarstukken, wel enkele specifieke rechtmatigheidsonderzoeken uitgevoerd (bijvoorbeeld naar subsidies en de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten). Steeds meer suggesties voor onderzoek vanuit de raad betreffen 'hoe zit het vragen'. Mede om die reden wordt in de rapporten steeds meer ruimte ingeruimd voor het geven van inzicht in het betreffende beleidsterrein.

Voorbeelden hiervan zijn het onderzoek naar de toepassing van de Code Cultural Governance, het onderzoek naar de samenwerkingsovereenkomst voor de Waalsprong, deel 1 van het onderzoek voortijdig schoolverlaters, de second opinion naar de locatiekeuze voor de bredeschool Brakkenstein en het onderzoek naar de financiële ondersteuning van sportverenigingen door de gemeente. Ook diverse andere producten zijn gericht op het vergroten van het inzicht in de raad. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Lexicon van begroting en jaarstukken, de handreiking financiële stromen riolering, de ingevulde handreiking beoordeling gewijzigde planexploitatie voor de Waalsprong, de lokale lastenmeter en de lokale zorgmeter.

- **dat de doorlooptijden van onderzoek toenemen**

Onderzoeken van de rekenkamer vragen steeds meer tijd en een steeds langere doorlooptijd. Dit komt door (een combinatie van) onvolledige dossiers en een toenemende omvang en complexiteit van gemeentelijke taken. De toenemende complexiteit ontstaat onder meer doordat sprake is van een toename in het aantal betrokkenen, zowel binnen de gemeente (specialisatie van ambtenaren) als daarbuiten (steeds meer taken worden regionaal belegd en daarnaast is op diverse terreinen sprake van steeds meer particuliere partijen).

Alle rapporten en andere producten die in de tabellen hierna zijn opgenomen, zijn te vinden op de website:

- [Onderzoeksrapporten 2000 – 2010](#)
- [Onderzoeksrapporten 2010 – 2020](#)
- [Overige producten rekenkamer](#)

Verder staan op de website:

- Het rapport, de raadsbehandeling en de stand van zaken naar aanleiding van onderzoeken en overige producten die de rekenkamer in de huidige raadsperiode voor de raad maakte:
 - [20 jaar rekenkameronderzoek \(2020\)](#)
 - [Vorbereiding invoering Omgevingswet \(2020\)](#)
 - [Toegang tot de Wmo \(2019\)](#)
 - [De knop om – Lessen voor de energietransitie \(2018\)](#)
 - [Grip krijgen op Veilig Thuis \(2018\)](#)

- [Woordelijke verslagen van de behandeling van rekenkamerrapporten sinds 2010](#)
- [Agenda's van rekenkamervergaderingen](#)
- [Onderzoeksplannen van de rekenkamer](#)
- [Jaarverslagen van de rekenkamer](#) (inclusief de meldingen van de stand van zaken van verbetertrajecten naar aanleiding van rekenkameronderzoeken)
- [Achtergrondinformatie](#), zoals de wettelijke bepalingen voor de rekenkamer, de Verordening op de rekenkamer en de Notitie Werkwijze.

Onderzoeken in chronologische volgorde en naar indiener van het idee voor onderzoek

In tabel 1 zijn de onderzoeken die de rekenkamer tot nu toe deed in chronologische volgorde opgenomen. In tabel 1 is ook aangegeven wie de suggestie voor het onderzoek aan de rekenkamer deed:

- I = inwoner(s) in het kader van het opstellen van het onderzoeksplan
- F = fractie(s) uit de raad in het kader van het opstellen van het onderzoeksplan
- G = specifiek verzoek van de gemeenteraad in de loop van het jaar
- R = rekenkamer zelf (waarbij bedacht moet worden dat de rekenkamer tot en met 2007 bestond uit raadsleden).

Tabel 1: Overzicht rekenkameronderzoeken tot nu toe in chronologische volgorde en naar indiener van het idee voor onderzoek

REKENKAMERONDERZOEK	I	F	G	R
2019				
Toegang tot de Wmo – onderzoek vanuit cliëntperspectief				
Onderzoek naar de vraag hoe de toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo in de gemeente Nijmegen is geregeld, hoe deze toegang door cliënten wordt ervaren en in hoeverre deze voldoet aan de wettelijke en beleidsmatige uitgangspunten.				
2018				
De knop om – Lessen voor de energietransitie				
Onderzoek naar wat er geleerd kan worden van de besluitvorming rond het warmtenet in de Waalsprong voor de energietransitie in de bestaande stad; in het bijzonder voor de rol van de gemeenteraad. <i>Eervolle vermelding Goudvink¹</i>				
Grip krijgen op Veilig Thuis (samen met de rekenkamers uit de regio)				
Onderzoek om inzichten en concrete handvatten voor de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij bestuurlijke samenwerking te achterhalen uit de casus Veilig Thuis.				

¹ De Goudvink is de jaarlijkse prijs van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies voor het beste rekenkamerproduct

REKENKAMERONDERZOEK	I	F	G	R
2017				
Sturen op zorg				
Onderzoek naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de Wmo en Jeugdhulp. Behalve een rapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen heeft de rekenkamer ter afsluiting van dit onderzoek ook een digitale tool voor de raad ontwikkeld: www.lokalezorgmeter.nl .				
2016				
Strategische aan- en verkoop van grond en gebouwen				
Onderzoek naar de strategische aan- en verkopen van grond en gebouwen en de strategische voorraad in de periode 2013 tot en met 2015.				
Budgettaire houdbaarheid van evenementen				
Een van de criteria uit de Kadernota Evenementenbeleid 'Event Full' is de 'budgettaire houdbaarheid' van evenementen. De rekenkamer heeft onderzocht wat dit criterium inhoudt en hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven.				
2015				
Sport, geld en de stad				
Onderzoek naar de financiële ondersteuning van sportverenigingen via directe en indirecte subsidies door de gemeente.				
Stand van zaken (toezicht op) toepassing Code Cultural Governance				
In 2011 (zie hierna) heeft de rekenkamer een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de invoering van de Code Cultural Governance. In de jaren daarop heeft de rekenkamer gevolgd hoe invulling is gegeven aan de wijze van verantwoording door de instellingen en de controle daarop door het college. Ter afsluiting van het nazorgtraject heeft de rekenkamer de raad geïnformeerd over de bevindingen.				
2014				
Second opinion Heroverweging locatiekeuze bredeschool Brakkenstein				
Second opinion op het rapport 'Heroverweging locatiekeuze brede school Brakkenstein'. Nagegaan is of de gegevens in de herooverweging volledig, aantoonbaar en aannemelijk zijn; waar dat niet het geval was zijn berekeningen aangevuld of gecorrigeerd.				
Twijfels romeins aquaduct				
Onderzoek naar de vraag of de gemeente op basis van de voorhanden onderzoeken en brondocumenten in alle redelijkheid en billijkheid tot het gevoerde beleid rond het romeins aquaduct heeft kunnen komen.				
Voortijdig schoolverlaters, deel 3: ondersteuningsstructuur				
Onderzoek om inzicht te krijgen in het probleem van vroegtijdig schoolverlater in Nijmegen. Deel 3 geeft inzicht in het functioneren van de ondersteuningsstructuren op scholen en de samenhang met zorgstructuren daarbuiten.				

REKENKAMERONDERZOEK	I	F	G	R
2013				
Voortijdig schoolverlaters, deel 2: cijfers in perspectief				
Onderzoek om inzicht te krijgen in het probleem van vroegtijdig schoolverlaters in Nijmegen. Deel 2 vergelijkt de beschikbare cijfers over Nijmegen met de gestelde doelen, andere grote steden en andere scholen.				
Voortijdig schoolverlaters, deel 1: quick scan				
Onderzoek om inzicht te krijgen in het probleem van vroegtijdig schoolverlaters in Nijmegen. Deel 1 geeft uitleg over het veld en de mate waarin getroffen maatregelen succesvol zijn.				
Effectiviteit subsidies				
De rekenkamer heeft zeven lessen gedistilleerd uit rapporten van andere rekenkamers over de effectiviteit van subsidies. Voor deze lessen is de rekenkamer nagegaan of deze ook in Nijmegen aan de orde zijn door (evaluaties van) het Nijmeegse subsidiebeleid te analyseren.				
2012				
Bedrijventerreinenbeleid <i>(samen met rekenkamers uit Gelderland en Overijssel)</i>				
Onderzoek om te achterhalen in hoeverre het door de provincies en gemeenten gevoerde bedrijventerreinenbeleid leidt tot de gewenste resultaten en effecten.				
Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong				
Onderzoek om in beeld te brengen welke feiten zich hebben voorgedaan bij de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong en hoe partijen zijn omgegaan met de onderlinge verdeling van risico's.				
Geen metertje op het dashboard – oorzaken tekortschietend dossierbeheer				
Onderzoek naar de oorzaken van het niet op orde zijn van de gemeentelijke dossiers. Uit eerdere onderzoeken bleek dit een hardnekkig knelpunt.				
2011				
Kwaliteit burgerparticipatie				
Onderzoek naar het beleid op het gebied van burgerparticipatie en de uitvoering daarvan.				
Toepassing Code Cultural Governance				
Aanleiding voor het onderzoek was dat de Code Cultural Governance enkele jaren daarvoor door het college was aangemerkt als één van de oplossingen voor de problemen bij de Mensec en het voorkomen van problemen bij andere culturele instellingen. Raadsleden wilden graag weten hoe het staat met de invoering van de Code en of de risico's op een 'nieuwe Mensec' hiermee verminderd zijn.				
Re-integratie: wat werkt voor wie?				
Het onderzoek betrof een analyse van onderzoeken over de effectiviteit van reïntegratieinstrumenten. Het onderzoek heeft geresulteerd in overzichten van effectieve en niet effectieve instrumenten per doelgroep ter ondersteuning van de gemeenteraad bij het nemen van besluiten rond reïntegratie.				

REKENKAMERONDERZOEK	I	F	G	R
2010				
Effectiviteit daklozenbeleid				
Onderzoek gericht op het verschaffen van inzicht in het beleidsterrein en het vaststellen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid gericht op daklozen.				
2009				
Verkenning effectiviteit daklozenbeleid				
Een verkenning en plan van aanpak voor een onderzoek om inzicht te verschaffen in het beleidsterrein en het vaststellen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid gericht op daklozen				
2008				
Nazorgonderzoek rioolbeleid				
Onderzoek waarin is nagegaan in hoeverre invulling is gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport 'Onderzoek rioolbeleid' uit 2002.				
2007				
Park '44				
Onderzoek naar de voorbereiding, besluitvorming en communicatie rond Park '44, waarbij in het bijzonder is gekeken naar de financiële aspecten en daarover gemaakte afspraken tussen de gemeente en de initiatiefnemer.				
Vertaling van de begroting naar de uitvoering				
Onderzoek om te achterhalen in hoeverre de begroting wordt vertaald naar de uitvoering.				
Nazorgonderzoek relaties gemeente en NV Mensec (Schouwburg/Vereeniging)				
Onderzoek naar de uitvoering van het verbetertraject naar aanleiding van het onderzoek naar de relaties tussen de gemeente en NV Menec uit 2002.				
Nazorgonderzoek verbetering dossiervorming stadion-en huurovereenkomst				
Onderzoek naar de verbetering van de dossiervorming rond de uitvoering van de stadion- en huurovereenkomst. Het onderzoek betrof een vervolg op het onderzoek uit 2006.				
Controle en toezicht totstandkoming WOZ-waarde				
Onderzoek naar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan controle en toezicht op de totstandkoming van de WOZ-waardering van panden.				

REKENKAMERONDERZOEK	I	F	G	R
2006				
Nazorgonderzoek reserves en voorzieningen				
Onderdeel van het onderzoek naar de jaarstukken 2004 was een thema- onderzoek naar reserves en voorzieningen. Specifiek voor dit thema-onderzoek is de rekenkamer in een nazorgonderzoek nagegaan of en in hoeverre invulling is gegeven aan het raadsbesluit naar aanleiding van dat thema-onderzoek. Dit nazorgonderzoek heeft geleid tot aanbevelingen voor concrete spelregels.				
Advies bij begroting 2007 (ikv nazorg onderzoek programmabegroting 2004)				
Bij de afronding van de 'actie schone begroting' is afgesproken dat de prioriteiten uit die actie voortaan een plaats krijgen in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en het jaarverslag. De rekenkamer heeft daarop de paragraaf bedrijfsvoering uit de begroting 2007 beoordeeld op dit punt.				
Geldstromen N.E.C. / openbare ruimte rond de Goffert				
Oriënterend onderzoek om in een beperkte tijd op hoofdlijnen een beeld te vormen van de situatie rond de geldstromen N.E.C. / openbare ruimte rond stadion 'de Goffert'. Onder meer door de gebrekkige dossiervorming is het niet gelukt zo'n beeld op hoofdlijnen te schetsen en heeft de rekenkamer ervoor gekozen aandacht te vragen voor de meest springende punten; die zijn ook onderbouwd met bevindingen.				
2005				
Nazorgonderzoek programmabegroting				
Beoordeling van onderdelen van de programmabegroting 2005 volgens de systematiek die is toegepast in het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting van 2004. Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de raad in het kader van actie Schone begroting.				
Kwaliteit programmabegroting 2004 (samen met rekenk. Apeldoorn en Arnhem)				
Onderzoek of de programmabegroting voldoet aan de nieuwe landelijke voorschriften. <i>Eervolle vermelding Goudvink</i>				
2004				
Onderzoek schone begroting				
Onderzoek naar de betrouwbaarheid van de begroting. Het verzoek van de raad volgde op zijn constatering dat het rapport Schone begroting opgesteld in opdracht van het college onvoldoende (concreet) antwoord gaf op de vragen van de raad met betrekking tot de betrouwbaarheid van de begroting.				
Onderzoek verbonden partijen				
Onderzoek naar verbonden partijen door na te gaan op welke wijze de relatie met verbonden partijen is vormgegeven, welke risico's dit met zich meebrengt en hoe deze verminderd kunnen worden.				

REKENKAMERONDERZOEK	I	F	G	R
2003				
Beheerskostenontwikkeling afdeling Sociale Zaken en Werk				
Vraag van de raad was om inzicht te geven in de hoogte en oorzaken van de kostenontwikkeling bij de afdeling SoZaWe. Op basis van de ontvangen gegevens concludeerde de rekenkamer dat de beschikbare gegevens onvoldoende waren om daar een goed beeld van te kunnen geven. Zij koos er daarom voor te onderzoeken op basis waarvan feitelijk gestuurd wordt en hoe grip wordt gehouden op de vele ontwikkelingen die steeds weer op de afdeling SoZaWe afkomen.				
Rechtmatigheid, casus grondexploitaties				
Advies in het kader van de ondersteuning van de gemeenteraad inzake de (voorbereiding op de) rechtmatigheidscontrole door de accountant.				
Doelmatigheid en doeltreffendheid subsidie Tandem				
Onderzoek dat gericht was op het vergaren van kennis en krijgen van inzicht in de vraag die de gemeente bij Tandem heeft uitstaan, het aanbod van Tandem en de daarmee bereikte resultaten. Tandem: tot 1 april 2017 instelling voor welzijnswerk in Nijmegen. Sinds 1 april 2017 met Het Interlokaal gefuseerd tot Bindkracht 10.				
2002				
Rioolbeleid				
Onderzoek naar de uitvoering van het gemeentelijk rioolbeleid. Aanleiding voor het onderzoek waren signalen vanuit enkele fracties in de gemeenteraad dat de raad geen goed zicht heeft op de stand van zaken van de uitvoering van het rioolbeleid en zich ongerust maakt over de voortgang van de uitvoering.				
Relaties gemeente en NV Mensec (Schouwborg/Vereeniging)				
Onderzoek naar de relaties tussen de gemeente Nijmegen en de NV Mensec (schouwborg en concertgebouw). Aanleiding voor dit onderzoek was dat de gemeenteraad een aantal malen met onaangename verrassingen was geconfronteerd, zowel op financieel als op organisatorisch vlak.				

Verplichte onderzoeken naar de jaarstukken

Tot 2008 was in de Verordening Rekenkamer vastgelegd dat de rekenkamer elk jaar in elk geval onderzoek deed naar de jaarstukken (tot 2004 concernjaarrekening) en daarover advies uitbracht aan de gemeenteraad. Tot de instelling van de rekenkamer in 2000 deed de rekeningcommissie hier onderzoek naar. Vanaf 2008 is die taak bij de auditcommissie belegd.

De rekenkamer heeft er voor gekozen bij het onderzoek naar de jaarstukken:

- altijd de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie te onderzoeken;
- bij het opstellen van het onderzoeksplan te bepalen of zij nog één of meer specifieke zaken uit of rond de jaarstukken onderzoekt;
- altijd na te gaan in hoeverre de aanbevelingen, toezeggingen en raadsbesluiten naar aanleiding van het onderzoek naar de jaarstukken uit voorgaande ja(a)r(en) zijn uitgevoerd en tot resultaat hebben geleid.

Tabel 2: Overzicht rekenkameronderzoeken naar de jaarstukken

REKENKAMERONDERZOEKEN NAAR DE JAARSTUKKEN	
2008	Onderzoek jaarstukken 2007
2007	Jaarstukken 2006 + deelonderzoek: • budgetoverhevelingen
2006	Onderzoek jaarstukken 2005
2005	Onderzoek jaarstukken 2004 + deelonderzoeken: • grote afwijkingen • reserves en voorzieningen • Fonds Werk en Inkomen • experiment participatiebanen • co-financiering Europese subsidies <i>2^e prijs Goudvink</i>
2004	Onderzoek jaarstukken 2003 + deelonderzoek: • rechtmatigheid Wet voorzieningen gehandicapten
2003	Onderzoek jaarstukken 2002
2002	Onderzoek jaarstukken 2001 + deelonderzoek: • rechtmatigheid subsidieverstrekking
2001	Onderzoek jaarstukken 2000

Overige 'producten' van de hand van de rekenkamer

In tabel 3 zijn de overige 'producten' opgenomen die de rekenkamer maakte om de raad te ondersteunen bij de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rol. Net als bij de onderzoeken is ook hierbij aangegeven van wie de suggestie voor het onderwerp kwam dat uiteindelijk tot dit product leidde:

- I = inwoner(s) in het kader van het opstellen van het onderzoeksplan
- F = fractie(s) uit de raad in het kader van het opstellen van het onderzoeksplan
- G = specifiek verzoek van de gemeenteraad in de loop van het jaar
- R = rekenkamer zelf (waarbij bedacht moet worden dat de rekenkamer tot en met 2007 bestond uit raadsleden).

OVERIG 'PRODUCT'		I	F	G	R
2020	Rekenkamerbrief voorbereiding invoering Omgevingswet				
2017	Lokale zorgmeter				
2014	Woonlastenmeter (<i>in 2015 en 2016 doorontwikkeld als Lokale lastenmeter</i>) <i>1^e prijs Goudvink</i>				
2013	Handreiking beoordeling gewijzigde planexploitatie				
	Handreiking beoordeling gewijzigde planexploitatie, ingevuld voor de gewijzigde planexploitatie Waalsprong				
2009	Handreiking financiële stromen riolering				
	Handreiking grote projecten				
2006	Lexicon van begroting en jaarstukken <i>Tot en met 2010 jaarlijks geactualiseerd, daarna bij aanvang nieuwe raadsperiode en grote wijzigingen in Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Laatste actualisatie gedaan in 2017.</i> <i>Bijzondere vermelding Goudvink.</i>				
	Advies opzet rechtmatigheidscontrole accountant				
2005	Handreiking jaarstukken lezen				
	Advisering raadscommissie Algemeen Bestuur bij voortgang acties / voorgenomen acties in het kader van Actie schone begroting (10 (maandelijkse) brieven)				
2004	Advies opzet rechtmatigheidscontrole accountant				

Raadsonderzoeken

In de afgelopen 20 jaar is drie keer een raadsonderzoek op grond van artikel 155a uit de Gemeentewet uitgevoerd. In onderstaande tabel 4 is beschreven wat onderzocht werd.

Tabel 4: Toelichting op raadsonderzoeken

RAADSONDRZOEK	
2009	Regie zonder script Raadsonderzoek naar de sturing en control door de gemeente Nijmegen op de NV Mensec (Schouwburg en Concertgebouw). Het onderzoek was onder meer een vervolg op het rekenkameronderzoek naar de Mensec (2001), het nazorgonderzoek dat de rekenkamer daarnaar deed (2007) en de voortgang van het verbetertraject naar aanleiding daarvan.
2008	Sturen in de mist Raadsonderzoek naar de (on)mogelijkheid van politieke sturing en control door het gemeentebestuur (college en raad) in zijn rol als toezichthouder, aandeelhouder en verkoper op Novio (stads- en streekvervoerbedrijf) en bij andere verbonden partijen zoals DAR en BREED. Naast de problemen bij de verkoop van Novio waren de conclusies uit het rekenkamerrapport 'verbonden partijen' (2004) en de voortgang van het verbetertraject naar aanleiding daarvan, reden voor het raadsonderzoek.
2006	Het is kop of munt zei Mariken – en trouwde met de controller Raadsonderzoek naar de borging van het budgetrecht van de gemeenteraad. Het onderzoek is gestart mede naar aanleiding van de bevindingen uit de jaarlijkse onderzoeken van de rekenkamer naar de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken, de onderzoeken naar de kwaliteit van stuurinformatie in de begroting en de voortgang van de verbetermaatregelen naar aanleiding daarvan.

OVERZICHT 2: RODE DRADEN UIT REKENKAMERRAPPORTEN

Een van de stappen in het onderzoek '20 jaar rekenkameronderzoek' was de analyse van rapporten, met als doel het vinden van rode draden (zie de Verantwoording in bijlage 1). Wij hebben de volgende stukken geanalyseerd:

- Rapporten en jaarverslagen van de rekenkamer van de afgelopen 20 jaar;
- Adviesbrieven van de auditcommissie aan de gemeenteraad bij de begroting en jaarstukken uit de vorige en huidige raadsperiode;
- De drie tot op heden uitgevoerde raadsonderzoeken op grond van artikel 155a uit de Gemeentewet.

Bij het uitvoeren van deze analyse is de rekenkamer ondersteund door onderzoekers van Policy Research. In voorliggend overzicht staan de rode draden die wij uit deze analyse gedestilleerd hebben. Elke rode draad is geïllustreerd met een selectie van citaten uit de genoemde rapporten. We hebben ervoor gekozen per rode draad niet meer dan één citaat uit een rapport op te nemen, uit elke raadsperiode tenminste één citaat te noemen en de citaten te beperken tot twee pagina's. Enkele citaten hebben wij enigszins aangepast, zodat deze zelfstandig leesbaar zijn. Voor de herkenbaarheid zijn de citaten uit de rapporten die niet van de hand van de rekenkamer zijn, grijs gemarkeerd. De afkortingen die in de citaten gebruikt worden, zijn verklaard in bijlage 2.

De rode draden die uit de rapporten naar voren zijn gekomen zijn:

Voor de kaderstellende rol van de raad:

1. Doelen zijn onvoldoende sturend
2. De raad neemt weinig initiatief als het gaat om kaderstellen

Voor de controlerende rol van de raad:

3. De onderbouwing voor financiële bijsturing door de gemeenteraad is onvoldoende
4. Er wordt te weinig gecontroleerd op het nakomen van afspraken

Daarnaast vonden we nog een rode draad die een voorwaarde betreft om goed kaders te kunnen stellen en goed te kunnen controleren:

5. de informatievoorziening is onvoldoende.

Vooropgesteld, zowel rekenkameronderzoeken als raadsonderzoeken worden uitgevoerd als er geconstateerd is dat er iets niet goed gaat, of daar in elk geval twijfel over is. Dat de analyse van de rapporten enkel rode draden heeft opgeleverd die knelpunten betreffen, betekent dus zeker niet dat er in de onderzochte rapporten geen zaken zijn genoemd die goed gingen of verbeterd zijn. Het is alleen zo dat er in de geanalyseerde rapporten geen overeenkomsten over 20 jaar te vinden zijn in zaken die goed gaan.

Alle rekenkamerrapporten zijn te vinden op de website:

- [Overzicht rekenkamerrapporten 2000 – 2010](#)
- [Overzicht rekenkamerrapporten 2010 – 2020](#)

De overige geanalyseerde stukken (rapporten naar aanleiding van de raadsenquêtes en adviezen van de auditcommissie bij de begrotingen en jaarstukken) zijn op verzoek verkrijgbaar bij de secretaris van de rekenkamer via rekenkamer@nijmegen.nl of 024 – 329 23 38.

Rode draad: Doelen zijn onvoldoende sturend

De volgende selectie van citaten onderbouwt de rode draad 'doelen zijn onvoldoende sturend'.

Grip krijgen op Veilig Thuis (2018):

Een belangrijke verklaring voor de reactieve werkwijze is dat er vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt. Niet over de te realiseren doelen, maar ook niet over (...).

Sturen op zorg (2017):

In de plannen zijn vrijwel geen concrete doelen in de zin van maatschappelijk te bereiken effecten opgenomen; het gaat vooral om kwalitatieve beschrijvingen van doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden. (...). De leden van de klankbordgroep gaven tevens aan dat zij met deze kerndoelen niet goed uit de voeten kunnen, omdat ze naar hun oordeel in te algemene termen zijn geformuleerd en te weinig sturend zijn.

Onverwachtse mogelijkheden, ongekende risico's – onderz. strategische aan- en verkopen (2016):

De omschrijving dat dit soort aankopen moeten passen binnen "belangrijke beleidsdoelstellingen en ambities die wij hebben op het gebied van ruimtelijke ordening of specifieke andere beleidssectoren" (Kadernota Grondbeleid, 2010) geeft een eerste richting, maar is niet toereikend. Beleidsdoelstellingen en zeker "ambities" zijn van een te hoog abstractieniveau om voor een concrete afweging omtrent een mogelijke aankoop als toetssteen te kunnen dienen.

Sport, geld en de stad – onderzoek financiële ondersteuning sportverenigingen (2015):

In de begroting 2015 is sport geen zelfstandig programma, maar onderdeel van het programma Sport en Accommodaties. Voor het onderdeel sport zijn de hoofdlijnen van beleid uit de Sportnota 2013 – 2016 genoemd, hier zijn geen (hoofd)doelstellingen aan gekoppeld. De subdoelstellingen uit de sportnota's komen nauwelijks terug in het programma sport in de begrotingen.

Effectiviteit subsidies (2013):

Les 1: doelen zijn niet concreet.

Les 2: er is een zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties.

Kwaliteit burgerparticipatie (2011):

De doelen zijn in algemene termen geformuleerd. Ze zijn niet specifiek, niet meetbaar en niet tijdgebonden geformuleerd. Dit zorgt ervoor dat doelen niet richtinggevend zijn voor de uitvoering.

Effectiviteit daklozenbeleid (2010):

Het Stedelijk Kompas is het vigerende kader voor het daklozenbeleid. Het Stedelijk Kompas heeft naar ons oordeel maar een beperkt sturende werking:

- de (sub)doelstellingen in het Stedelijk Kompas zijn in erg algemene termen geformuleerd en benoemen alleen een gewenste trend;
- (...).

Eindrapport enquêtecommissie Mensec: Regie zonder script (2009):

De Rekenkamer concludeerde in 2007 in het nazorgonderzoek dat het college niet systematisch heeft gewerkt aan het nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen. (...). Al vrij snel werd binnen de gemeente duidelijk dat de reorganisatie vertraging opliep. Desondanks voegde het college vanaf het voorjaar 2004 hier een belangrijk doel aan toe: de wens om een aanzienlijke bezuiniging te realiseren door privatisering. Hoe deze wens zich verhoudt tot het beleidsdoel reorganisatie is nooit geëxpliciteerd.

Kwaliteit programmabegroting 2004 (2005):

In de programma's in de programmabegrotingen van de gemeenten Apeldoorn en vooral die van Arnhem zijn doelstellingen, activiteiten en kosten in samenhang gepresenteerd. In de programmabegroting van de gemeente Nijmegen is niet aan de hand van de voorgeschreven vragen over doelen, activiteiten en kosten gewerkt.

Doelmatigheid en doeltreffendheid subsidie Tandem (2003):

Bovendien is de hoofddoelstelling, het onderhouden en verbeteren van de sociale infrastructuur, als zodanig niet in meetbare eenheden uitgedrukt, waarmee het onmogelijk is om aan te tonen dat met de inzet van Tandem een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van die hoofddoelstelling.

Rioolbeleid (2002):

Ons inziens is met het GRP alleen invulling gegeven aan de wettelijke verplichting een GRP op te stellen. Aan de gedachte achter die planverplichting, namelijk het in de greep krijgen van de rioleringsproblematiek, is gedurende de uitvoering voorbij gegaan, zodat het plan feitelijk weinig betekenis heeft gehad.

Relaties gemeente – NV Mensec (2002):

Kijkend naar de doelen en de cyclus van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden zien wij samengevat het volgende:

Doelen:	geen directe relatie tussen doelen en beschikbare middelen;
Sturen:	nauwelijks sturing op de realisatie van de gestelde doelen;
Beheersen:	bepaald door personen die op bepaalde momenten bepaalde posities bekleedden;
Toezicht houden:	onvoldoende uitgevoerd, uitvoering is overgenomen door portefeuillehouder cultuur en raadscommissie cultuur;
Verantwoorden:	onvoldoende en geen verbetering in de loop der jaren.

Rode draad: De raad neemt weinig initiatief als het gaat om kaderstellen

De volgende selectie van citaten onderbouwt de rode draad 'de raad neemt weinig initiatief als het gaat om kaderstellen'.

Rekenkamerbrief voorbereiding invoering Omgevingswet (2020):

Daarnaast constateerde de rekenkamer dat met betrekking tot de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet, de afgelopen anderhalf jaar niet of nauwelijks voorstellen aan de raad zijn aangeboden. En op de Lange Termijn Agenda van de raad zijn nog geen zaken rond de invoering van de Omgevingswet opgenomen.

De knop om – Lessen voor de energietransitie (2018):

De raad is door het college onvoldoende in de gelegenheid gesteld invulling te geven aan zijn rollen, maar is hier zelf ook onvoldoende scherp op geweest:

- Kaderstellende rol: (...).

Grip krijgen op Veilig Thuis (2018):

Een conclusie is ook dat de raden in het algemeen alleen in reactie op informatie van de colleges, de anonieme brief of berichten in de media, navraag deden naar de situatie.

Sturen op zorg (2017):

In de loop van het Rekenkameronderzoek heeft het college overigens wel een set van kerndoelstellingen benoemd. (...). De keuze voor deze kerndoelstellingen wordt niet toegelicht. Over de keuze voor deze kerndoelstellingen heeft ook geen gesprek met de raad plaatsgevonden. In de bijeenkomst die de Rekenkamer had met de klankbordgroep bleken de aanwezige raadsleden en fractievolgers desgevraagd niet bekend met deze kerndoelstellingen.

Onverwachtse mogelijkheden, ongekende risico's – onderz. strategische aan- en verkopen (2016):

Bij strategische aan- en verkopen gaat het om privaatrechtelijke rechtshandelingen, waartoe het college bevoegd is. De raad kan hier op sturen en controleren door kaders te stellen, ten aanzien van de inhoudelijke afwegingen, de financiën en de wijze waarop hierover verantwoording wordt afgelegd. De Nijmeegse raad heeft nauwelijks dergelijke kaders vastgelegd.

Sport, geld en de stad – onderzoek financiële ondersteuning sportverenigingen (2015):

In het groepsgesprek dat wij met de leden van de klankbordgroep voerden, werd aangegeven dat de begroting nauwelijks een rol speelt bij de sturing. Aangegeven werd dat ze eigenlijk pas in actie komen als een club in moeilijkheden aan de bel trekt. (...). De leden van de klankbordgroep gaven aan in plaats van kaderstellend, vooral reactief bezig te zijn.

Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong (2012):

De hiervoor genoemde afwijkingen van de SOK in de praktijk en de (extra) risico's die de gemeente daarmee loopt zijn niet of nauwelijks gedeeld met de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft daar zelf evenmin navraag naar gedaan. (...). Evenmin is de raad alert geweest op - de risico's van - de troebele rolvervulling van organen en gemeentelijke vertegenwoordigers in de betrokken rechtspersonen, ondanks de daartoe strekkende motie 'Heldere verhoudingen' uit 1997.

Geen metertje op het dashboard – oorzaken van tekortschietend dossierbeheer (2012):

Tot slot wil de Rekenkamer hier noemen dat de monitoringsrapportages van de archiefinspecteur nooit in een collegevergadering behandeld zijn. En hoewel de gemeente-archivaris het college steeds heeft geadviseerd de gemeenteraad te informeren over de resultaten uit de monitoring, is ook dit nooit gebeurd. Vanuit de gemeenteraad is hier overigens ook nooit navraag naar gedaan (evenmin als naar de stand van zaken van andere door het college aangekondigde of in gang gezette verbetermaatregelen).

Nazorgonderzoek relaties gemeente – NV Mensec (2007):

De gemeenteraad heeft zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van NV Mensec de afgelopen jaren vooral passief en weinig kritisch ingevuld.

Eindrapport enquêtecommissie borging budgetrecht (2005):

De commissie heeft geconstateerd dat er weliswaar is geprobeerd de leden van de raad te betrekken bij het bepalen van de vormgeving en indeling van de begroting, maar dat de daadwerkelijke participatie gering is geweest, waarschijnlijk wegens gebrek aan inzicht in het nut daarvan.

Verbonden partijen (2004):

In de huidige raadsperiode is noch in de gemeenteraad, noch in de raadscommissies gesproken over het doel van de gemeenschappelijke regelingen. Niet in zijn algemeenheid, maar ook niet voor de gemeenschappelijke regelingen afzonderlijk. (...).

Doelmatigheid en doeltreffendheid subsidie Tandem (2003):

Als hoogste gezag stelt de raad de kaders en controleert hij het bestuur. Dat geldt ook voor het lokaal sociaal beleid. Verwacht mag worden dat tenminste de hoofddoelstellingen van het welzijnsbeleid (voor zover relevant voor Tandem) in de gemeenteraad of in een raadscommissie aan de orde komen. Dat kan op voorstel van het College van B&W of op eigen initiatief. (...). Binnen de gemeente is de afgelopen jaren geen sprake geweest van een beleidskader voor het welzijnsbeleid, waarin de prioriteiten door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

Rioolbeleid (2002):

Gedurende het onderzoek viel het ons op dat er veel anders is gelopen dan voorgenomen in het GRP (inhoudelijk, personeel, financieel), dat hierover nauwelijks rapportages zijn terug te vinden en dat de gemeenteraad hierover nooit vragen heeft gesteld.

Rode draad: De onderbouwing voor financiële bijsturing door de gemeenteraad is onvoldoende

De volgende selectie van citaten onderbouwt de rode draad 'de onderbouwing voor financiële bijsturing door de gemeenteraad is onvoldoende'.

Initiatiefvoorstel auditcommissie bij jaarstukken 2019 (2020):

De teksten leggen noch qua opbouw, noch qua inhoud een relatie met de voornemens uit de begroting. Het verhalend gehalte van de teksten is hoog, maar het ontbreekt aan het afleggen van verantwoording. (...). Lasten en baten worden in de meeste programma's op saldoniveau verantwoord en niet afzonderlijk. Daardoor is het mogelijk dat grote schommelingen in baten en lasten, (...), onvermeld blijven. Ook laten de verklarende teksten aan duidelijkheid te wensen over.

Grip krijgen op Veilig Thuis (2018):

Tot slot stellen we vast dat de in de aanbestedingsbrief bij het Programma van Eisen aangekondigde besluitvorming door de gemeenteraden over het definitieve budget dat beschikbaar zal zijn voor het AMHK/Veilig Thuis, nooit heeft plaatsgevonden.

Sturen op zorg (2017):

Het Regionaal Ondersteunings Bureau heeft tot nu toe een aantal keren een 'managementrapportage' opgesteld. Deze geeft inzicht in de begroting versus realisatie voor wat betreft de regionaal ingekochte zorg en ondersteuning. Een overzicht van de bedragen die gemoeid zijn met zorg en ondersteuning die lokaal is ingekocht of gesubsidieerd kan op basis van de voor de raad beschikbare stukken niet gegeven worden.

Onverwachtse mogelijkheden, ongekende risico's – onderz. strategische aan- en verkopen (2016):

In de Voortgangsrapportage Grote Projecten is standaard een paragraaf opgenomen betreffende de strategische portefeuille. Hierin wordt een korte toelichting gegeven en ingegaan op de ontwikkelingen in de strategische portefeuille (...). Hierbij is geen financiële informatie opgenomen. (...). Begin 2013 heeft het college de raad per brief geïnformeerd over de strategische portefeuille. Informatie over de totale kosten en baten per object (...) ontbrak. Die zijn voor de raad ook niet inzichtelijk, omdat het saldo van de kosten en baten van de strategische objecten ten laste van de Algemene Reserve wordt gebracht en zo in de begroting wordt verwerkt.

Adviesbrief auditcommissie bij begroting 2015 – 2018 (2014):

De auditcommissie constateert dat de Stadsbegroting niet helder inzicht biedt in de invulling van nog openstaande bezuinigingen van 2015 t/m 2018 van respectievelijk € 17,9, € 23,2 en € 26,6 miljoen.

Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong (2012):

Deze grondexploitatie is namelijk niet opgenomen in de Voortgangsrapportage Grote Projecten. De gemeenteraad krijgt hierdoor (...) niet halfjaarlijks actuele informatie over de financiële stand van zaken van de grondexploitatie.

Handreiking financiële stromen riolering (2009):

Bij de behandeling van de update GRP II en ons rapport door de raad bleek dat er nog vragen en onduidelijkheden leven rond de te stellen eisen aan de financiële stromen rond de riolering. Ten behoeve van de besluitvorming daarover bij GRP III, hebben wij besloten (...) een expliciete toelichting te geven over de (on)mogelijkheden rond de financiële stromen.

Onderzoek jaarstukken 2007 (2008):

De Rekenkamer stelt vast dat de spelregels voor reserves en voorzieningen en budgetoverhevelingen ook in 2007 niet (volledig) zijn nageleefd. Wij wijzen hier zo nadrukkelijk op, omdat die spelregels voor de gemeenteraad waarborgen vormen voor het goed kunnen uitoefenen van zijn budgetrecht. (...). Ten aanzien van de overkoepelende analyses over de reserves constateren wij opnieuw dat afwijkingen wel worden toegelicht, maar niet worden verklaard. Dat betekent dat niet duidelijk wordt waarom deze niet eerder (bij het opmaken van de begroting of in de loop van het jaar) waren voorzien. (...). Het ontbreken van deze informatie leidt ertoe dat de gemeenteraad op belangrijke onderwerpen geen totaal-inzicht krijgt. (...). Bovendien is het zonder een nadere analyse van de afwijkingen moeilijk om de kwaliteit van de ramingen in de begroting te verbeteren.

Jaarverslag rekenkamer 2003 (2004):

Met het oog op de verbetering van de begroting heeft de gemeenteraad zichzelf met de motie 'praatjes vullen geen gaatjes!' opgedragen om direct na het zomerreces maandelijks per commissievergadering één programma uit de begroting te vullen met kengetallen waarmee effectiviteit en efficiency getoetst kunnen worden. Dit is niet gebeurd.

Onderzoek jaarstukken 2002 (2003):

De toelichtingen bij de afwijkingen in de begroting vinden wij in zijn algemeenheid nog steeds onvoldoende helder. In veruit de meeste gevallen betreft de toelichting een opsomming van de afzonderlijke bedragen waaruit de afwijking tussen rekening en dynamische begroting op het niveau van het saldo is opgebouwd. Dit staat op gespannen voet met het budgetrecht van de raad, dat een toelichting op lasten en baten afzonderlijk impliceert. Ons inziens kan de raad op basis van deze informatie niet bepalen in hoeverre over- of onderschrijdingen acceptabel zijn (bijvoorbeeld met het oog op een flexibele bedrijfsvoering).

Rioolbeleid (2002):

De reden van de achterstand is dat in 1999 en 2000 geen en in 2001 beperkt vervangingen hebben plaatsgevonden, omdat voor die jaren door de gemeenteraad fors bezuinigd is op het budget voor vervangingen. Voor 1999 en 2000 is 90% van het (gemiddeld) benodigde bedrag geschrapt; voor 2001 de helft. De consequentie van dit besluit is in algemene termen aangegeven: het aantal calamiteiten zal toenemen. Er is geen analyse gemaakt van de consequenties in termen van kosten en risico's.

Rode draad: Er wordt te weinig gecontroleerd op het nakomen van afspraken

Binnen deze rode draad onderscheiden wij twee sub-rode draden:

1. Er bestaan te weinig afspraken over monitoring
2. Gemaakte afspraken worden vaak niet nagekomen

Er bestaan te weinig afspraken over monitoring

In de (aanbiedingsbrief) bij het jaarverslag¹ heeft de Rekenkamer meer dan eens aandacht gevraagd voor de wijze waarop wordt omgegaan met toezeggingen, afspraken en raadsbesluiten. Op deze plek citeren wij uit het jaarverslag 2003 (waarin dat voor het eerst gebeurde) en uit de aanbiedingsbrief bij het jaarverslag 2019:

- *Jaarverslag rekenkamer 2003:* In het kader van de nazorg hebben wij de ontwikkelingen rond de door ons afgeronde onderzoeken gevolgd (...). Wij hebben de gemeenteraad hierover per brief geïnformeerd (3 oktober 2003). Bij elk van de uitgevoerde onderzoeken bleek de implementatie achter te blijven bij de gemaakte afspraken. Daarbij bleek dat het college de Gemeenteraad daarover niet informeert, maar dat de gemeenteraad het college ook niet aanspreekt op de gemaakte afspraken. Onze conclusie was dat 'het geheel overziend de uitvoering van de gemaakte afspraken tot nu toe te weinig prioriteit krijgt'. (...). Het college heeft ons een reactie op onze brief aan de gemeenteraad gestuurd. In de brief concludeert het college dat 'wij er nog onvoldoende in slagen om de agendering van vervolgafspraken die voortvloeien uit bestuurlijke behandeling op tijd te laten plaatsvinden. Wij hebben daarom de programmaverantwoordelijken gevraagd hierop beter te gaan toezien en hiervoor aanvullende acties uit te zetten. Wij zullen u begin volgend jaar nader informeren op welke wijze wij uitvoering denken te kunnen geven aan een betere bewaking van toezeggingen, afspraken en besluiten van de Raad'.
- *Aanbiedingsbrief jaarverslag rekenkamer 2019:* Wij hebben eerder al aangegeven dat het nakomen van toezeggingen, afspraken en besluiten een hardnekkig knelpunt is: de opvolging van toezeggingen neemt meer dan eens veel doorlooptijd in beslag of gebeurt helemaal niet, en de raad komt hier zelden op terug als er geen actuele aanleiding voor is. Belangrijke oorzaak was onder meer dat toezeggingen en afspraken niet in beeld zijn. In ons jaarverslag 2018 meldden wij dat in deze een belangrijke stap was gezet, namelijk het sinds medio 2018 vastleggen van bepaalde (dus niet alle) toezeggingen. Nu constateren wij dat er veel toezeggingen zijn vastgelegd, maar niet systematisch wordt bijgehouden wanneer toezeggingen moeten zijn uitgevoerd, of ze zijn uitgevoerd en zo ja, wanneer en hoe dat is gebeurd.

De selectie van citaten op de volgende bladzijde betreft een verdere onderbouwing van de (sub) rode draad 'er bestaan te weinig afspraken over monitoring'.

¹ De (aanbiedingsbrieven bij de) jaarverslagen van de rekenkamer staan op [één pagina](#) bij elkaar op de website.

Sturen op zorg (2107):

In de meeste plannen wordt de monitoring niet concreet gemaakt. Er wordt niet uitgelegd wat goede monitoring inhoudt, en ook niet hoe deze zal worden uitgevoerd. Aangekondigd wordt dat de monitoring later nader uitgewerkt wordt.

Sport, geld en de stad – onderzoek financiële ondersteuning sportverenigingen (2015):

Per hoofddoelstelling zijn in de begroting één of meer indicatoren opgenomen om de streefcijfers aan te geven. Een analyse van de begrotingen maakt duidelijk dat deze indicatoren geen lange levensduur kennen: geen enkele indicator wordt langer dan twee jaar achtereen gebruikt.

Geen metertje op het dashboard – oorzaken van tekortschietend dossierbeheer (2012):

De acties zijn niet gericht op de belangrijkste oorzaken, te weten het ontbreken van een beleidsplan, de ontbrekende vertaling van beleid naar uitvoering, de onheldere taken en bevoegdheden, en het ontbreken van systematische monitoring en sturing.

Kwaliteit burgerparticipatie (2011):

Binnen de ambtelijke organisatie is niemand aangewezen die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van burgerparticipatie *in het algemeen*. Voor het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van burgerparticipatie is niets georganiseerd. De raad heeft geen werkwijze ontwikkeld om burgerparticipatie te kunnen monitoren (naar aanleiding van Cerberus besloot hij dit wel te doen).

Nazorgonderzoek rioolbeleid (2009):

Belangrijke onderdelen die nog (deels) ontbreken in de jaaropdracht annex operationeel programma zijn: Er wordt geen inzicht gegeven in de voortgang van de uitvoering van het GRP II als geheel; (...).

Park '44 (2007):

Het geheel overziend concluderen wij dat het project Park'44 ernstige tekortkomingen laat zien als het gaat om zorgvuldigheid en controleerbaarheid. Afspraken zijn niet duidelijk en in de uitvoering bestaat verwarring en onenigheid over de naleving ervan. In onze ogen heeft dit bij de extern betrokkenen geleid tot frustratie. Binnen de gemeente heeft dit geleid tot onnodige bureaucratie én tot onevenredig hoge uitvoeringskosten.

Onderzoek jaarstukken 2004 (2005):

In onze ogen heeft de raad (voorlopig) zelf ook een belangrijke rol bij het verbeteren van de centrale aansturing en regie. Wij willen hierbij opnieuw de aandacht vragen voor het belang van monitoring van de besluitvorming door de raad. Wij hebben er al diverse malen op gewezen dat de uitvoering van raadsbesluiten niet altijd conform raadsbesluit verloopt. Ook voor besluiten die zijn genomen voor de verbetering van de begroting en/of jaarstukken blijkt dit het geval. In januari 2005 is in de commissie Algemeen Bestuur afgesproken dat een monitoringsysteem zal worden ingevoerd. Tot op heden is dit niet actief.

Gemaakte afspraken worden vaak niet opgevolgd en/of nagekomen

De volgende selectie van citaten onderbouwt de (sub) rode draad 'gemaakte afspraken worden vaak niet opgevolgd en/of nagekomen'.

Grip krijgen op Veilig Thuis (Oplegnotitie voor Nijmegen) (2018):

In de Kadernota verbonden partijen zijn diverse maatregelen opgenomen om de gemeenteraad geïnformeerd en betrokken te houden, zodat hij zijn controlerende rol naar behoren kan uitoefenen. In het geval van Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD GZ) zijn deze zeer beperkt nageleefd.

Sturen op zorg (2017):

In het Wmo-beleidsplan (2011) en de Uitvoeringsnotitie wijkpilots zorg en welzijn (2012) is aangegeven dat jaarlijks per wijk concrete, operationele doelen worden vastgelegd in een sociaal wijkprogramma, als onderdeel van het wijkaanpakprogramma. Navraag heeft opgeleverd dat aan dit voornemen geen invulling is gegeven. Concrete doelen per wijk zijn dus nog niet aan de orde.

Jaarverslag 2015 (2016):

Bij het ontwikkelen van de Lokale lastenmeter liep de rekenkamer tegen de volgende zaken aan:

- Heffingen waarvan de hoogte niet conform de verordening is, namelijk: voor losse garageboxen en voor hondenkennels;
- Verschillen tussen de verordeningen en de website in mogelijkheden voor kwijtschelding;

Geen metertje op het dashboard – oorzaken van tekortschietend dossierbeheer (2012):

Bij vrijwel elk onderzoek moet de rekenkamer constateren dat de dossiers niet op orde zijn. Daarvan is regelmatig melding gemaakt in onderzoeksrapporten. Naar aanleiding hiervan heeft de raad het college in het verleden meerdere keren opdracht gegeven tot verbetering van de dossiers te komen. Het college heeft een aantal keren aangegeven hiermee aan de slag te gaan of te zijn. De hardnekkigheid van het probleem heeft de rekenkamer doen besluiten te onderzoeken wat de oorzaken zijn dat dossiers stelselmatig niet op orde zijn.

Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong (2012):

Wat vertellen de feiten ons? Als we de gehele onderzoeksperiode (1994 – 2012) overzien en afzien van talrijke bijzonderheden en details, springt een drietal dominante patronen in het oog: De vele afwijkingen van de Samenwerkingsovereenkomst (SOK); (...). Op veel punten is in de praktijk (en veelal van begin af aan) afgeweken van de afspraken in de SOK.

Brief Cultural governance (2011):

Tijdens het nazorgonderzoek van de rekenkamer naar de Mensec in 2007 zag het college de invoering van de Code Cultural Governance als één van de oplossingen voor de problemen bij de Mensec en het voorkomen van problemen bij andere culturele instellingen. Vanuit de raad is de rekenkamer in 2011 gevraagd te onderzoeken of Cultural Governance inmiddels zo ver is ingevoerd dat de risico's op een 'nieuwe Mensec' daadwerkelijk zijn verminderd. In het vooronderzoek bleek

dat de gemeente Cultural Governance niet afdwingbaar heeft ingevoerd en de instellingen de code niet zichtbaar naleven.

Kwaliteit burgerparticipatie (2011):

Ook de acties die vanuit het raadsbesluit Cerberus voor de gemeenteraad zelf aan de orde zijn, waren niet opgepakt.

Eindrapport enquêtecommissie Mensec: Regie zonder script (2009):

Het gemeentelijk toezicht op de reorganisatie is nooit goed van de grond gekomen. De speciaal op verzoek van de gemeente Nijmegen (als aandeelhouder) in het managementcontract overeengekomen evaluatie na één jaar, heeft niet plaatsgevonden.

Nazorgonderzoek relaties gemeente – NV Mensec (2007):

De titel van de motie bij de start van het verbetertraject ('Maak mooie woorden waar') én een uitspraak uit één van de gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek voerden ('Er is veel gepraat, maar weinig verankerd') vatten het proces van de afgelopen jaren indringend samen. Het verbetertraject Mensec is niet systematisch vormgegeven. Afspraken voor verbetering zoals die sinds 2002 (steeds opnieuw) zijn gemaakt, zijn op grote schaal niet dan wel niet volgens planning uitgevoerd. Hierdoor zijn de vicieuze cirkels, zoals die zich voordeden in 2001, nog niet doorbroken.

Nazorgonderzoek verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst (2007):

Aan de volgende bepalingen uit de stadionovereenkomst is vier jaar na het afsluiten ervan, nog geen invulling gegeven:

- Vormen van een garantievermogen;
- Vormen van een fonds voor breedtesport.

Ook voor de informatieplicht van N.E.C. aan de gemeente geldt dat hier geen (zichtbare) invulling aan is gegeven.

Verbonden partijen (2004):

Wij concluderen dat in de regels is voorzien in de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in de richting van gemeenschappelijke regelingen, maar dat deze in de praktijk in veel gevallen niet of onvoldoende ingevuld wordt.

Rioolbeleid (2002):

De aangekondigde evaluatie van het GRP om na vijf jaar te beoordelen of een financiële bijstelling moet plaatsvinden is niet uitgevoerd. Dat de evaluatie niet zou worden uitgevoerd, is niet expliciet besloten. Omdat de uitvoering van het GRP in de eerste vijf jaar duidelijk anders is vormgegeven dan voorgenomen én in die eerste vijf jaar ook sprake was van diverse financiële problemen, vinden wij dit opmerkelijk.

Rode draad: De informatievoorziening is onvoldoende

De volgende selectie van citaten onderbouwt de rode draad 'de informatievoorziening is onvoldoende'. Een van de onderliggende oorzaken van deze rode draad is dat het dossierbeheer gebrekkig is. Wij sluiten deze rode draad af met een blok citaten daarover.

De knop om – Lessen voor de energietransitie (2018):

In de jaarstukken, het VGP en de milieujaarverslagen is nauwelijks verantwoordingsinformatie opgenomen.

Grip krijgen op Veilig Thuis (2018):

Voor de gehele onderzoeksperiode geldt dat het vrijwel onmogelijk is om als raadslid tijdens de rit en na verloop van tijd zelfstandig zicht te krijgen op het verloop van de besluitvorming en de gemaakte afspraken.

Grip krijgen op Veilig Thuis (Oplegnotitie voor Nijmegen) (2018):

Eén keer is een concrete afspraak gemaakt over de informatievoorziening (Kamerronde 16 maart 2016: de raad krijgt twee keer per jaar een rapportage over de behaalde resultaten bij Veilig Thuis). De raad heeft de eerste voortgangsrapportage op 30 januari 2018 ontvangen.

Onverwachtse mogelijkheden, ongekende risico's – onderz. strategische aan- en verkopen (2016):

De informatie in het VGP over de strategische voorraad en in de brief uit januari 2013 dient op uitgebreidere en systematischer wijze vorm te krijgen, wil de raad in staat zijn hierop te kunnen sturen en controleren.

Sport, geld en de stad – onderzoek financiële ondersteuning sportverenigingen (2015):

Het is precies die verzuchting die ten grondslag heeft gelegen aan dit onderzoek: raadsleden hadden nauwelijks een idee hoe het zit met de financiële ondersteuning van sportverenigingen door de gemeente en vroegen de rekenkamer daar inzicht in te geven. Daarnaast wordt het gemis ervaren aan 'dossiers' waarin iets makkelijk terug te vinden is.

Voortijdig schoolverlaters – deel III (2014):

Wij hebben in het onderzoek geconstateerd dat de informatievoorziening aan de raad gefragmenteerd en ad hoc plaatsvindt. Het gevolg is dat de raad geen goed totaalinzicht heeft in de problematiek, het gevoerde beleid en de daarmee bereikte resultaten.

Voortijdig schoolverlaters, deel I (2013):

Hoewel het vsv-beleid al jaren loopt en het eerste convenant met het rijk al in 2006 is afgesloten, wordt pas sinds kort gewerkt aan een lokale VSV-Monitor die hier zicht op moet gaan geven. (...). De verantwoording in de gemeentelijke jaarstukken geeft geen alomvattend beeld van de effectiviteit van het vsv-beleid. Wisselende indicatoren belemmeren het zicht op de ontwikkeling op langere termijn. Tot nu toe zijn de resultaten van metingen zelden besproken tussen college en raad. Dat heeft wellicht ook te maken met de ad hoc manier waarop ze zijn aangeboden en dat stukken soms helemaal niet naar de raad zijn gestuurd.

Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong (2012):

Wat vertellen de feiten ons? Als we de gehele onderzoeksperiode (1994 – 2012) overzien en afzien van talrijke bijzonderheden en details, springt een drietal dominante patronen in het oog: (...), de gebrekkige informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Bedrijventerreinenbeleid (2012):

De resultaten (maatschappelijke effecten) van het bedrijventerreinenbeleid blijken moeilijk te achterhalen. Voor Nijmegen zijn de oorzaken dat:

- de toegezegde monitor in het debat over de nota 'Een andere kijk ...' niet is vormgegeven;
- de verantwoording in de jaarstukken vooral gaat over de recente ontwikkelingen, de stand van zaken (procesresultaten) en acties voor de nabije toekomst.

Eindrapport enquêtecommissie Mensec: Regie zonder script (2009):

De in 2002 gemaakte afspraak dat het college de gemeenteraad tweemaal per jaar op de hoogte houdt van de stand van zaken binnen de Mensec is nooit waargemaakt.

Eindrapport enquêtecommissie Novio en verbonden partijen: Sturen in de mist (2008):

Uit de raadsbesprekingen en collegebesluiten blijkt niet dat het college in de periode vanaf 2002 de raad actief informeert over de voortgang en gang van zaken bij Novio. Ook blijkt niet dat de raad het college hier actief op bevraagd heeft.

Nazorgonderzoek verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst (2007):

Tot op heden is de gemeenteraad niet expliciet geïnformeerd over de voortgang van de lopende en geplande verbetertrajecten (en de gerealiseerde resultaten) rond de dossiervorming. Ook is tot op heden geen invulling gegeven aan artikel 9 van de archiefverordening die voorschrijft dat het college de raad tenminste éénmaal per jaar verslag uitbrengt over de uitvoering van de Archiefwet.

Verbonden partijen (2004):

Met voornoemd besluit wordt de afstand van de gemeenteraad tot de gemeenschappelijke regelingen groter. Het besluit past in de gedachte van dualisering dat de gemeenteraad zich concentreert op kaderstellen en controleren en het college op uitvoeren. Uitgangspunt bij dualisme is óók dat dit vereist dat de gemeenteraad de beschikking heeft over goede informatie. Heeft hij die niet, dan kan hij zijn kaderstellende en controlerende taak niet naar behoren uitvoeren. Wij concluderen dat voor diverse gemeenschappelijke regelingen wel invulling is gegeven aan de duale rolverdeling, maar dat niet is voldaan aan bijbehorende randvoorwaarde van een goede informatievoorziening.

Rioolbeleid (2002):

In de door ons gevoerde gesprekken hebben wij de indruk gekregen dat bij de direct betrokkenen een goed inzicht bestaat in de stand van zaken van de uitvoering van de milieumaatregelen. Deze informatie is veelal slechts beperkt opgenomen in de jaarrekening of anderszins naar het gemeentebestuur gecommuniceerd.

Het dossierbeheer is gebrekkig

Een van de onderliggende oorzaken van deze rode draad 'de informatievoorziening is onvoldoende' is dat het dossierbeheer gebrekkig is. Wij onderbouwen dat met de volgende citaten:

De knop om – Lessen voor de energietransitie (2018):

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben zich enkele complicaties voorgedaan. Zo is de voortgang van het onderzoek belemmerd door de gebrekkige dossiervorming.

Grip krijgen op Veilig Thuis (2018):

In de fysieke dossiers is niets opgenomen over de totstandkoming van Veilig Thuis en ook digitaal bleek, ondanks de toezegging in het Voorstel Monitoring en Beheer dit voor alle betrokken beschikbaar te hebben en houden, geen sprake van een volledig dossier.

Sport, geld en de stad – onderzoek financiële ondersteuning sportverenigingen (2015):

Raadsleden in onze klankbordcommissie hebben bij herhaling aangegeven in het duister te tasten met betrekking tot het Nijmeegse sportondersteuningsbeleid. Gezien het gemis aan 'dossiers' waarin eenvoudig iets terug te vinden is, is dat niet verwonderlijk.

Geen metertje op het dashboard – oorzaken van tekortschietend dossierbeheer (2012):

De rekenkamer heeft onderzocht hoe het momenteel is gesteld met de dossiers waarover eerder is gerapporteerd dat deze niet op orde waren. Hebben de getroffen verbetermaatregelen effect gehad? Gebleken is dat de kwaliteit van de onderzochte dossiers nog steeds veel te wensen over laat.

Effectiviteit daklozenbeleid (2010):

Bij het verkrijgen van inzicht in de verstrekte subsidies is sprake van twee belemmeringen:

1. de subsidiedossiers zijn niet compleet; in veel (subsidie)dossiers ontbreken basale stukken, zoals de aanvraag, de beschikking, de (tussentijdse) verantwoordingsinformatie en de vaststelling.

Nazorgonderzoek verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst (2007):

Over de uitvoering van de stadionovereenkomst sinds oktober 2006 zijn zeer beperkt stukken opgenomen in het dossier. Op basis van de stukken in het dossier kan het verloop van de uitvoering van de stadionovereenkomst niet worden vastgesteld.

Nazorgonderzoek relaties gemeente – NV Mensec (2007):

Wij zijn gestart met verzamelen en doornemen van dossiers. Het was de bedoeling ons op deze manier snel een beeld op hoofdlijnen te vormen van de doorgevoerde verbetermaatregelen en daarmee bereikte resultaten. Dit bleek in de praktijk erg lastig. In diverse dossiers ontbraken essentiële stukken en het dossier betreffende de budgetsubsidie 2002 - heden was zelfs enkele weken zoek.

Park '44 (2007):

Ook in eerdere onderzoeken zijn wij er tegenaan gelopen dat de dossiervorming te wensen over liet. Wij brengen het nu weer onder uw aandacht, omdat wij de wijze van dossiervorming zien als een bron van ondoelmatigheid en onzorgvuldigheid. Bovendien was het voor ons nu alleen door de inzet van veel extra tijd mogelijk u een beeld te schetsen van het verloop van het project.

Geldstromen N.E.C. en openbare ruimte rond de Goffert (2006):

Wij hebben geconstateerd dat, met uitzondering van de EFRO-projecten, de dossiervorming rond 'geldstromen N.E.C. en openbare ruimte rond het Goffertstadion' sterk te wensen overlaat. In het dossier zijn bijvoorbeeld niet de originele contracten opgenomen en ontbreken in de opgenomen kopieën de bijlagen. Ook zijn geen stukken omtrent de uitvoering van de contracten opgenomen.

Verbonden partijen (2004):

Wij zijn van mening dat wij te veel tijd hebben moeten besteden aan het vergaren van informatie. De dossiervorming is onvoldoende om een beeld te verkrijgen van de geldende regels en de wijze van uitvoering van die regels. Wij vinden dit een probleem, omdat het in onze ogen de sturing van verbonden partijen in de dagelijkse praktijk belemmert. Bovendien leidt gebrekkige dossiervorming naar onze mening tot inefficiency.

Doelmatigheid en doeltreffendheid subsidie Tandem (2003):

Tandem ontvangt naast de budgetsubsidie afzonderlijke projectsubsidies van de gemeente. De dossiervorming binnen de gemeente is zodanig gebrekkig, dat wij niet hebben kunnen vaststellen welke subsidies door de gemeente exact aan Tandem zijn verstrekt. Van de additionele projecten zijn veelal geen dossiers in het archief beschikbaar. Wanneer er wel een dossier is, zijn slechts enkele stukken opgenomen. In veruit de meeste gevallen hebben wij geen beschikking aangetroffen in de dossiers.

Rechtmatigheid - case grondexploitaties (2003):

Wij zijn van mening dat de dossiervorming van de projecten Mariënborg en Waalsprong van onvoldoende kwaliteit is. De dossiers die wij hebben ingezien waren vaak onvolledig, niet logisch procesmatig vormgegeven en moeilijk te vinden. In bijna alle gevallen ontbreken ondertekende stukken (bijvoorbeeld besluiten). Om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen, zijn juist ondertekende stukken essentieel.

Onderzoek jaarstukken 2002 (2003):

Op dit moment hebben wij onvoldoende materiaal boven tafel kunnen krijgen om goed onderbouwde conclusies over de rechtmatigheid van grondexploitaties te kunnen formuleren. De oorzaak hiervan is het ontbreken van ordelijke dossiervorming. Het verzamelen van het benodigde materiaal kost ons daardoor meer tijd dan wij hadden verwacht. Wij hebben besloten ons onderzoek voort te zetten en in september/oktober een separaat rapport aan de gemeenteraad uit te brengen.

OVERZICHT 3: DOORBREKEN RODE DRADEN: VOORBEELDEN VAN ANDERE GEMEENTEN

Wij hebben bij de deelnemers aan de landelijke kenniskring van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies navraag gedaan naar de binnen hun gemeenten gehanteerde aanpakken die kunnen bijdragen aan het (deels) doorbreken van de geconstateerde rode draden. In deze bijlage heeft de rekenkamer beknopte beschrijvingen opgenomen van de aangedragen aanpakken.

- Auditcommissie tijdelijk uitbreiden met één of enkele leden voor het vormgeven en monitoren voor specifieke thema's of problemen (gemeenteraad Zeist).
- Vormen van financiële subcommissie(s) binnen de auditcommissie. In de gemeente Zeist volgt deze subcommissie samen met medewerkers van de afdeling financiën en concern-control projecten en grondexploitaties met een groot financieel risico.
- Raadsleden activiteiten die van belang zijn voor het (verbeteren van het) functioneren van de raad als geheel laten adopteren (geen praktijkvoorbeeld, aangereikt als suggestie om verbeteracties van de grond te krijgen en/of te borgen).
- Organiseren van onderzoekscapaciteit bij (of via) de griffie om zaken uit te laten zoeken of een second opinion te geven op een collegevoorstel (gemeenteraad Almere, provinciale staten Drenthe en Limburg). In het verlengde hiervan is de waarde van 'hoe zit het onderzoek' door rekenkamers genoemd (Rekenkamer Oost Nederland, rekenkamercommissie 's Hertogenbosch). In deze onderzoeken worden geen conclusies getrokken en geen aanbevelingen gedaan.
- Bij begroting en jaarstukken werken met Duisenbergmethode (onder andere gemeenteraden Amsterdam, Apeldoorn, Delft, Eindhoven en Haarlem). Of een (minder arbeidsintensieve) variant daarop; bijvoorbeeld die van de gemeenteraad van [Ede](#) of die van de Rekenkamer Nijmegen in de tijd dat deze de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken jaarlijks onderzocht.
- Geclusterde behandeling in de gemeenteraad van de kaderbrieven en ontwerpbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert (respectievelijk medio januari en mei / juni) (gemeenteraad Ede).
- Raadsrapporteurs voor gemeenschappelijke regelingen (2 per regeling) die als een soort vooruitgeschoven post de gemeenschappelijke regeling voor de raad volgen en de overige leden van de raad gevraagd en ongevraagd adviseren. Deze duo's bestuderen daartoe stukken (die zij in een vroeg stadium ontvangen) en spreken onder andere regelmatig met de ambtelijke accounthouder voor de gemeenschappelijke regeling (gemeenteraad Zeist).

- Versterken van Lange Termijn Agenda (LTA) als sturingsinstrument door:
 - in de LTA de beleidsonderwerpen op te nemen die in de raad moeten worden behandeld, met daaraan gekoppeld de relevante moties en amendementen (gemeenteraad Ede);
 - coördinatie van de LTA centraal in de ambtelijke organisatie te beleggen en periodiek te bespreken in het Seniorenoverleg (gemeenteraad Ede)
 - (bijna) wekelijks overleg over de LTA tussen de bestuursadviseurs van de wethouders en de raadsadviseurs van de griffie (gemeenteraden Almere en Apeldoorn).
- Als raad werken met een [strategische werkagenda \(Apeldoorn\)](#)¹
- Werken met een specifieke methode voor projecten met grote financiële en/of maatschappelijke consequenties, zoals bijvoorbeeld in Amsterdam, 's Hertogenbosch en Rotterdam. In Rotterdam is per type project een standaard fasering aan de orde met ambtelijke en bestuurlijke beslismomenten, regels voor de informatievoorziening en te behalen doelen.
- Vergroten van het inzicht in de kwaliteit van de informatievoorziening met behulp van een kwaliteitsmodel, en het op basis van de resultaten doorvoeren van verbeteringen (Utrecht).
- Monitoren van aanbevelingen / toezeggingen / besluiten uit en naar aanleiding van rekenkamerrapporten:
 - door de afdeling Concern-control (gemeenteraad Ede);
 - via een centraal register (inclusief een planning voor de opvolging) (gemeenteraad Zeist);
 - in een bijlage bij de jaarstukken (gemeenteraad Utrecht).
- Met het oog op het vergroten van het inzicht in de samenhang tussen beleidsnota's en stukken uit de planning- en control-cyclus:
 - in college- en raadsvoorstellen verwijzen naar van toepassing zijnde doelen uit de programmabegroting (gemeenteraad Ede, sinds 1 oktober 2019);
 - in begroting en jaarstukken per doel verwijzen naar de betreffende beleidsnota (gemeenteraad Ede).
 - [Doelenboom in begroting provincie Overijssel](#) en bijvoorbeeld de begrotingen van [Enschede](#), [Lingewaard](#) en [Zwolle](#)
- Informele commissies waarin raadsleden worden bijgepraat door ambtenaren of geïnformeerd worden over nieuwe ontwikkelingen (Stamtafels gemeenteraad Zeist (voor het sociaal domein en de Omgevingswet en dergelijke).
- Twee keer per jaar heidag voor raad en college waarbij ook gehanteerde werkwijzen en onderlinge relaties onderwerp van gesprek zijn (gemeenteraad Eindhoven).

¹ In het stuk is ook een korte evaluatie opgenomen van het werken met de LTA in de raadsperiode 2014 – 2018 (bijlage 2), die mogelijk kan helpen bij het versterken van de LTA voor de raad van Nijmegen.

BIJLAGE 1: VERANTWOORDING

De **centrale vraag** van het onderzoek '20 jaar rekenkameronderzoek' was: Wat kan uit 20 jaar onderzoek voor de gemeenteraad van Nijmegen geleerd worden voor de versterking van de kaderstellende en contolerende rol van de raad? Bij het uitvoeren van het onderzoek zijn de volgende **deelvragen** leidend geweest:

1. Welke punten worden herhaaldelijk vastgesteld in de onderzoeken?¹
2. Welke punten zijn naar aanleiding van de onderzoeken verbeterd bij de gemeente? Welke punten zijn nog onvoldoende opgepakt? Waar ligt dat aan?
3. Welke concrete handvatten kunnen worden aangereikt om punten die blijven liggen beter op te pakken? Welke handvatten kunnen worden aangereikt om reeds verbeterde punten verder door te zetten?

Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

- Analyse rapporten
Om tot de rode draden te komen zijn de volgende stukken geanalyseerd:
 - Rapporten en jaarverslagen van de rekenkamer;
 - Adviesbrieven van de auditcommissie aan de gemeenteraad bij de begroting en jaarstukken uit de vorige en huidige raadsperiode;
 - De drie tot op heden uitgevoerde raadsonderzoeken op grond van artikel 155a uit de Gemeentewet.
- Twee werksessies met de auditcommissie
De auditcommissie fungeerde voor dit onderzoek als klankbordgroep vanuit de raad.
 - In de eerste werksessie stonden de volgende vragen centraal:
 - (H)erkent u de onderscheiden rode draden?
 - Zo ja: wat zijn volgens u de mogelijke oorzaken van die rode draden?
 - Welke rode draden / oorzaken zijn het belangrijkste om aan te pakken in het licht van de grote opgaven voor deze raadsperiode?
 - In de tweede werksessie is – mede aan de hand van voorbeelden uit andere gemeenten – gesproken over mogelijke oplossingen voor het doorbreken van de geconstateerde rode draden.
- Gesprekken met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de stadscontroller
Rond de werksessies met de auditcommissie is met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de stadscontroller gesproken over de punten die in de sessies met de auditcommissie centraal stonden.
- Navraag bij de actieve deelnemers aan de landelijke kenniskring van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies naar bij hun gemeenten gehanteerde aanpakken om de geconstateerde rode draden (deels) te kunnen doorbreken.

Op basis van de resultaten van deze stappen en twee gesprekken met de rekenkamer, heeft professor Klaartje Peters een essay opgesteld.

¹ We noemen dit verder de rode draden.

BIJLAGE 2: VERKLARING VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AMHK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (voorloper van Veilig Thuis)
DIV	bureau Documentaire Informatievoorziening (in het dagelijks spraakgebruik aangeduid als het archief)
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
GGD GZ	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Gelderland Zuid
GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan GRP II: 2 ^e Gemeentelijk Rioleringsplan GRP III: 3 ^e Gemeentelijk Rioleringsplan
LTA	Lange Termijn Agenda
Mensec	Maatschappij ter Exploitatie van de Nijmeegse Schouwburg en Concertzaal
NVRR	Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies
SOK	Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong
VGP	Voortgangsrapportage Grote Projecten
VSV	Voortijdig schoolverlaters

2020 VOORBEREIDING INVOERING OMGEVINGSWET 2019 ONDERZOEK: TOEGANG TOT DE WMO - REKENKAMERONDERZOEK VANUIT
CLIËNTPERSPECTIEF 2018 ONDERZOEK: DE KNOP OM (LESSEN VOOR DE ENERGIETRANSITIE) | ONDERZOEK: GRIP KRIJGEN OP VEILIG
THUIS (GOVERNANCE VEILIG THUIS) | SAMEN MET DE REKENKAMER(COMMISSIE)S VAN DE GEMEENTEN BERG EN DAL, BEUNINGEN
HEUMEN, WEST MAAS EN WAAL EN WIJCHEN. 2017 ONDERZOEK: WMO EN JEUGDHULP: INFORMATIEVOORZIENING AAN DE
GEMEENTERAAD 2016 ONDERZOEK STRATEGISCHE AAN- EN VERKOPEN VAN GROND EN GEBOUWEN | BRIEF: INZICHT IN BUDGETTAIRE
HOUDBAARHEID VAN EVENEMENTEN 2015 ONDERZOEK SPORT: SPORT, GELD EN DE STAD | FINANCIËLE ONDERSTEUNING
SPORTVERENIGINGEN DOOR DE GEMEENTE | BRIEF: STAND VAN ZAKEN (TOEZICHT OP) TOEPASSING CODE CULTURAL GOVERNANCE
2014 WOONLASTENMETER (LATER LOKALE LASTENMETER) | SECOND OPINION HEROVERWEGING LOCATIEKEUZE BREDESCHOOL
BRAKKENSTEIN | BRIEF: TWIJFELS OVER ROMEINS AQUADUCT | ONDERZOEK VOORTIJDIG SCHOOLVERLATERS: ONDER-
STEUNINGSSTRUCTUREN OP SCHOLEN EN RELATIE MET EXTERNE ZORG | 2013 ONDERZOEK VOORTIJDIG SCHOOLVERLATERS: QUICK
SCAN | CIJFERS IN PERSPECTIEF | NAZORG ONDERZOEK WAALSPRONG: CHECKLIST BEOORDELING GEWIJZIGDE GRONDEXPLOITATIE
| ONDERZOEK ONTSLOTEN: EFFECTIVITEIT SUBSIDIES 2012 ONDERZOEK BEDRIJVENTERREINENBELEID | ONDERZOEK SAMEN-
WERKINGSOVEREENKOMST WAALSPRONG | ONDERZOEK DOSSIERBEHEER 2011 ONDERZOEK KWALITEIT BURGERPARTICIPATIE |
ONDERZOEK CULTURAL GOVERNANCE | ONDERZOEK ONTSLOTEN: REÏNTEGRATIE 2010 ONDERZOEK EFFECTIVITEIT DAKLOZENBELEID
2009 VERKENNING DAKLOZENBELEID | HANDREIKING FINANCIËLE STROMEN RIOLERING | ONDERZOEK ONTSLOTEN: CHECKLIST
GROTE PROJECTEN 2008 NAZORGONDERZOEK SVZ VERBETERINGEN NAV ONDERZOEK JAARSTUKKEN 2006 | NAZORGONDERZOEK
RIOOLBELEID 2007 ONDERZOEK PARK '44 | ONDERZOEK JAARSTUKKEN 2006, INCLUSIEF DEELONDERZOEKEN: BUDGETOVER-
HEVELINGEN | ONDERZOEK VERTALING VAN DE BEGROTING NAAR DE UITVOERING | NAZORGONDERZOEK MENSEC | NAZORGONDER-
ZOEK VERBETERING DOSSIERVORMING UITVOERING STADION- EN HUUROVEREENKOMST | ONDERZOEK CONTROLE EN TOEZICHT
TOTSTANDKOMING WOZ-WAARDE 2006 ADVISERING COMMISSIE ALGEMEEN BESTUUR BIJ VOORTGANG ACTIES / VOORGENOMEN
ACTIES COLLEGE IKV ACTIE SCHONE BEGROTING (IN DE VORM VAN EEN BRIEF) | NAZORGONDERZOEK RESERVES EN VOORZIENINGEN
| LEXICON VAN BEGROTING EN JAARSTUKKEN | TOT EN MET 2017 AANVANKELIJK JAARLIJKS, DAARNA BIJ AANVANG VAN EEN NIEUWE
RAADSPERIODE GEACTUALISEERD | ADVIES OPZET RECHTMATIGHEIDSCONTROLE ACCOUNTANT | ONDERZOEK JAARSTUKKEN 2005
ADVIES BIJ BEGROTING 2007 | ORIËNTEREND ONDERZOEK IN HET VERBODEN TOEGANG TOT DE WMO - REKENKAMERONDERZOEK VANUIT
ONDERZOEK PROGRAMMABEGROTING 2004 | ONDERZOEK JAARSTUKKEN 2003, INCLUSIEF DEELONDERZOEKEN: GROTE AFWIJ-
KINGEN | RESERVES EN VOORZIENINGEN | FONDUS VOOR DE TOEGANG TOT DE WMO - REKENKAMERONDERZOEK VANUIT
EUROPESE SUBSIDIES | HANDREIKING JAARSTUKKEN 2003, INCLUSIEF DEELONDERZOEKEN: GROTE AFWIJ-
KINGEN | RESERVES EN VOORZIENINGEN | FONDUS VOOR DE TOEGANG TOT DE WMO - REKENKAMERONDERZOEK VANUIT
COMMISSIE ALGEMEEN BESTUUR BIJ VOORTGANG ACTIES / VOORGENOMEN ACTIES COLLEGE IKV ACTIE SCHONE BEGROTING (IN DE
VORM VAN 9 BRIEVEN VERDEELD OVER HET JAARSTUKKEN 2003, INCLUSIEF DEELONDERZOEK RECHT-
MATIGHEID WET VOORZIENINGEN GEHANDHAFT | ADVIES OPZET RECHTMATIGHEIDSCONTROLE ACCOUNTANT | ONDERZOEK VER-
BONDEN PARTIJEN | ONDERZOEK NAAR AANVAARDING VAN BRIEF COLLEGE IKV ACTIE SCHONE BEGROTING / RAPPORT TWYNSTRA GUDDE 2003
ONDERZOEK BEHEERSKOSTENONTWIKKELING AFGEVOELDE TOEGANG TOT DE WMO - REKENKAMERONDERZOEK VANUIT
HEID, CASE GRONDEXPLOITATIES | ONDERZOEK TANDEM 2002 ONDERZOEK MENSEC | ONDERZOEK JAARSTUKKEN 2001, INCLUSIEF
DEELONDERZOEK RECHTMATIGHEID SUBSIDIEVERSTREKKING | ONDERZOEK RIOOLBELEID 2001 ONDERZOEK JAARSTUKKEN 2000

20 JAAR - FRAPPER TOUJOURS