

OPBRENGSTEN VAN REKENKAMERONDERZOEK IN WESTERKWARTIER

's-Hertogenbosch, juli 2018

Collin Hoogeveen - Bureau Alpha

Met medewerking van:

René van Vianen - RENET

Frank Koen - JFK Interim Management en Advies

| Inhoudsopgave | pagina |
|--|---------------|
| Voorwoord rekenkamercommissie | 3 |
| Status van dit rapport | 4 |
| Leeswijzer | 4 |
| 1. Opbrengsten van 8 jaar rekenkamercommissie Westerkwartier | 5 |
| I. Kwaliteit, onderwerpkeuze en aanpak | 5 |
| II. Draagvlak en waardering | 7 |
| III. Doorwerking van aanbevelingen | 8 |
| IV. Communicatie | 10 |
| V. Meerwaarde RKC en succesfactoren | 11 |
| VI. Belang van de rekenkamerfunctie: nu en in de toekomst | 13 |
| 2. Werking van de rekenkamercommissie Westerkwartier | 14 |
| I. De rekenkamercommissie in Westerkwartier | 14 |
| II. De werkwijze van de RKC Westerkwartier | 14 |
| III. Historie van de rekenkamerfunctie | 15 |
| 3. Rekenkamercommissie Westerkwartier: doorwerking per dossier (2011–2018) | 20 |
| I. Kort overzicht acht rekenkamerrapporten | 20 |
| II. Schematisch overzicht beoordeling rekenkamerrapporten en doorwerking | 22 |
| 4. Conclusies en advies rekenkamerfunctie Westerkwartier | 32 |
| I. Conclusies | 32 |
| II. Advies | 34 |
| Bijlage 1 Verantwoording beoordeling doorwerking (=kleurcodering) aanbevelingen | 35 |
| Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur | 38 |
| Bijlage 3 Onderzoeksvragen | 39 |
| Bijlage 4 Lijst geïnterviewde personen | 40 |
| Bijlage 5 Overzicht van alle onderzoeken door de rekenkamercommissie Westerkwartier | 41 |

Voorwoord

De rekenkamercommissie Westerkwartier levert met dit rapport de resultaten van haar laatste onderzoek op. De afgelopen jaren heeft elk van de onderzoeken al aanbevelingen richting de herindeling gegeven. Dit laatste onderzoek is daar met name op gericht. Terugkijken naar hoe het 'systeem' waarin de rekenkamerfunctie de afgelopen jaren gewerkt heeft en daar lessen uit trekken voor de komende jaren na de herindeling.

Het onderzoek is te beschouwen als een evaluatie van het systeem dat verantwoordelijk is voor de doorwerking van rekenkamerrapporten. Dat systeem bestaat uit de volgende onderdelen: Gemeenteraad, Burgemeester en wethouders, Ambtelijke organisatie, Rekenkamercommissie en Ondersteunende functionarissen (zoals griffiers). Het onderzoek is te beschouwen als een onderzoek naar de (zichtbare) doorwerking van de aanbevelingen. Verder is de onderzoekers gevraagd om een beeld te schetsen van de werking van de rekenkamercommissie in de gemeentelijke context.

Wij denken dat het voorliggende rapport goede aanknopingspunten levert voor de inrichting van de rekenkamerfunctie in de nieuwe gemeente. Het is een open, eerlijk en kritisch rapport waarin de conclusies en aanbevelingen scherp en helder zijn neergezet.

Er is vanuit alle vier de gemeenten goed meegewerkt aan dit onderzoek, terwijl er ook heel veel werk aan de herindeling moest gebeuren. Wij willen alle geïnterviewden en de griffie hartelijk danken voor de medewerking.

Kortom, een retrospectief met toekomstperspectief!

Namens de rekenkamercommissie Westerkwartier,

Albert Vlaardingerbroek
Voorzitter

Status van dit rapport

In dit onderzoek is teruggekeken op de afgelopen acht jaar rekenkameronderzoek. Dit onderzoek is niet te beschouwen als een 'gewoon' rekenkameronderzoek. De werking en doorwerking van al hetgeen de rekenkamercommissie de afgelopen jaren heeft gedaan is onder de loupe genomen door dit te bezien vanuit verschillende perspectieven. Het onderzoek leidt niet tot *aanbevelingen* voor raad, college en ambtelijk apparaat, maar op basis van de analyse geven onderzoekers een *advies* aan de gemeente voor de inrichting van de functie na 1 januari 2019. Dan is de nieuwe gemeente Westerkwartier een feit en moet de nieuwe gemeenteraad beslissen over de wijze waarop de rekenkamerfunctie wordt ingericht. Deze studie biedt diverse aanknopingspunten om daarin beslissingen te nemen en te trachten daarop te sturen.

De rekenkamercommissie laat deze studie eind 2018 achter als een overdrachtsdocument aan de nieuwe gemeente. Met uiteindelijk als doel de rekenkamercommissie in de toekomst in de gemeente Westerkwartier nog beter als instrument in te zetten ter versterking van zowel de controlefunctie van de gemeenteraad als de kwaliteit van gemeentelijk beleid in het algemeen.

Leeswijzer

De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in drie factsheets. Deze factsheets kunnen zowel achter elkaar als los van elkaar gelezen worden.

- De eerste factsheet bevat de kern van de bevindingen: het biedt een analyse van de opbrengsten waarbij de perspectieven van raadsleden, bestuurders, ambtenaren en commissieleden van de rekenkamer gecombineerd zijn. Een cross-check van bevindingen uit de interviews is uitgevoerd aan de hand van bestudering van beleidsnota's en raadsstukken.
- In de tweede factsheet is de achtergrond en wettelijke verankering van de rekenkamerfunctie beschreven.
- In de derde factsheet zijn de acht dossiers die de rekenkamercommissie behandelde schematisch samengevat. Inhoud van het rapport is geanalyseerd en per aanbeveling is aangegeven in hoeverre ze zijn opgepakt en uitgevoerd.
- De afsluitende vierde factsheet geeft in het kort de belangrijkste conclusies en het advies voor de nieuwe gemeenteraad van Westerkwartier na 1 januari 2019.

FACTSHEET 1: OPBRENGSTEN VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE WESTERKWARTIER (2011 – 2018)

Aan de hand van interviews met 27 personen en uitgebreide documentanalyse is een beeld gevormd van de opbrengsten van het werk van de rekenkamercommissie Westerkwartier in de achterliggende acht jaar. Het onderzoek is te beschouwen als een evaluatie van het systeem dat verantwoordelijk is voor de doorwerking van rekenkamerrapporten. Dat systeem bestaat uit de volgende onderdelen:

- Gemeenteraad
- Burgemeester en wethouders
- Ambtelijke organisatie
- Rekenkamercommissie
- Ondersteunende functionarissen (zoals griffiers)

Het onderzoek is te beschouwen als een doorwerkingsonderzoek. Het gaat om doorwerking van geformuleerde aanbevelingen (werden ze overgenomen en uitgevoerd?); om de doorwerking van rekenkamerrapporten in brede zin (wat was de bijdrage aan beleidsvorming en uitvoering?); en het functioneren van de rekenkamerfunctie.

In de periode 2011 – 2018 zijn acht¹ rekenkamerrapporten verschenen. Met raadsleden, het ambtelijke organisatie, leden van de colleges van B&W, griffie en de leden van de rekenkamercommissie zelf is gezamenlijk teruggekeken op de afgelopen jaren. Er is met hen besproken hoe ze oordelen over de rapporten, hoe er op de rapporten is gereageerd en wat met de aanbevelingen op de verschillende dossiers in de loop van de jaren is gedaan.

In de interviews is gevraagd naar mogelijke verschillen hierin tussen de vier gemeenten waar de rekenkamercommissie onderzoek voor heeft gedaan: de gemeenten Grootegast, Marum, Leek en Zuidhorn. Om de beelden te checken zijn beleidsnota's, raadsstukken en andere documenten op de acht dossiers bestudeerd. In deze factsheet vindt u een beeld van de vlakken waarop doorwerking van aanbevelingen te zien was. En er komt een aantal punten uit naar voren waaruit de betrokkenen lering kunnen trekken voor de toekomst.

De drie afzonderlijke factsheets verhouden zich als volgt tot elkaar:
Factsheet 1 geeft een beeld van de ervaringen van 27 betrokkenen met de rapporten van de rekenkamercommissie inclusief een analyse van de meerwaarde en toekomstverwachtingen.
Factsheet 2 geeft een inzicht in de wettelijke rekenkamerfunctie en de invulling ervan in de gemeente Westerkwartier.
Factsheet 3 bevat een schematisch overzicht waarin van alle acht behandelde dossiers een analyse van het uitgebrachte rapport en de doorwerking van aanbevelingen is weergegeven.

I. KWALITEIT, ONDERWERPKEUZE EN AANPAK

Kwaliteit van rekenkamerrapporten

De rekenkamercommissie (hierna ook te noemen: RKC) levert goede rapporten af, vinden de respondenten over het algemeen. De meeste respondenten hebben het beeld dat er goede analyses zijn uitgevoerd. Wel heeft het soms aan genoeg accuratesse ontbroken. Zelf is de RKC tevreden en

¹ Medio 2018 worden het negende (Informatieveiligheid) en tiende (onderhavig) rapport gepresenteerd.

kritisch over enkele rapporten die ze heeft afgeleverd. In die gevallen was het resultaat niet wat de commissie zelf voor ogen had.

Raadsleden zijn over het algemeen blij met de grondige en uitgebreide analyses en de aanbevelingen. Die zijn ‘...doorgaans herkenbaar met soms een kritische noot...’. De respondenten herinneren zich doorgaans een beperkt aantal van de in totaal acht dossiers. Meestal kennen ze één tot enkele dossiers goed, omdat het binnen het eigen domein valt. In vergelijking met andere geïnterviewden hadden de raadsleden kennis van het grootst aantal dossiers (tussen drie en vijf). Over de hele breedte kenden respondenten meer rapporten niet dan wél. In elk interview hebben respondenten aanwijzingen hoe het werk van de rekenkamercommissie in de toekomst beter kan. De meest gehoorde kritiek heeft betrekking op de insteek waarmee een vraagstuk is benaderd. Dan gaat het om de formulering van probleemstelling of specifiek de onderzoeksvragen. Het meest geleverde commentaar richt zich op de insteek van de analyse: de probleemstelling lag de afgelopen jaren teveel op het vlak van strategie en bedrijfsvoering. Overigens wordt dit commentaar vaker door bestuurders dan door raadsleden gegeven. Men is het er wel over eens dat rapporten meer gericht mogen zijn op het onderzoeken van effecten van beleid en op hetgeen de burgers écht raakt. Daarvoor is ook nodig de analyse zo concreet en casusgericht mogelijk te laten zijn noemen enkelen.

Om te illustreren op welke manier de gekozen insteek anders gekozen had kunnen zijn volgens de respondenten:

- Wegbeheer: Een analyse van het onderhoudsniveau van wegen was goed getimed en ook relevant vanwege de komende herindeling. Het feit dat specifiek erftoegangswegen de oorzaak waren van het gemiddeld lage onderhoudsniveau in Zuidhorn kwam door de gekozen focus niet naar boven.
- Schuldhulpverlening: We zien in dit rapport een sterke nadruk op de bedrijfsvoering. Het onderzoek beperkte zich tot ‘schulden’, maar het maatschappelijke probleem waar het om gaat (‘armoede’) wordt niet genoemd. Het gaat dan dus alleen over het al dan niet slagen van trajecten (*output*), zonder dat besproken wordt wat dit voor burgers precies betekent (maatschappelijke effecten, dus *outcome*). Burgers zijn in het onderzoek niet als informatiebron betrokken.

Hier staat tegenover dat in het onderzoek naar Grondbeleid zorgvuldig is geluisterd naar het soort van analyse waar de raad behoefte aan had. In 2013 werd bij het onderzoek Grondbeleid gestart met een workshop waarin het kennisniveau en verwachtingen van raadsleden werd gepeild door het onderzoeksbureau. Het feit dat voorafgaand aan het formuleren van de onderzoeksvragen breed overleg werd gepleegd en de focus van het onderzoek werd aangepast op de wens van de raad zorgde voor een onderzoek waarvan relatief het grootst aantal aanbevelingen leidde tot veranderingen in de praktijk.

Verder zijn er ook enkele respondenten die soms een betere *fit* van methoden op de geformuleerde onderzoeksvragen zouden wensen. Het vaker toepassen van meer praktijkgerichte en meer begrijpbare methoden (het gebruiken van casestudies) wordt in dit verband genoemd.

Citaat: ‘Het zijn keurige rapporten, niets om je over op te winden’

We zien dat de rekenkamercommissie vanaf het begin actief heeft gezocht naar de beste manier om gedurende het gehele onderzoeksproces zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de gemeenten. Zo werd in 2012 geëxperimenteerd met bespreking van resultaten in een ronde tafel bijeenkomst met alle betrokkenen, hetgeen positief werd bevonden.

Focus van analyse

De focus van de rapporten is vaak een juiste, maar soms nog *'teveel hoog over'* zoals het in één van de gesprekken werd verwoord.² Door het abstractieniveau van de rapporten, en soms ook van de aanbevelingen, zijn ze wel eens lastig te begrijpen voor raadsleden. Respondenten vinden dat de focus van de onderzoeken nog preciezer afgestemd kan worden op wat er nodig is. En dat hierin ook best wat meer geïnvesteerd mag worden. Op enkele dossiers had de RKC er meer uit kunnen halen. Enkele respondenten geven aan dat het in sommige rapporten (Maatschappelijke Voorzieningen, Verbonden Partijen) aan analyse of scherpte ontbrak.

Citaat: 'Nog één stapje verder, dán heb je iets te pakken!'

Keuze en timing van thema's

Hoewel de focus dus soms beter kan, zijn de meeste respondenten wél tevreden over de thema's die werden gekozen. Daarin maakt de commissie de juiste keuzes, luistert ze goed naar de raad en houdt ze rekening met de actualiteit in de gemeenten. Raadsleden geven aan dat het thema's zijn die voor hen relevant zijn. In de aanloop naar de herindeling kijken de gemeentes onderling naar elkaars grotere kostenposten: daarom is de keuze voor onderhoud van de wegen (in Zuidhorn relatief slecht) en grondposities (in Leek relatief kostbaar) een goede geweest.

De afgelopen twee jaar, zo vlak voor de herindeling, was het voor de RKC zoeken naar de juiste onderwerpen en juiste onderzoeksvragen. Het was lastig haar positie te bepalen in aanloop naar de herindeling. Het leverde twee inventarisaties op naar belastingtarieven en maatschappelijke voorzieningen. Respondenten gebruiken veelvuldig de term 'nuttig' om deze onderzoeken te duiden, maar voegen er ook regelmatig aan toe dat het niet meer was dan dat. De onderzoeken hadden ook buiten de RKC om uitgevoerd kunnen worden. Het uitvoeren van inventarisaties van accommodaties en belastingtarieven zijn niet zozeer 'des rekenkamer': daar is men het over eens. In deze periode was de RKC met een gekrompen budget³, af en toe moeizame medewerking en relatief weinig ondersteuning ook enigszins aan handen en voeten gebonden.

Aanbevelingen

In het algemeen is men tevreden met de aanbevelingen. Enkele bestuurders benadrukken dat er soms wat te algemene formuleringen worden gebruikt. Sommigen duiden het feit dat er in de raad doorgaans vrijwel geen discussie meer over het rapport wordt gevoerd positief: het college nam immers alle aanbevelingen over? Anderen wijzen erop dat het juist de bedoeling is dat rapporten tot de nodige discussie moeten uitnodigen. Dat was niet vaak het geval.

II. DRAAGVLAK EN WAARDERING

Als het gaat om draagvlak is het goed onderscheid te maken tussen de *rekenkamerfunctie* en de *rekenkamercommissie* in de huidige vorm. Voor de *rekenkamerfunctie* is er een breed draagvlak te zien in alle vier gemeenten in Westerkwartier en in alle lagen van de gemeente. Het draagvlak is in Marum en Grootegast geringer dan in Leek en Zuidhorn. Men heeft daar in het algemeen relatief meer negatieve ervaringen opgedaan bij verschillende onderzoeken. Toch wordt ook in gemeenten die

² Dit probleem wordt ook door Schram et.al. (2017, p. 34) benoemt. Rapporten met een te hoog abstractieniveau zijn voor veel raadsleden niet bruikbaar omdat ze te lastig te begrijpen zijn.

³ Schram et.al. (2017; p. 42 en 43) waarschuwt in dit verband voor *penny wise and pound foolish gedrag*. Hij pleit er ook voor om de *'griffie actiever te benutten en daar ook ruimte voor te maken'*.

sceptischer staan tegenover de uitgevoerde onderzoeken erkend dat de raad deze ondersteuning broodnodig heeft.

Voor de *rekenkamercommissie* zoals deze de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd is het draagvlak wisselend. Als we eerst kijken naar het gremium dat de RKC dient te ondersteunen, de gemeenteraad, dan zien we dat alle geïnterviewde raadsleden tevreden zijn met de rapporten. Slechts een enkeling heeft meer fundamentele kritiek op een individueel dossier. Enkele respondenten signaleren wel dat er in de raad de afgelopen jaren een afnemende interesse is geweest voor de rekenkamerrapporten. De rapporten van de RKC brachten in het algemeen vrij weinig beweging. Dit kan niet los worden gezien van het feit dat bewust gekozen is de afgelopen jaren rapporten te maken ten dienste van de herindeling. Zowel ambtenaren als bestuurders, en natuurlijk ook de raadsleden, zien wel degelijk in de toekomst een belangrijke rol weggelegd voor de rekenkamerfunctie.

Er is wel eerst een grondige afweging nodig van de wijze waarop die zou moeten worden ingericht, zo vinden de meeste respondenten. Dat moet een brede afweging zijn waarin de functie wordt gezien in relatie tot andere ondersteuningsinstrumenten voor de raad (zie verderop). Raadsleden zijn degenen die het sterkst de waarde van een goede rekenkamerfunctie benadrukken, maar ze stellen tevens dat raadsleden zélf te weinig gericht zijn op het werk van de rekenkamercommissie.

III. DOORWERKING VAN AANBEVELINGEN

Bereik van de rekenkamerrapporten

In de gemeenteraad wordt vrij weinig gedebatteerd over de rapporten of over de aanbevelingen die werden gedaan door de RKC. Verder was er de afgelopen jaren nauwelijks *exposure* richting burgers of externe partijen. De RKC koos er bewust voor de bespreking van de rapporten zoveel als mogelijk apolitiek te houden. In de praktijk kwam er weinig reuring van. En verder raakten de rapporten meestal niet aan onderwerpen die *maatschappelijk* leven in de gemeente.

In de gesprekken valt op dat de rapporten vooral het ambtelijk apparaat en de bestuurders in beweging brengen. Raadsleden zijn blij met analyses en aanbevelingen, maar spreken er eigenlijk nauwelijks over met elkaar. De rapporten leven niet of nauwelijks bij raadsleden. En dat terwijl hun controlerende taak al jaren onder druk staat (Schram et.al. 2017) en ze veel behoefte hebben aan meer ondersteuning.

Het volgen van de aanbevelingen

Als het rapport is gepresenteerd en de aanbevelingen zijn overgenomen door het college, dan verdwijnen ze eigenlijk goeddeels uit beeld. Het volgen van de aanbevelingen is niet als zodanig ingebouwd in het vergaderproces. Sommigen vinden het een taak van de RKC zelf om dit te doen, anderen vinden dat raadsleden hierop scherp zouden moeten zijn. En weer anderen wijzen de griffie aan als toezichthouders hierop. Het beeld bestaat dat deze taak de afgelopen jaren nergens was belegd⁴ ook door niemand systematisch werd uitgevoerd. Er is weliswaar een begeleidingscommissie werkzaam die eenmalig (2016) de opvolging inventariseerde, maar betrokkenen vinden dat dit meer aandacht verdient. Ze vinden in meerderheid dat het een taak is die belegd moet worden en ingepast moet worden in het vergaderproces. Bestuurders en raadsleden oordelen vanuit de eigen positie duidelijk verschillend over hoe het volgen nú gebeurt. Wethouders verwijzen vrij gemakkelijk naar het lijstje van toezeggingen waar de aanbevelingen terug te vinden zouden zijn. Maar anderen (met name

⁴ In het eigen onderzoeksprotocol heeft de RKC opgenomen dat ze de opvolging zelf zou moeten volgen. In de praktijk is dat niet gebeurd.

raadsleden) zeggen juist dat de aanbevelingen niet als zodanig herkenbaar zijn op deze lijstjes en er ook vrij snel en gemakkelijk van verwijderd worden.

Doorwerking in beleid en praktijk

Dit is het beeld dat respondenten hebben: eigenlijk nemen raad en college vrijwel altijd over wat de rekenkamercommissie hen aanraadt te doen. Als we preciezer kijken zien we dat op de helft van de dossiers zowel raad als B&W het hele rapport inclusief aanbevelingen overnamen (Onderwijs, CJG, Schuldhulpverlening, Belastingen). Op drie dossiers (Wegbeheer, Grondbeleid en Verbonden Partijen) was het gemeentebestuur van een of meer gemeenten kritisch over de analyse en (tenminste een deel van) de aanbevelingen. Het feit dat aanbevelingen vaak vrij snel uit beeld raken maakt dat veel respondenten weinig zicht hebben op de mate van doorwerking. *‘Omdat het werd overgenomen zal het daarna ook wel uitgevoerd zijn’*, is het idee bij veel respondenten. Dit heeft ook te maken met een relatief grote mate van vertrouwen in het college van de vier gemeenten. Dat aangenomen aanbevelingen in de praktijk niet altijd leidden tot de beoogde verandering zien we in factsheet 3 waar per dossier per aanbeveling is weergegeven of het daadwerkelijk tot de beoogde verandering leidde. In grofweg de helft van de dossiers worden ongeveer evenveel aanbevelingen wél als niet uitgevoerd. Op de dossiers Belastingen en Grondbeleid werden aanbevelingen vaker wél dan niet opgevolgd in de praktijk. Op de dossiers CJG en Schuldhulpverlening werden aanbevelingen juist vaker niet dan wel uitgevoerd. Na het rekenkamerrapport over Verbonden Partijen namen de besturen de meeste aanbevelingen over, maar geen ervan werd uiteindelijk daadwerkelijk uitgevoerd. We zien hier hoe weerbarstig de praktijk blijkt te zijn.

Als we de 48 aanbevelingen³ in de dossiers op een rij zetten en nagaan welke er wel of niet werden opgevolgd, dan zien we dat iets minder dan vier op de tien aanbevelingen gepaard ging met (enige) veranderingen. In bijna de helft van de gevallen wordt met de aanbevelingen in de praktijk (nagenoeg) niets gedaan.

###figuur

Doorwerking: Hoeveel aanbevelingen werden deels of geheel in praktijk gebracht? (n = 48 aanbevelingen⁵)

| Aanbevelingen (deels) opgevolgd | Onduidelijk / niet vast te stellen | Aanbevelingen niet opgevolgd |
|---------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| 37% (n=18) | 17% (n=8) | 46% (n=22) |

En als we vervolgens gaan kijken wat onze gesprekspartners in dit onderzoek hiervan hebben opgemerkt, dan zien we dat er in 60% van de gevoerde gesprekken doorwerking op *tenminste één rekenkamerdossier* actief naar voren is gebracht.

###figuur

‘Doorwerking: respondent benoemt doorwerking op tenminste één rekenkamerdossier’

| Ja | Nee / weet niet / onduidelijk |
|-----|-------------------------------|
| 60% | 40% |

⁵ Vanwege het grote aantal, hebben we de 15 aanbevelingen op het dossier Grondbeleid geclusterd in 10 categorieën van aanbevelingen. Op de andere zes dossiers waarop aanbevelingen zijn geformuleerd gaat het steeds om tussen de 4 en 8 aanbevelingen per rapport.

We zagen verder dat in een minderheid van de gesprekken (30%) respondenten *tenminste twee dossiers* noemden waarin doorwerking is gezien en in 20% van de gesprekken worden *drie dossiers* genoemd waar rekenkamerrapporten hun werk hebben gedaan. Het valt op dat met name de rekenkamerrapporten die sinds 2014 verschenen hierbij concreet als voorbeeld zijn genoemd. In factsheet 3 zien we ook dat de eerste drie dossiers die de rekenkamercommissie behandelde (in de periode 2011 – 2013) vrij weinig teweeg hebben gebracht. Het zijn overigens het vaakst de bestuurders die in interviews geen enkel dossier aanhalen als voorbeeld waarin doorwerking van aanbevelingen zich heeft voorgedaan. De meeste bestuurders kunnen daarbij een periode overzien die meerdere raadsperiodes omvat. Er staat tegenover dat bijna alle geïnterviewde raadsleden positief zijn over het werk van de RKC. Ze kunnen ook vaak meerdere rapporten benoemen die nuttig zijn geweest.

Herindeling

Een kwart van alle aanbevelingen⁶ van de RKC had betrekking op het stimuleren van onderlinge samenwerking en harmonisering in aanloop naar de herindeling. In de praktijk blijkt het door de RKC gevraagde ambitieniveau vaak vrij ver af te hebben gelegen van de politieke en ambtelijke werkelijkheid. Samen op trekken was vaak politiek nog niet haalbaar voor de gemeenten, of er werd om pragmatische of politieke redenen gekozen dit uit te stellen tot na de herindeling. Van de 11 aanbevelingen gericht op samenwerking werden er 4 opgepakt door de gemeenten, en grotendeels gebeurde dit langzaam en in beperkte mate. Het laat zien dat de rol van de rekenkamercommissie op dit vlak beperkt is geweest.

Verschillen tussen gemeenten

De RKC ervaart de afgelopen jaren soms verschillen in de wijze waarop gemeenten omgaan met de rapporten. In Zuidhorn en Leek neemt men de rapporten het meest serieus. Gevraagd naar culturele verschillen tussen de gemeenten wijzen enkele respondenten erop dat de debatacultuur in Zuidhorn het meest formeel en 'rustig' is. Met name in de twee kleine gemeenten gaat men informeler met elkaar om, hetgeen niet los gezien kan worden van de schaalgrootte. Er is in interviews ook aangegeven dat men in Grootegast wat meer op zichzelf is, of tenminste graag zelf invloed heeft op hoe de dingen gaan. Dit is een mogelijke verklaring voor het feit dat er steeds de nodige afstand is geweest tot de RKC. We zien dit terug in beperkte deelname aan onderzoeken (Grootegast nam slechts drie keer deel), maar ook in de aard van de reacties (Marum is het meest kritisch in haar reacties).

IV. Communicatie

De RKC moest de afgelopen jaren steeds tegelijkertijd vier verschillende gemeenten bedienen. Dit had zijn weerslag op de intensiteit van de communicatie. Respondenten stellen voorop dat de RKC-leden op goede en correcte wijze communiceren met de verschillende gemeenten. Ze vinden de opstelling vrij formeel. Ze noemen als belangrijk verbeterpunt de ervaren afstand. Velen binnen de gemeenten kennen de commissieleden niet: meer onderling contact is nodig vindt men in de gemeenten. Er zou op z'n minst eens per jaar een gesprek met het college gevoerd moeten worden en ook kennismaken met een nieuwe griffier is nodig om voldoende verbinding te kunnen maken met de rekenkamercommissie. Nu vindt veel communicatie plaats via e-mail. Het zou best wat persoonlijker mogen zijn, of tenminste wat 'directer' vindt men. De verwachting is dat na de

⁶ Zie Factsheet 3. Dit zijn de volgende aanbevelingen: I.5, I.6, III.7, IV.5, VI.2, VI.3, VII.1, VII.2, VII.3, VII.4 en VII.5.

herindeling de afstand van rekenkamercommissie tot raad, ambtenarij en bestuur minder groot zal worden omdat niet langer op vier borden gelijktijdig geschaakt hoeft te worden.

Wat betreft de communicatie tussen RKC en het ingehuurde extern bureau zijn er soms mogelijkheden tot verbetering. Er is ook aangegeven dat soms sterker gestuurd kan worden op het onderzoeksproces. Als de RKC hier beter op stuurt is ook een hoger niveau van analyse mogelijk is de eigen ervaring van de RKC-leden.

De commissieleden kregen de afgelopen jaren een vaste vergoeding per maand. Binnen deze randvoorwaarden was het lastig om én de onderzoeken in voldoende mate aan te sturen én met vier gemeenten contact te kunnen houden. Aanvullende inspanningen, zoals bijvoorbeeld aanwezig zijn bij raadsvergaderingen was hierbij niet altijd mogelijk.

V. Meerwaarde RKC en succesfactoren

Meerwaarde

Het is van belang om voor het bepalen van de meerwaarde rekening te houden met het feit dat het grootste deel van de periode waarover we hier spreken (al vanaf 2013 was sprake van een herindeling) bepaald is door de komende herindeling. De RKC heeft getracht om in deze periode onderwerpen te kiezen die in het kader van de herindeling interessant waren. Daarin is ze goed geslaagd vinden de meeste respondenten. Met de in 2016 doorgevoerde bezuiniging op de rekenkamerfunctie werd de meerwaarde minder. De rekenkamercommissie heeft consequent in alle dossiers (ook in deze laatste twee afgeronde dossiers) gekozen voor een brede focus (álle maatschappelijke voorzieningen en álle gemeentelijke belastingen). Dat ging soms ten koste van de scherpte van de analyse. Daardoor vinden sommigen de inventarisatie van maatschappelijke voorzieningen de gevraagde inspanningen niet waard. En het onderzoek naar gemeentelijke belastingen heeft zeker een rol gespeeld in de aanloop naar harmonisatie van tarieven, maar het rapport voldeed niet bij iedereen aan de verwachtingen van een rekenkamerrapport. De vier gemeenten haalden er elk wel verschillende zaken uit waarmee ze aan de slag zijn gegaan. De nadruk lag op het niveau van bedrijfsvoering en in het onderzoek was er minder aandacht voor gestelde beleidsdoelen⁷. Van het in 2018 uitgevoerde onderzoek naar (nu nog lopend) naar Informatieveiligheid⁸ vinden respondenten hetzelfde, maar velen erkennen dat het goed is dat 'ogen van buiten' (i.c. de RKC) dit onderzoek hebben uitgevoerd. Het heeft direct geleid tot aanpassingen in de ICT-structuur in Westerkwartier en daarmee ook direct zijn meerwaarde laten zien. We kunnen concluderen dat de meerwaarde in de praktijk op de verschillende dossiers zeer wisselend is geweest.

Deze rekenkamercommissie liet in 2013, toen de herindelingsplannen ontstonden, direct zien te kunnen schakelen op de nieuwe situatie. Er werd een visiedocument geschreven waarin voor de gemeenten verschillende scenario's werden geschetst voor invulling van de rekenkamerfunctie in het herindelingsproces. Er werd geopperd om in de overgangsfase ex-ante onderzoeken te gaan doen die licht van gewicht en binnen korte tijd afgerond zouden zijn. In de praktijk is dit niet gelukt en werd toch enkele keren weer gekozen voor de brede aanpak. Het lukte de RKC in de loop van de jaren om de

⁷ De formalistische opstelling in reactie op de gemeente Marum valt op. Met meer oog voor schaalgrootte van de gemeente had BMC deze gemeente meer recht kunnen doen in de analyse. Nu stelde BMC kortweg dat van beleidsdoelen geen sprake was omdat deze niet 'in een formeel vastgelegd beleidsplan' werden aangetroffen.

⁸ Omdat het rapport nog niet is opgeleverd wordt het niet behandeld in deze factsheets. In de interviews werd er echter wel door diverse mensen die betrokken waren naar verwezen.

gemeente Grootegast aan boord te krijgen. Er werd vanuit de twee kleine gemeenten (Marum overwoog eruit te stappen vlak voor Grootegast aanhaakte) niet altijd van harte meegewerkt. De brede en uitgebreide gegevensverzameling kostte ambtenaren relatief veel tijd. Daarnaast zorgden *hickups* (denk aan een dubbele gegevensvraag bij belastingen; de overlap bij de inventarisatie van maatschappelijke voorzieningen; en lastige start bij Informatieveiligheid) in het onderzoeksproces hebben wel aan het draagvlak geknaagd. Het lukte, mede door het werken voor vier gemeenten gelijktijdig, niet altijd goed om met hen allen voldoende te blijven communiceren. Ook wordt in de interviews regelmatig gewezen op gebrekkige accuratesse (meestal gaat het hier om details) in de rapporten.

Succesfactoren

We noemen hier eerst de succesfactoren voor doorwerking die in de interviews meermalen naar voren werden gebracht:

- **Goede opzet** van het onderzoek;
- Aan de voorkant moet een onderzoek goed zijn ingestoken, **de juiste onderzoeksvragen** moeten worden gesteld;
- Gebruik van **professionele onderzoekers** ('dat doen ze goed');
- **Kwaliteit proces van ambtelijke hoor en wederhoor** (hierover is men doorgaans tevreden);
- Maak je bekend en **laat zien wie je bent** (dit kan beter).

Hieraan kunnen we nog enkele succesfactoren toevoegen op basis van de analyse van doorwerking in factsheet 3:

- De mate waarin aanbevelingen worden *overgenomen* door B&W hangt niet altijd samen met de mate waarin aanbevelingen *in praktijk worden gebracht*. We zien dat op de twee dossiers waar B&W (aanvankelijk) het meest kritisch staan tegenover de aanbevelingen (Wegbeheer en Grondbeleid) er uiteindelijk in de praktijk het meest wordt veranderd. Dit laat zien dat een potentiële succesfactor is: **het volgen van het in praktijk brengen van de aanbevelingen**.
- Het aantal aanbevelingen dat *in praktijk wordt gebracht* hangt maar beperkt samen met de mate waarin er ook daadwerkelijk *veranderingen worden doorgevoerd*. We zien dat in het dossier Verzelfstandiging Openbaar Onderwijs aan bijna de helft van de aanbevelingen is gewerkt, maar dat de veranderingen in de praktijk hier toch zeer beperkt zijn gebleven. Dit geldt eveneens voor het dossier Schuldhulpverlening. Dit lijkt met name te komen door het feit dat vaak maar aan een deel van een aanbeveling wordt gewerkt. Het is van belang om bij het formuleren van aanbevelingen **oog te hebben voor haalbaarheid** in relatie tot nut en noodzaak.
- Het meeste succes heeft de RKC geboekt wanneer er op basis van een **grondige en concrete analyse** stevige conclusies werden getrokken over tekortschietende onderdelen van het beleid. Juist wanneer de RKC **leef** toonde en **tegen de bestuurlijke stroom in durfde te varen** had ze (op termijn) succes. De raad werd dan effectief ondersteund in het uitvoeren van de controlerende taak. We zien verder dat de mate van doorwerking van rapporten flink groter was naarmate de analyse meer concreet was (Wegbeheer, Grondbeleid, Belastingen).

We kunnen afleiden dat de combinatie van een sterke analyse en stevige conclusies wellicht de beste succesfactor zijn voor de rekenkamercommissie. De RKC mag nog vaker kritische aanbevelingen formuleren, als ze wél voldoende concreet zijn en kunnen leunen op een goede analyse die is opgezet vanuit de juiste onderzoeksvragen.

VI. Belang van rekenkamerfunctie nu en in de toekomst

We sluiten af met enkele cijfers over het belang dat respondenten hechten aan de rekenkamerfunctie in vergelijking met de uitvoering door de huidige commissie.

drie figuren

'Ziet de rekenkamercommissie als een belangrijke meerwaarde'

| | |
|-----------|--------------------------------------|
| ja 60% | weet niet / onduidelijk / nee 40% |
|-----------|--------------------------------------|

'Rekenkamerfunctie heeft niet of nauwelijks meerwaarde in de huidige vorm'

| | | |
|-----------------|------------------------|----------------------|
| mee eens 30% | beetje mee eens 10% | niet mee eens 60% |
|-----------------|------------------------|----------------------|

'Er zijn (flinke) aanpassingen nodig in de structuur en uitvoering van de rekenkamerfunctie'

| | |
|-----------|------------------------------|
| ja 90% | w.n./onduidelijk /nee 10% |
|-----------|------------------------------|

In totaal 90% van de respondenten vindt dat er (flinke) aanpassingen nodig zijn van de rekenkamerfunctie na 1 januari 2019.

FACTSHEET 2 – WERKING VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE WESTERKWARTIER

Na een periode van 8 jaar rekenkameronderzoek door de rekenkamercommissie Westerkwartier is het in 2018 tijd om terug te kijken op die periode.

De drie afzonderlijke factsheets verhouden zich als volgt tot elkaar:

Factsheet 1 geeft een beeld van de ervaringen van 27 betrokkenen met de rapporten van de rekenkamercommissie inclusief een analyse van de meerwaarde en toekomstverwachtingen.

Factsheet 2 geeft een inzicht in de wettelijke rekenkamerfunctie en de invulling ervan in de gemeente Westerkwartier.

Factsheet 3 bevat een schematisch overzicht waarin van alle acht behandelde dossiers een analyse van het uitgebrachte rapport en de doorwerking van aanbevelingen is weergegeven.

Deze tweede factsheet is bedoeld om alle betrokken partijen te informeren over de rekenkamerfunctie inhoudt en de werking ervan in Westerkwartier.

I. De rekenkamerfunctie in Westerkwartier

Tot 2011 hadden de vier gemeenten in Westerkwartier eigen lokale rekenkamers. Die bestonden uit een combinatie van raadsleden en één of meer externe leden. Vanaf 2011 besloten de gemeenten Leek, Marum en Zuidhorn de functie gezamenlijk onder te brengen bij één commissie met alleen externe leden. Grootegast hield de eigen rekenkamercommissie, die feitelijk een vrij slapend bestaan leidde in de periode tot 2016. In de tussenliggende periode sloot Grootegast soms wel (Verzelfstandiging Openbaar Onderwijs; Gemeentelijke Belastingen), maar meestal niet bij de uitgevoerde onderzoeken aan. Vanaf 2016, dus toen de herindeling rap dichterbij kwam, besloot Grootegast definitief bij de RKC Westerkwartier aan te sluiten.

De commissie voerde de onderzoeken uit met een jaarlijks budget van aanvankelijk circa € 50.000. Hierbij huurde ze steeds een extern gespecialiseerd onderzoeksbureau. Het enige onderzoek dat in eigen beheer werd uitgevoerd was het onderzoek naar de Verzelfstandiging van het Openbaar Primair Onderwijs. Sinds vorig jaar is een bezuiniging op de rekenkamerfunctie doorgevoerd, waardoor de commissie het moet doen met € 45.000. Twee derde van dit bedrag (€ 30.000) is bedoeld voor inhuur. Alle gemeenten dragen hiertoe € 7.500 bij. De rest (€ 15.000) is bedoeld voor de vergoeding van leden, secretariaat en overige kosten. Zuidhorn en Leek dragen hierin (vanwege de gemeentegrootte) twee keer zoveel bij als Grootegast en Marum.

II. De werkwijze van de RKC Westerkwartier

De rol van de auditcommissie en de begeleidingscommissie

In de auditcommissie van elke gemeente staan rekenkamer onderzoeken in principe elke keer op de agenda. De fractievertegenwoordigers, wethouder Financiën, Hoofd Bedrijfsvoering, controller, accountant en een lid van de RKC zitten hier twee keer per jaar bij elkaar. De fractievertegenwoordigers kunnen hier onderwerpen aandragen. Verder vraagt de RKC af en toe bij de raden na of ze onderwerpen hebben voor een rekenkameronderzoek. De RKC maakt zelf een keuze voor een onderwerp en formuleert de onderzoeksvragen. Bij diverse respondenten is er geen helder beeld hoe de huidige RKC tot de keuze voor bepaalde onderzoeksvragen komt.

Voor de keuze van een onderwerp noemt één van de RKC-leden de volgende criteria die in de praktijk zijn gehanteerd:

- Maatschappelijke relevantie;
- Onderwerpen die de burger raken;
- Mogelijke financiële consequenties voor overheid (en dus voor de burger);
- Onderwerpen die niet eerder onderzocht zijn.

In het eigen onderzoeksprotocol noemt de RKC het maatschappelijk en financieel belang als criteria.

Met de begeleidingscommissie (hierin zitten de vier griffiers en fractievertegenwoordigers per gemeente) wordt afgestemd als zich voor of tijdens een onderzoek knelpunten voordoen. Ook verzorgt de begeleidingscommissie functionerings- en sollicitatiegesprekken. Als de RKC een onderzoek gaat starten, dan roept ze in ongeveer de helft van de gevallen de raden bijeen voor een brede informatiebijeenkomst in een van de gemeenten. Bij deze bijeenkomsten zijn soms weinig (circa tien), maar in de meeste gevallen tussen 20 en 50 raadsleden aanwezig, het meest uit de twee grootste gemeenten.

Als het rapport gereed is, belegt de RKC meestal een bijeenkomst met de raad of raden om de bevindingen te presenteren. Er wordt op zo'n avond soms wel, maar meestal niet meer inhoudelijk op het rapport ingegaan. De RKC heeft de afgelopen bewust gekozen voor een koers waarbij bespreking van resultaten Nadat het college de aanbevelingen heeft overgenomen (dat doet ze meestal) en aangeeft wat ze ermee gaat doen, wordt het in de gemeenteraad geagendeerd. Daar vindt vervolgens meestal geen inhoudelijke discussie meer plaats over het rapport.

Citaat: 'Want als zo'n rapport er is, dan kun je denken 'poeh poeh ernstig', maar als het college het ermee eens is, dan hoef je het er dus niet meer over te hebben. En zo gaat het in 99% van de gevallen'.

Na het presenteren van de aanbevelingen komen de voorgenomen acties door B&W (en dus niet de aanbevelingen zelf) op een lijstje met toezeggingen. Het wordt uit de interviews niet precies duidelijk hoe omgegaan wordt met het afvoeren van toezeggingen van dit lijstje. Raadsleden, en ook anderen, moeten erkennen dat de uitvoering van aanbevelingen zich eigenlijk direct na verschijnen van het rapport grotendeels aan hun zicht onttrekt.

III. Historie van de rekenkamerfunctie

Ontstaan van rekenkamer(commissie)s

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga) adviseerde begin deze eeuw de regering om de mogelijkheid in de wet voor gemeenten en provincies op te nemen om een rekenkamer te kunnen instellen. De wetgever achtte, in afwijking van de adviezen van de Staatscommissie en de Raad van State, het instituut lokale rekenkamer van een zodanig belang binnen het duale bestel, dat het als verplichting in de wet werd opgenomen. In de Memorie van Toelichting staat: *"Het belang daarvan voor de kwaliteit van het college en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger is dermate groot dat het al dan niet instellen van een rekenkamer geen onderwerp van gemeentelijk beleid mag zijn"*.

De Gemeentewet stelt daarom in artikel 81a dat de raad een *rekenkamer* instellen. Doet hij dat niet, dan *stelt* de raad op basis van ex artikel 81oa Gemeentewet bij verordening regels vast voor de uitoefening van een *rekenkamerfunctie*. Daarbij kan bijvoorbeeld gekozen worden om een *rekenkamercommissie* in te stellen op basis van ex artikel 84 Gemeentewet. Deze vorm is in 2011 gekozen in Westerkwartier. Sinds 2011 is daarbij de Rekenkamercommissie Westerkwartier middels een personele unie werkzaam voor meerdere (eerst drie en sinds 2016 vier) verschillende gemeenten gelijktijdig.

Er ligt een duidelijk verband met de, in 2002, gewijzigde Gemeentewet waarin het duale stelsel in het gemeentebestuur werd geïntroduceerd. In het duale stelsel zijn de verantwoordelijkheden van de raad en het college beide explicieter belegd. De raad stelt beleidskaders vast en controleert het college op de uitvoering ervan. De rekenkamerfunctie ondersteunt, als orgaan van de gemeente, de raad bij het uitoefenen van die controlerende taak.

Verschijningsvormen, wettelijke normen

Veel normen die wettelijk gelden voor de *rekenkamer*, gelden niet voor de *rekenkamerfunctie* (bijvoorbeeld in de vorm van de *rekenkamercommissie* op basis van ex artikel 84 Gemeentewet) waardoor in de eerste jaren na de verplichte invoering van de rekenkamer in 2006 enige tijd onduidelijkheid heeft bestaan over de noodzaak tot onafhankelijkheid. In twee uitspraken heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te kennen gegeven dat de rekenkamerfunctie binnen de grenzen van het haar (door de raad) toegekende budget haar eigen onderzoeksagenda bepaalt. Een budget is een belangrijke randvoorwaarde voor een rekenkamer om onafhankelijk te kunnen werken.

Voor de rekenkamer is daarom in artikel 81j, lid 1 Gemeentewet vastgelegd dat de raad, na overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen beschikbaar stelt voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden. Het budget ligt in Nederland al jaren stabiel op zo'n 0,10% van de hele gemeentelijke begroting. Vaak wordt een bedrag van € 1 per inwoner als vuistregel aangehouden. Het budget in Westerkwartier ligt, uitgaande van deze vuistregel, enigszins lager. De toekomstige inwonertal van de gemeente Westerkwartier ligt op circa 62 duizend. Impliciet gaat ook de hoogste bestuursrechter ervan uit dat ook voor de *rekenkamerfunctie* een onderzoeksbudget wordt toegekend.

Een viertal artikelen, artikel 182, 184, 184a en 185 Gemeentewet, wordt expliciet op de uitoefening van de rekenkamer(functie) van toepassing verklaard. Hieruit is een aantal normen af te leiden. In artikel 182 is vastgesteld dat de rekenkamer de *doelmatigheid*, *doeltreffendheid* en de *rechtmatigheid* van het door het gemeentebestuur gevoerde college onderzoekt. In artikel 185 staan nog een aantal normen die te maken hebben met de activiteiten van de rekenkamer. In lid 1 is de verplichting opgenomen dat de rekenkamer haar bevindingen en oordelen (aanbevelingen) vastlegt in rapporten. In lid 3 legt de wet de rekenkamer de verplichting op om elk jaar voor 1 april een verslag op te stellen van haar werkzaamheden van het voorgaande jaar.

Gemeenten kunnen de rekenkamerfunctie verder overigens vrijwel volledig naar wens invullen. Er bestaat in Nederland dan ook een grote variëteit: in bijna de helft van de Nederlandse gemeenten (Van der Mark: 2015, p. 5) kiest men voor rekenkamerfuncties met alleen externe leden zoals ook in de gemeente Westerkwartier. Er zijn ook varianten met zowel externe leden als raadsleden, en met alleen maar raadsleden.

Ook in de uitvoering van de onderzoeken (door de leden zelf, door een ambtenaar of extern) en de ondersteuning (geen ondersteuning, een medewerker van de griffie, inhuurcontracten) bestaan grote verschillen tussen gemeenten. Gemeenten kunnen ook, al dan niet via een gemeenschappelijke regeling, een gemeenschappelijke rekenkamer instellen. Overigens is er in 8% van de Nederlandse gemeenten geen rekenkamerfunctie ingericht. De nieuwe wet beoogt ook om hieraan een einde te maken.

Functioneren van rekenkamer(commissie)s

Landelijk hecht ongeveer de helft van de raadsleden ‘(erg) veel belang’ aan een rekenkamerfunctie blijkt uit onderzoek door Berenschot⁹ in 2015. Datzelfde onderzoek laat verder zien dat griffiers doorgaans veel meer doordrongen zijn van het belang. Maar liefst drie kwart (72%) van de griffiers hecht aan rekenkamer(commissie)s ‘veel belang’ of ‘erg veel belang’. Hoewel uit landelijk onderzoek blijkt dat de meeste raadsleden (71%) in het algemeen tevreden zijn met de rekenkamer(commissie)s, verschilt dit wel per onderwerp. Op de werkwijze en de kwaliteit van eindproducten wordt relatief goed gescoord, terwijl over de doorwerking en implementatie van aanbevelingen landelijk gezien slechts zo’n 40% tevreden is. Over de versterking van de controlerende rol van de raad is een duidelijk kleiner deel van de raadsleden (47%) tevreden. In het algemeen functioneren rekenkamer(commissie)s voldoende goed, hetgeen we kunnen afleiden uit het feit dat slechts een heel kleine minderheid (rond 5%) van raadsleden aangeeft (heel) ontevreden te zijn hierover.

Belang van de rekenkamer(commissie)s

Een belangrijk argument om de rekenkamer(functie) in de Gemeentewet te verankeren was en is nog steeds het feit dat binnen de gedualiseerde verhoudingen het gevaar op de loer ligt dat de raad een te grote kennisachterstand heeft ten opzichte van het college. Een ander argument is dat de raad geen (groot) ambtenarenapparaat ter beschikking heeft om zijn controlerende taak goed te kunnen uitvoeren.

Naar aanleiding van de aangenomen motie Fokke, ingediend bij de behandeling van de begroting voor het jaar 2015 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Tweede Kamer, heeft de Minister van dit departement een actieplan opgesteld om de positie van de lokale rekenkamers te versterken. In de praktijk bleek dat in een aantal gemeenten de rekenkamer(functie) niet werkelijk invulling werd gegeven. Uit een onderzoek, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en uitgevoerd door het organisatieadviesbureau Berenschot¹⁾, kwam onder andere naar voren dat een aantal gemeenteraden in vooral een aantal kleinere gemeenten niet de noodzaak van een functionerende rekenkamer(functie) inzagen.

In Gemeente.nu noemt Piet van Mourik, directeur Stichting De regisserende Gemeente, in een column van zijn hand de gemeentelijke rekenkamers een intrigerend gezelschap. “Ze blinken uit in gedegen rapporten voor onder in een ambtelijke lade, dat terwijl ze juist het gecompliceerde leven van gemeentebesturen zoveel makkelijker kunnen maken.” Op de vraag of er zich, door het werk van de rekenkamers, spectaculaire verbeteringen aandienen antwoordt Van Mourik met ‘zelden’. Hij schrijft: “Gemeenteraadsleden buigen zich over

⁹ Organiseatieadviesbureau Berenschot, Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies, 12 juni 2015.

doorwrochte rapporttaal. Veel dank, schande en wartaal wordt uitgesproken. Met veel aplomp worden uiteindelijk de aanbevelingen overgenomen. Het college moet er mee aan de slag. In werkelijkheid gaat deze over tot de orde van de dag. Soms vraagt een kritisch raadslid na een tijdje hoe het zit. Omdat ieder raadslid weleens ergens over zeurt komt de wethouder weg met ‘wordt aan gewerkt’.”

We zien uit het citaat dat soms met de nodige scepsis naar rekenkamer(commissie)s wordt gekeken.

Dat er grote nuanceverschillen zijn in het vormgeven van het lokale college moge duidelijk zijn. Tal van onderzoeksrapporten zijn er de laatste jaren verschenen waarin die verschillen in beeld zijn gebracht. Ook de verschillen tussen gemeenten in het vormgeven van de rekenkamerfunctie en het beschikbaar stellen van budget zijn groot.

Het onderzoek van Berenschot laat wisselende waardering zien voor de rol van de rekenkamerfunctie en de rekenkamerrapporten. Soms zijn er zorgen over follow-up van de aanbevelingen die door rekenkamers worden gedaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft in een brief aan de Tweede Kamer¹⁰ op 7 juli 2015:

“Een belangrijk knelpunt dat is gesignaleerd, is dat rekenkamerrapporten dikwijls te weinig worden doorvertaald naar concrete beleidswijzigingen van een gemeente, ook al worden de aanbevelingen door de raad onderschreven. Uit het onderzoek (van Berenschot) blijkt dat gemeenteraden dikwijls ontevreden zijn over het uitblijven van deze doorvertaling. Dit kan liggen aan de kwaliteit van het onderzoek, maar ook aan gebrekkige communicatie tussen college, raad en rekenkamer over diens rapporten.”

De rekenkamercommissie in Westerkwartier

Ook in Westerkwartier is de rekenkamercommissie steeds bezig de balans te vinden tussen enerzijds relevant onderzoek doet dat aansluit bij de ambtelijke werkelijkheid en gepaard gaat met haalbare aanbevelingen; en anderzijds het bewaken van een onafhankelijke positie.

De Minister worstelt, net als veel rekenkamer(commissie)s met het dilemma van onafhankelijkheid in zijn brief. Hij schrijft:

“In een onafhankelijke rekenkamer mogen raadsleden geen lid zijn van de rekenkamer. Ik acht het echter van groot belang dat raadsleden wel op een andere wijze betrokken kunnen zijn bij de rekenkamer. Uit de expertbijeenkomsten (gehouden in het kader van het onderzoek van Berenschot) blijkt dat de betrokkenheid van raadsleden het functioneren van de rekenkamer namelijk kan versterken. In dat kader zal gekeken worden naar enkele ‘best practices’, waarover gemeenten nader zullen worden geïnformeerd. Te denken valt aan een afvaardiging van raadsleden die periodiek namens de raad overleggen met de rekenkamer over kwesties als onderzoeksprogrammering, de voorlopige resultaten en de doorwerking van rekenkameronderzoek in het beleid van de gemeente”.

Nieuwe wet in 2018

¹⁰ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kamerbrief over *Actieplan lokale rekenkamers*, 7 juli 2015.

Omdat lokale rekenkamers van groot belang worden geacht voor de lokale democratie, wordt naar verwachting binnenkort een wetsvoorstel van minister Ollongren aangenomen die de rekenkamerfunctie gaat versterken. Dit is nodig in het licht van het uitdijende takenpakket voor gemeenten: in 2021 komt met de overheveling van de Omgevingswet naar de gemeente nóg meer werk op het bord van raadsleden te liggen. De wet voorziet erin dat aan de lokale rekenkamer een raadslid als adviseur kan worden toegevoegd.

FACTSHEET 3 Rekenkamercommissie Westerkwartier: doorwerking per dossier (2011-2018)

In deze derde factsheet vindt u een schematisch overzicht van alle acht rekenkamerrapporten van de rekenkamercommissie (RKC) Westerkwartier inclusief een beoordeling van de doorwerking.

De drie afzonderlijke factsheets verhouden zich als volgt tot elkaar:

Factsheet 1 geeft een beeld van de ervaringen van 27 betrokkenen met de rapporten van de rekenkamercommissie inclusief een analyse van de meerwaarde en toekomstverwachtingen

Factsheet 2 geeft een inkijkje in de wettelijke rekenkamerfunctie en de invulling ervan in de gemeente Westerkwartier.

Factsheet 3 bevat een schematisch overzicht waarin van alle acht behandelde dossiers een analyse van het uitgebrachte rapport en de doorwerking van aanbevelingen is weergegeven.

| | |
|---|---|
| <p>I Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)</p> <p>Elke gemeente moest voor eind 2011 een laagdrempelig inlooppunt voor burgers hebben, gericht op jeugdgezondheidszorg en opvoedondersteuning.</p> <p>Onderzocht is of de vorming van het CJG op koers ligt en of van samenwerking en integratie van hulpverlening sprake is. Het betreft een landelijk onderzoek dat door 30 lokale rekenkamers op vergelijkbare wijze werd uitgevoerd. De focus ligt op de regierol, intergemeentelijke samenwerking en de positie van raden.</p> | <p>II Schuldhulpverlening</p> <p>Op verzoek van raad van Zuidhorn werd onderzoek gedaan naar de effectiviteit van schuldhulpverlening. Omdat landelijk de aanvragen stijgen (+15%) en er per 1 juli 2012 een nieuwe wet in werking trad die van gemeenten beleid verwacht inclusief preventief aanbod. Verder stonden budgetten in veel gemeenten onder druk.</p> <p>De focus lag in het onderzoek op de omvang van lokale schuldenproblematiek; de toegankelijkheid van hulp; en het wel/niet slagen van trajecten en de oorzaken ervan.</p> |
| <p>III Verzelfstandiging Openbaar Primair Onderwijs</p> <p>Vanwege de fusie tussen de Stichting Westerwijs en de Stichting Openbaar Onderwijs Zuidhorn is (op initiatief vna Marum) door de RKC zelf onderzoek gedaan. Gericht op de overgebleven sturingsmogelijkheden van de raad en de informatievoorziening door Westerwijs. Risico's met financiële of juridische consequenties staan centraal. Ook is gekeken naar consequenties voor continuïteit en kwaliteit van het onderwijs.</p> | <p>IV Wegbeheer Zuidhorn</p> <p>De constatering dat onderhoud van kapitaalgoederen circa 15% van het gemeentelijk budget beslaat, mondde uit in een onderzoek naar wegbeheer. Door de kwaliteit van het wegonderhoud van Zuidhorn en de financiële dekking af te zetten tegen de situatie in Marum en Leek wordt duidelijk welke verschillen er zijn en hoe groot deze zijn. De nadruk ligt op de beleidsuitvoering.</p> |
| <p>V Grondbeleid Leek</p> <p>Onderzoek naar risicomanagement in grondbeleid, specifiek toegespitst op twee exploitaties (Oostindië en Leeksterveld). De rol van de regio werd ook meegenomen in een analyse van de periode 2000 – 2013.</p> | <p>VI Verbonden Partijen</p> <p>Onderzoek gericht op de wijze waarop gestuurd wordt op Werkvoorzieningschap Novatec, ISD Noordenkwartier, Afvalbeheer, Reinigingscommissie, Waterbedrijf en Enexis. Mede vanwege toekomstige nieuwe partijen vanwege de decentralisaties.</p> |
| <p>VII Gemeentelijke belastingen</p> <p>Het rapport gaat over (1) bestemmingsbelastingen (opbrengsten bedoeld voor taken als afvalheffing, rioolheffing); en (2) retributies (burger/organisatie betaalt 'leges' voor diensten zoals omgevingsvergunningen, burgerzaken, APV (evenementen) en voor begraven. Doel was te komen tot transparante tariefstelling en bij te dragen aan harmonisering van tarieven in Westerkwartier.</p> | <p>VIII Maatschappelijke Voorzieningen</p> <p>Verschillen in eigendom (privaat/gemeentelijk) en beheer van sportvoorzieningen, buurt- en dorpshuizen, multifunctionele accommodaties en bibliotheken zijn in kaart gebracht.</p> |

Schematisch overzicht beoordeling rekenkamerrapporten en doorwerking 2011 – 2012

| | I. – Centrum voor Jeugd en Gezin | Analyse rapport en doorwerking | | |
|------------------|---|---|--|-----------------------------------|
| 2 0 1 1 | <p>Het rapport bevat een mooie beschrijving van de startfase van het CJG Westerkwartier met meer <i>oordelen</i> dan <i>analyse</i> ('Opvallend vinden wij...' en 'Naar onze mening...'). Reden hiervan is dat de RKC koos voor een <i>rekenkamerbrief</i>, in plaats van een <i>rapport</i> omdat het CJG nog volop in ontwikkeling was.</p> <p>Beschrijving van aanwezige voorwaarden voor ontwikkeling van het CJG is sterk te noemen. Theoretisch klopt het verhaal; de beschrijving staat echter vrij ver af van de praktijk. Keuze voor ex-ante onderzoek is sterk en zal ook in de vervolgperiode nog diverse malen worden gemaakt.</p> <p>De RKC adviseert zowel een beleidsplan als een programma rondom het CJG te ontwikkelen. Maar in de jaren na het onderzoek komt juist niet het CJG centraal te staan. Dit wordt veroorzaakt door de verschillende transities, waardoor CJG juist onderdeel wordt van bredere beleidsontwikkeling. Het WMO Beleidsplan 2014 – 2017 is opvolger van maar liefst zeven (!) oudere nota's. Het CJG wordt in deze nieuwe nota één keer genoemd. De RKC pleit in haar rapport voor samenwerking en harmonisering terwijl we later juist zien dat individuele gemeenten in het regionaal transitie arrangement veel <i>eigen</i> beleidsruimte voor eigen keuzen houden. Bijvoorbeeld om teams in te richten '<i>alleen voor jeugd en gezin, via een CJG, ene wijkteam of multidisciplinair team.</i>' Het CJG is in de jaren na 2011 niet of moeilijk herkenbaar in kostenplaatjes gericht op het sociaal domein.</p> <p>Zeven jaar na het verschijnen van het rekenkamerrapport verschijnt een 'Preventieplan Jeugd: Centrum Jeugd en Gezin Westerkwartier'.</p> <p style="text-align: center;">Conclusie: het rapport had nauwelijks doorwerking.</p> | | | |
| | AANBEVELINGEN | | | |
| | KWALITEIT VAN AANBEVELINGEN: <i>zwak tot redelijk</i> | | | |
| | <i>sterke punten</i> | <i>zwakke punten</i> | | |
| | aanbevelingen zijn uitgesplitst per rol/geadresseerde partij | specificiteit aanbevelingen | | |
| | enkele aanbevelingen specifiek aan de raad gericht | haalbaarheid | | |
| | breedte van onderwerpen | vaag (zie: 'het in positieve zin ontwikkelen van meldgedrag') | | |
| | DOORWERKING PER AANBEVELING | | | |
| | | = enige tot aanzienlijke doorwerking | | = geen tot nauwelijks doorwerking |
| | | = doorwerking onvoldoende duidelijk / kan niet worden vastgesteld | | |
| 2 0 1 2 | 1. Blijf erop toezien dat verbreding van samenwerking in het CJG doorgaat. | 5. Kijk goed of al sprake is van taakverdeling tussen gemeenten, breidt zo mogelijk/nodig uit, en zorg voor bijvoorbeeld kostenverrekening als compensatie. | | |
| | 2. Het is een aandachtspunt voor de raad of meldgedrag van hulpverleners en instellingen zich in positieve zin blijft ontwikkelen. | 6. Overweeg (ad aanbevelingen 1 en 2) het aangaan van een <i>Convenant verdergaande samenwerking Westerkwartiergemeenten</i> | | |
| | 3. Informatie terzake succes/falen van zorgcoördinatie moet van zodanige kwaliteit zijn dat de politieke verantwoordelijkheid gerealiseerd kan worden. | 7. De verantwoordingsinformatie dient tijdig, informatief en op het vastgestelde (regionale) beleidskader geënt te zijn (gericht aan de raad). | | |
| | 4. Formuleer een regionaal CJG-beleidskader met name om de regierol goed te kunnen uitvoeren. | | | |

| II. SCHULDHULPVERLENING ZUIDHORN | | ANALYSE RAPPORT EN DOORWERKING | | | |
|----------------------------------|---|---|--------------------------------|-----------------------------------|--|
| | Het rapport bevat een adequate weergave van de (impliciete) beleidskeuzes. | | | | |
| S | Onderzoeksmethode: het valt op dat er wél een onderzoeksvraag over ervaringen van schuldenaren is opgenomen, maar deze zijn niet zelf geraadpleegd. | | | | |
| C | Het is een uitgebreide inventarisatie, waarin zowel lokale als landelijke cijfers gepresenteerd, toch lukt het nog niet om de omvang van de problematiek helder te krijgen. | | | | |
| H | Er is een uitgebreide analyse uitgevoerd inclusief cijfermatige onderbouwing, maar heldere duiding ontbreekt. | | | | |
| U | Hoewel het rapport geen zicht biedt op aard & omvang, bevat het rapport wél een waarschuwing voor stijgende kosten bij stijgende instroom (p. 24). | | | 2 | |
| L | Er was materiaal in de analyse aanwezig om de aanbevelingen beter te onderbouwen. De boodschap had steviger kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld: 'Er is mogelijk sprake van een flink probleem, mét mogelijkheden om bij een juiste aanpak gemeenschapsgeld te besparen en leed te voorkomen. Dáárom is nader onderzoek nodig'. | | | 0 | |
| D | | | | 1 | |
| H | Het rekenkamerrapport verscheen in mei 2012. Kort erna, in juli 2012, was het wettelijk vereiste nieuwe beleidsplan gereed. Desondanks is er vrijwel geen verbinding te zien tussen beide | | | 1 | |
| U | documenten. De gemeente maakte dus nauwelijks gebruik van de door de RKC verzamelde cijfers en achtergrondinformatie. Ook in de jaren erna veranderde er weinig op dit beleidsterrein. | | | | |
| L | Conclusie: het rapport had nauwelijks doorwerking. | | | | |
| P | AANBEVELINGEN | | | | |
| V | KWALITEIT VAN AANBEVELINGEN: <i>redelijk tot sterk</i> | | | | |
| E | <i>sterke punten</i> | | <i>zwakke punten</i> | | |
| R | concrete uitwerking naar risicogroepen | | de aanbevelingen zijn verstopt | - | |
| L | uitvoerbare maatregelen | | enkele onheldere formuleringen | | |
| E | onderbouwing aanbevelingen | | geen adressering | | |
| N | DOORWERKING PER AANBEVELING | | | | |
| I | | = enige tot aanzienlijke doorwerking | | = geen tot nauwelijks doorwerking | |
| N | | = doorwerking onvoldoende duidelijk / kan niet worden vastgesteld | | | |
| G | 1. Ga in aanvulling op de wettelijke planverplichting tevens in op aard en omvang problematiek; aanpak (middelen en resultaten); informatievoorziening aan de raad; organisatie van de uitvoering inclusief gedifferentieerde bekostiging. | | | 2 | |
| Z | 5. Inventariseer welke organisatie betrokken zijn en zouden moeten zijn. Organiseer met hen een dialoog en spreek af welke verantwoordelijkheden organisaties en gemeente hebben. | | | 0 | |
| U | 2. Inventariseer aard en omvang van schuldenproblematiek in Zuidhorn. | | | 1 | |
| I | 6. Communiceer beleidsveranderingen vooraf helder; en maak afspraken over de boodschap aan het doorverwijzen van mensen met schulden. | | | 2 | |
| D | 3. Stel risicogroepen vast en bepaal communicatie-/preventiestrategie per groep. | | | | |
| H | 7. Span je als gemeente in om te zorgen dat Wold en Waard met GKB een samenwerkingsconvenant tekent. | | | | |
| O | 4. Kies hoeveel de gemeente aan preventie wil doen, inclusief activiteiten en budget. | | | | |
| R | 8. Maak samenwerking en regierol gemeente onderdeel van het beleidsplan. | | | | |
| N | | | | | |

| | III. VERZELFSTANDIGING PRIMAIR OPENBAAR ONDERWIJS | ANALYSE RAPPORT EN DOORWERKING | |
|---|--|--------------------------------|---|
| V | Aanleiding voor het onderzoek: raad stuurt vooral op inhoud, terwijl ze wettelijk alleen nog de jaarrekening goed kan keuren en beperkt invloed heeft op de governance structuur. RKC wilde raad | | |
| E | informereren over de overgebleven sturingsmogelijkheden. Er is bewust geen focus gelegd op financiële kant. Dat is opmerkelijk omdat juist de enige overgebleven sturingsmogelijkheden van de | | |
| R | raad op dit vlak liggen en er structureel sprake was van rode cijfers. Onbedoeld heeft het rapport Westerwijs bescherming geboden tegen een raad die zich bemoeide op inhoud, maar | | |
| Z | ondertussen geen zicht had op de (achtergrond van de) financiële cijfers. Om de raad te wijzen op haar beperkte sturingsmogelijkheden wat betreft inhoud van het beleid had wellicht met minder | | |
| E | uitgebreide studie kunnen worden volstaan. | | |
| L | In het rapport wordt het bovenwettelijk karakter van de aanbevolen verbetering van de verantwoording aan de raad werd benadrukt. Door ontbreken van een financiële analyse ontbreekt verder | | |
| F | een sterkere nadruk op urgentie van maatregelen. In het rapport zijn echter aanknopingspunten te vinden voor een steviger analyse en conclusies over de noodzaak van betere publieke | | 2 |
| S | verantwoording. Dit zijn: structureel dalende leerlingaantallen (4.2.2), structureel rode cijfers sinds 2010 (4.3.3), relatief lage kapitalisatiefactor (4.3.4), en het feit dat circa 60% van de reserves | | 0 |
| T | belegd is in een verliesgevend fonds. Dit in combinatie met bevindingen waarin het college 'groot vertrouwen geniet', raadsleden 'tevreden zijn over grote openheid', een wethouder die 'uit eigen | | 1 |
| A | beweging weinig informatie verstrekt' en een raad die 'geen reden ziet de wethouder tussentijds informatie te vragen'. De risicoparagraaf heeft Westerwijs voorts 'betrekkelijk eenvoudig | | 2 |
| N | gehouden'. | | |
| D | De rekenkamercommissie concludeert in het rapport dat Westerwijs met de gemeenten nagenoeg geen afspraken maakte over verantwoordingsinformatie. Zo werden financiële tekorten nooit | | |
| I | gemeld aan de wethouder. Terwijl de gemeente Zuidhorn in de jaren na de fusie in totaal circa 5 miljoen moest investeren in Westerwijs en het bijzonder onderwijs (doorbetalingsverplichting!). | | |
| G | Een steviger verantwoording van middelen door Westerwijs is dus noodzakelijk en urgent. En er wordt geconcludeerd dat enerzijds de verantwoording dient te verbeteren en dat er nadere | | - |
| I | afspraken hierover nodig zijn. Tegelijkertijd overheerst in het rapport de grote tevredenheid over de bereidheid van Westerwijs om informatie te verstrekken, terwijl hiervan ná het rapport niets | | |
| N | meer is gebleken. Terecht constateert de RKC dat de gemeente een organisatie goedkeurde waarin de informatievoorziening onvoldoende geregeld was. | | |
| G | Conclusies en aanbevelingen werden door alle raden overgenomen. Reacties van de vier gemeenten stemmen in de kern overeen. Zuidhorn is positief en treedt niet in detail. De andere drie | | |
| | gemeenten wijzen in de reactie op diverse storende slordigheidsfouten in de concept-rapportage. Ze zijn opgenomen in de openbare eindversie, en hadden in fase van ambtelijk wederhoor | | 2 |
| O | afgehandeld moeten zijn (hierdoor nu verwijzingen naar onjuiste pagina's en alinea's). Fouten gaan over verwisselen van de termen 'hoog' en 'laag' risicoprofiel en de bevinding dat het jaartal | | 0 |
| N | waarin de 'bruidschatregeling' beëindigd zou zijn niet klopte (dat was niet in 2012 maar in 2014). Beide raken aan de kern van de analyse. Ten aanzien van de aanbevelingen trekken enkele | | 1 |
| | gemeenten de haalbaarheid van het sluiten van een convenant inclusief alle aanbevelingen in twijfel. | | |
| D | Verwijzingen naar het rekenkamerrapport ontbreken in raadsstukken die volgen ná het rapport. In een raadsbrief (goedkeuring jaarrekening) wordt na verschijnen van het rekenkamerrapport niet | | 3 |
| E | gesproken over 'voldoen aan afspraken' of verwezen naar beleid. In 2014 is weliswaar 'de intentie uitgesproken' om jaarlijks afstemmingsoverleg te voeren tussen de portefeuillehouders en de | | |
| R | school. Of dit daadwerkelijk plaatsvond vóór de financiële situatie ernstig verslechterde is in dit onderzoek niet nagegaan. In 2014 (het jaar ná het verschijnen van het rekenkamerrapport) lag het | | |
| W | tekort van Westerwijs circa 1 miljoen hoger dan het aanvankelijk begrote tekort (3 ton). Extra inspectieonderzoek bracht dit tekort aan het licht. Adequate maatregelen leidden op korte termijn | | |
| I | weliswaar tot een batig saldo, maar het is de vraag of het onderzoek van de rekenkamercommissie niet al aanleiding had moeten zijn om eerder tot maatregelen te komen. Dit is niet gelukt. De | | |
| J | geformuleerde aanbevelingen waren weliswaar redelijk tot sterk geformuleerd uitgaand van de gekozen insteek van het onderzoek. Maar met meer aandacht voor financiële aspecten in de | | |
| S | analyse hadden steviger conclusies getrokken kunnen worden. | | |
| | Conclusie: het rapport had nauwelijks doorwerking | | |

| | | |
|---|---|---|
| III. VERZELFSTANDIGING PRIMAIR OPENBAAR ONDERWIJS | | |
| Kwaliteit van Aanbevelingen: <i>redelijk tot sterk</i> | | |
| <i>to the point</i> en concreet | | inconsistentie ¹¹ in wijze van formuleren |
| breedte van onderwerpen | | specificiteit |
| gericht op versterking rol raad | | voorspelbaarheid |
| DOORWERKING PER AANBEVELING | | |
| | = enige tot aanzienlijke doorwerking | = geen tot nauwelijks doorwerking |
| | = doorwerking onvoldoende duidelijk / kan niet worden vastgesteld | |
| 1. Maak nadere afspraken over informatie waaraan gemeenteraden behoefte hebben in een convenant. | | 5. Maak meer werk van de risicoparagraaf: uitputtende lijst van risico's inclusief externe en projectrisico's. En kwantificeer de risico's plus benoem de beheersingsmaatregelen van de risico's. |
| 2. Maak duidelijke afspraken over het geven van een resultaatsverwachting jaarlijks in september. | | 6. Rapporteer jaarlijks in hoeverre gesignaleerde risico's daadwerkelijk zijn voorgevallen. |
| 3. Neem in elke begroting een actuele meerjarenraming op. | | 7. Trek als raden meer gezamenlijk op: organiseer dat de informatieverstrekking gezamenlijk plaatsvindt. |
| 4. Geef in jaarplannen en begroting meer inzicht in wijze waarop Westerwijs kwaliteit wil versterken. | | |

¹¹ Soms is een aanbeveling kort en 'puntig' en soms wordt te uitgebreid uitgeweid.

| IV. WEGBEHEER ZUIDHORN | | ANALYSE RAPPORT EN DOORWERKING | | | |
|--|---|--|--|------------------|------------------|
| W E G B E H E R Z U I D H O R N | <p>In de analyse is goed inzichtelijk gemaakt dat kapitaallasten ten aanzien van wegbeheer en -reconstructies in enkele jaren voortdurend stegen. Er is nagelaten te vermelden dat de som van kapitaallasten en onderhoudskosten in de loop van dezelfde periode dalen. Dit maakt het geschetste beeld vrij eenzijdig negatief. Bepalend voor de toon van de reactie van B&W is de suggestie die de RKC wekt dat de gemeente Zuidhorn <i>bewust</i> kiest voor het vooruitschuiven van kosten naar de toekomst. De RKC tracht in nawoord de suggestie weg te nemen, hetgeen niet lukt.</p> <p>In de fase van hoor en wederhoor is er verwarring over de <i>plek</i> waar het doorschuiven van kosten wordt onderbouwd. Verwijzingen naar verschillende tabelnummers met het noemen van een foutief paginanummer noemt. Vooraf onderling (face to face) overleggen had hier wellicht kou uit de lucht kunnen halen. RKC herroep in haar nawoord een van de conclusies ('te kort door de bocht'). Ook de bevinding dat een onderzoeksverslag niet naar de gemeenteraad zou zijn gestuurd blijkt feitelijk onjuist. Timing van het onderzoek was niet optimaal: de RKC trok conclusies over 'niet voldoen aan wettelijke verplichtingen' voor het accountantsrapport dat het tegendeel laat zien. De beleidsnota Wegen verscheen toen het rekenkamerrapport in concept gereed was.</p> <p>Eén van de belangrijkste conclusies (geen reconstructie meer uitvoeren van wegen) heeft Zuidhorn 'links laten liggen'. Maar de keuze hiervoor heeft ze (n.a.v. het rapport) wél beter geëxpliciteerd en toegelicht. De ingezette bezuinigingen op wegen werden bijgesteld op basis van het rekenkamerrapport. Het rapport zorgde al met al voor meer alertheid bij gemeenten en een betere, meer doordachte aanpak van wegonderhoud. Conclusie: Het rapport had in heel Westerkwartier enige tot aanzienlijke doorwerking</p> | | | | 2 0 1 3 |
| | AANBEVELINGEN | | | | |
| | KWALITEIT VAN AANBEVELINGEN: <i>zwak</i> | | | | |
| | <i>sterke punten</i> | | <i>zwakke punten</i> | | |
| | breedte van onderwerpen | | specificiteit (veel algemene begrippen) | | - |
| | | | geen neutrale formuleringen | | |
| | | | voorspelbaarheid | | |
| | DOORWERKING PER AANBEVELING | | | | |
| | | = enige tot aanzienlijke doorwerking | = geen tot nauwelijks doorwerking | | |
| | | = doorwerking onvoldoende duidelijk / kan niet worden vastgesteld | NB: Kleurcodering doorwerking heeft betrekking alleen op Zuidhorn. | | |
| | 1. Vermijd het doorschuiven van kosten naar de toekomst. Dus niet teveel bezuinigen en ook niet bekostigen met geleend geld. | 4. De verantwoording over het wegbeheer dient te worden verbeterd & de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen dient een samenhangend betoog te bevatten over wegen en andere kapitaalgoederen). Verder is een eenvoudig format (uitgaven versus middelen) nodig en periodieke evaluatie. | | 2 0 1 4 | |
| | 2. Als bewust wordt gekozen voor zodanig onderhoud dat kapitaalvernietiging tot de mogelijkheden behoort, dan daarover in begroting en jaarstukken duidelijk rapporteren. | 5. Stem conclusies die uit dit onderzoek gehaald worden af met buurgemeenten Westerkwartier. | | | |
| | 3. Houd bij meerjaren(onderhouds)planningen meer rekening met verwachte levensduur van kapitaalgoederen. | | | | |

| V. GRONDBELEID LEEK | | ANALYSE RAPPORT EN DOORWERKING | | | | |
|---|---|--------------------------------|--|-----------------------------------|------------------|------------------|
| G R O N D B E L E I D L E E K | De focus (keuze voor 'risicomanagement' i.p.v. 'verantwoording') werd bepaald in zorgvuldige afstemming met de raad. Grondbeleid is het enige dossier waarin enkele aanbevelingen van de rekenkamercommissie expliciet (deels) niet werden overgenomen. Het college is het oneens met de analyse in het rapport. Er wordt verwezen naar 'deskundigennormen' waar het college zich niet in kan vinden. B&W was het aanvankelijk met veel meer aanbevelingen oneens, maar nam tenslotte na aandringen van de raad toch alle aanbevelingen (behalve drie stuks) over. Een deel van de voorgestelde verbeteringen was bij verschijnen van het rekenkamerrapport al in gang gezet. De uitgevoerde second opinion laat zien dat er <i>'een aantal zaken nog verder verbeterd kan worden'</i> . Het onderzoek was nuttig temeer daar de accountant de processen rondom risicomanagement zou onderzoeken, hetgeen niet is gebeurd. De accountant komt tot andere conclusies dan RKC en kan zich wél vinden in het gehanteerde systeem van risicoafwegingen. De RKC maant de raad het college te bevragen aan precies wélke aanbevelingen er wel wordt gewerkt. Gezien het grote aantal aanbevelingen en het detailniveau van 'het hoe' was dit niet gemakkelijk voor de raad. In Zuidhorn: risico- en gevoeligheidsanalyses aangepast na het rapport. Leek wijzigt n.a.v. het rapport het risicoinventarisatieformulier; en voert periodieke risicosessies in. Marum: in 2016 een nieuwe nota Grondbeleid; en in Grootegast in 2015 een beleidsnota Grondexploitatie. | | | | | 2 0 1 3 |
| | Er is sprake van enige tot aanzienlijke doorwerking in diverse gemeenten binnen Westerkwartier | | | | | |
| | AANBEVELINGEN | | | | | |
| | KWALITEIT VAN AANBEVELINGEN: <i>redelijk</i> | | | | | |
| | <i>sterke punten:</i> | | <i>zwakke punten:</i> | | | |
| | concreet, kort en bondig | | toon niet neutraal (zie het woord 'wel' in de laatste aanbeveling) | | - | |
| | breedte van onderwerpen | | teveel aanbevelingen (onderlinge overlap en structuur) | | | |
| | geven van voorbeelden | | teveel detailniveau in de aanbevelingen m.b.t. het 'hoe'. | | | |
| | DOORWERKING PER AANBEVELING | | | | | |
| | | | = enige tot aanzienlijke doorwerking | = geen tot nauwelijks doorwerking | | |
| | | | = doorwerking onvoldoende duidelijk / kan niet worden vastgesteld | | | |
| | | | NB: Kleurcodering doorwerking heeft betrekking alleen op Zuidhorn. | | | |
| | Systematische strategie per risico: 1. Gebruik een standaard risicobeheersingssysteem met daarin alle risico's; bepaal van hieruit het weerstandsvermogen. 5. Per risico keuze vastleggen: vermijden/overdragen/accepteren/reduceren. Licht toe en leg vast welk orgaan de keuzes heeft gemaakt. 11. Rapporteer in par. Weerstandsvermogen per risico per project (niet samennemen). | | Risicomedewerker: 13. Laat risicomanagement deel uitmaken van projectmatig werken; overweeg aanstellen van een aparte risicomedewerker. | | 2 0 1 4 | |
| | Actualisatie beleidsnota: 2. Gemeenteraad: vul Verordening Kaderstelling en Controle 2013 aan: Actualisatie & evaluatie beleidsnota weerstandsvermogen en risicomanagement elke 4 jaar. | | Overige risico's 8. Neem 'totaal overige risico's' op, met daarin ook de risico's die niet aan de raad worden toegelicht. | | | |

| | | |
|---|---|--|
| <p>Risicomanagementcyclus:</p> <p>3. Voer minstens 3x per jaar de volledige risicomanagementcyclus uit conform de NURW. Zet extra in op formuleren, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen.</p> | <p>Per grondexploitatie rapporteren:</p> <p>9. Geef per grondexploitatie kostenstijging, opbrengstenstijging en rekenrente weer; onderbouw deze.</p> <p>10. Maak per grondexploitatie een uitgebreide risicoanalyse inclusief scenarioanalyse en gevoeligheidsanalyse per risico.</p> | |
| <p>Formulering beheersmaatregelen</p> <p>4. Formuleer de beheersmaatregelen SMART. Per maatregel een verantwoordelijke; kosten en capaciteit vastleggen.</p> | <p>Rapporteren risicobeheersing:</p> <p>12. Formuleer heldere beleidsregels voor het al dan niet voorleggen van herzieningen aan de raad op financiën, tijd, kwaliteit, risico's en scope.</p> | |
| <p>Tolerantie- en acceptatiegrenzen:</p> <p>6. Formuleer tolerantiegrenzen, niet alleen voor financiële aspecten, maar ook voor looptijd, kwaliteit en programma.</p> <p>7. Licht risico's waarbij een acceptatiegrens is geformuleerd altijd toe.</p> <p>14. Werk aan professionalisering van eenduidige rapportage; inclusief heldere tolerantiegrenzen en ontwikkelingen in de tijd.</p> | <p>Wet- en regelgeving:</p> <p>15. Zorg dat in de toekomst wel wordt gerapporteerd conform bestaande wet- en regelgeving en gemeentelijke beleidsregels</p> | |

| VI. VERBONDEN PARTIJEN | | ANALYSE RAPPORT EN DOORWERKING | | | |
|--|--|---|--|--|----------------------------|
| V E R B O N D E N P A R T I J E N | <p>De RKC is kritisch t.a.v. Leek: (1) koos bewust geen nota Verbonden Partijen op te stellen, terwijl ze aanbevelingen van het eerdere rapport Matglas in 2011 wél overnam; en (2) heeft wettelijk onvoldoende elementen uit de BBV in begroting en jaarstukken. In Marum (2010 én 2014) wel een nota (hoewel zeer algemeen) en tevens in Zuidhorn (2010).</p> <p>Hoewel Leek op papier weer de meeste aanbevelingen overneemt, ontkomt ze als een soort taalkunstenaar aan de kern van deze aanbevelingen. Leek uit twijfels bij het nut van aanbeveling 1 (want <i>'bestaande instrumenten zijn reeds afdoende'</i>). De tweede aanbeveling neemt ze over, maar verwijst voor invulling naar algemene herindelingsproducten zoals kaderstellende notitie, toekomstvisie en herindelingsontwerp Westerkwartier. Een nota Verbonden Partijen ziet Leek niet als doel op zich: ze belooft wél dat de informatie over Verbonden Partijen in begroting en jaarstukken uit te zullen breiden (hier zit de winst!). Inventarisatie van de informatiebehoefte vindt ze zeker belangrijk, maar <i>'een continue inventarisatie'</i> gebeurt reeds <i>'in het gesprek tussen college en raad'</i>. Marum is het ook slechts deels eens met conclusies en aanbevelingen, maar ook hier is de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken in de jaren na het rekenkamerrapport wél uitgebreid (o.m. uitbreiden door toevoeging van een bestuurlijke samenvatting en advies); een aantal reglementen werd tevens aangepast. Zuidhorn neemt de aanbevelingen over en heeft enige inhoudelijke kritiek, met name op het feit dat steeds over 'de verbonden partijen' wordt gesproken terwijl deze onderling sterk verschillend zijn.</p> <p>In het algemeen is er na het rapport meer aandacht gekomen bij raad en college voor verbonden partijen (meer <i>awareness</i>) zodat de rol van de raad is versterkt op dit vlak.</p> <p>Conclusie: Er is wél sprake van enige doorwerking van het rapport (hoewel geen van de vier aanbevelingen is opgevolgd door het te hoge ambitieniveau ervan)</p> | | | | |
| | AANBEVELINGEN | | | | 2 0 1 5 |
| | KWALITEIT VAN AANBEVELINGEN: <i>zwak tot redelijk</i> | | | | |
| | <i>sterke punten:</i> | | <i>zwakke punten:</i> | | |
| | breedte van onderwerpen | | formuleringen/accuratesse ¹² | | |
| | kernachtig | | mate van concreetheid wisselend | | |
| | | | haalbaarheid | | |
| | DOORWERKING PER AANBEVELING | | | | |
| | = enige tot aanzienlijke doorwerking | | = geen tot nauwelijks doorwerking | | |
| | = doorwerking onvoldoende duidelijk / kan niet worden vastgesteld | | NB: Kleurcodering doorwerking heeft betrekking alleen op Zuidhorn. | | |
| 1. Evalueer tenminste eens per collegeperiode (4 jaar) de samenwerking met verbonden partijen; en voer een onderzoek uit naar de mogelijke meerwaarde van alle verbonden partijen. | | 3. Laat de strategische visie (zie 2.) uitmonden in een gezamenlijke nota verbonden partijen, die onmiddellijk na de start als uitgangspunt van de nieuwe gemeenten kan worden genomen. Met name de raad in Leek wordt aangespoord erop toe te zien dat zo'n nota daadwerkelijk tot stand komt. | | | |
| 2. Ontwikkel op basis van een evaluatie onderzoek (zie 1.) een gezamenlijke strategische visie op de samenwerking met verbonden partijen. Doe dit (2a) met aandacht voor wel/niet blijven participeren in samenwerkingsverbanden met niet-Westerkwartier gemeenten en (2b) de beste wijze waarop ze ingericht en bestuurd kunnen worden. | | 4. Inventariseer de informatiebehoefte van de raad t.a.v. verbonden partijen. De benodigde informatie (4a) kan worden geordend a.d.h.v. een overzichtelijk aantal indicatoren; en (4b) er moet worden bepaald op welke wijze de informatie wordt geagendeerd aan de raad. | | | |

¹² O.a. deel van de eerste zin ontbreekt.

| VII. GEMEENTELIJKE BELASTINGEN | | ANALYSE RAPPORT EN DOORWERKING | | | |
|---|--|--|---|-----------------------|------------------|
| G E M E E N T E L I J K E | <p>Gemeenten mogen retributies en heffingen niet duurder maken dan de kostprijs. Maar ze kan het wel goedkoper aanbieden om maatschappelijk effecten na te streven. Het onderzoek laat zien dat 100% kostendekkendheid niet wordt gehaald voor diverse belastingen. Doelen die gemeenten nastreven met de prijsstelling maken ze onvoldoende helder in beleidsstukken. Het onderzoek geeft alle vier gemeenten input door specifieke conclusies per gemeente te trekken. Leek zegt toe vernieuwing van de paragraaf 'Lokale Heffingen' door te voeren. Marum is het oneens met het rapport en benadrukt in haar reactie storende onjuistheden in het rapport. De gemeente Zuidhorn is tevreden met het rapport en benadrukt dat het relevant is in het kader van harmonisering richting de herindeling. Ze onderschrijft met name de benodigde samenwerking. Timing was niet optimaal: op het moment dat het rapport verscheen (september 2016) waren de tarieven voor 2017 inmiddels gereed. De wens om voor de herindeling al te komen met harmonisatie was niet realistisch. Er is na het rapport een Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) opgesteld (werd medio 2017 verwacht, maar medio 2018 nog geen besluitvorming geweest). Aanbevelingen zijn door de ambtelijke werkgroep Planning en Control meegenomen.</p> <p>In de gemeenten is de werkwijze bij het bepalen van de rioolheffing vóór en ná het rekenkamer onderzoek vrijwel hetzelfde. Er is na het onderzoek geen nieuwe beleidsnota verschenen. Er wordt elk jaar een raadsvoorstel geschreven met vergelijkbare uiteenzetting van de tarieven. Ook op ander vlak geen expliciete uitvoering van de aanbevelingen: zo worden bijvoorbeeld in Grootegast in 2018 de hogere kosten voor verwerking van afval (dekkingspercentage ligt op slechts 92%) niet doorberekend in hogere kosten. Ook zien we dat Leek er rekening mee houdt dat ook in de nieuwe planperiode (2017-2020) geen tariefverhoging wordt doorgevoerd. De vijf aanbevelingen zijn wel meegenomen in de werkgroepen herindeling. Recent is er het nodige mondelinge afstemmingsoverleg geweest tussen de vier fusiegemeenten waarin het rekenkamerrapport wordt meegenomen.</p> <p style="text-align: center;">Conclusie: Er is sprake van enige doorwerking</p> | | | | 2 0 1 5 |
| | KWALITEIT VAN AANBEVELINGEN: <i>sterk</i> | | | | |
| | | <i>sterke punten:</i> | | <i>zwakke punten:</i> | |
| | B | concreet uitgewerkt | | gebruik jargon | - |
| | E | breedte van onderwerpen | | | |
| | L | helder geformuleerd | | | 2 0 1 6 |
| | DOORWERKING PER AANBEVELING | | | | |
| | S | = enige tot aanzienlijke doorwerking | = geen tot nauwelijks doorwerking | | |
| | T | = doorwerking onvoldoende duidelijk / kan niet worden vastgesteld | NB: Kleurcodering doorwerking heeft betrekking alleen op Zuidhorn. | | |
| | I N G E N | 1. Maak een integraal Gemeentelijk RioleringsPlan: één set beleidskeuzes en specifieke aandacht voor rioolheffing en functie binnen het rioleringsplan (met gebruik van model) | 4. Werk nu (vanaf medio 2016) reeds aan gezamenlijke nieuwe werkwijze wat betreft kostenverdeling; bepaal tariefconsequenties per WK-gemeente | | |
| 2. Stel een gezamenlijk afvalbeleid op en geef aandacht aan uitvoering, kostprijs en tariefstelling op basis van dit beleid. | | 5. Richt de paragraaf Lokale heffingen v.a. begrotingsjaar 2017 op dezelfde manier in, nu het BBV eisen stelt aan het benodigde inzicht in de kostendekkendheid. | | | |
| 3. Bepaal gezamenlijk maatschappelijk effect, doelstellingen, organisatie, kostprijs en vervolgens tariefstelling voor de verschillende gemeentelijke belastingen | | | | | |

| | VIII. MAATSCHAPPELIJKE VOORZIENINGEN | ANALYSE RAPPORT EN DOORWERKING | |
|--|--|---|--|
| M A A T S C H A P P E L I J K E V Z | <p>Het is bij een inventarisatie van accommodaties en voorzieningen gebleven. Het beoogde aanvullende (en verdiepende deel) gericht op levensvatbaarheid van voorzieningen is niet uitgevoerd. Er werd politieke onrust vermoed en ook zagen raden niet echt het nut van zo'n ex-ante onderzoek gericht op de periode na de herindeling.</p> <p>De inventarisatie is zeer uitvoering: er zijn veel nuttige cijfers tot op detailniveau beschikbaar gekomen. Deze is handig als contextinformatie voor college en raad.</p> <p>De volgende zaken vallen op in het rapport:</p> <p>-De formulering van conclusies wekt het beeld dat onderzoek naar 'benodigde capaciteit' (een behoefteonderzoek of vergelijking van vraag en aanbod) is verricht (zie beantwoording van deelvraag 2 en 3 waarin gesteld dat van <i>voldoende capaciteit</i> sprake is en dat 'het aantal accommodaties toereikend is voor de bezetting'. Het is niet duidelijk op basis waarvan deze conclusies getrokken worden.</p> <p>-Op sommige punten bevat het rapport oordelen (zie p. 18 bovenaan 'Ruim voldoende velden beschikbaar'), bij andere weer niet.</p> <p>-Er wordt geconcludeerd dat er bij de sportvoorzieningen met 58% sprake is van 'veel gemeentelijk eigendom' (p. 6), terwijl referentiecijfers ontbreken.</p> <p>-De conclusie dat 'de accommodaties in Zuidhorn over meer kernen (14) verdeeld [zijn] dan in Leek (5)' is geen sterke formulering. Bedoeld wordt dat Zuidhorn en Leek ongeveer even groot zijn, maar dat Zuidhorn flink meer accommodaties heeft, doordat het 8 kleine kernen kent van 100 tot circa 600 inwoners, terwijl Leek slechts 4 van zulke kernen heeft. In alle kernen in deze gemeenten is er een accommodatiedichtheid van 1 accommodatie per 100 tot max 800 inwoners. Onvermeld blijft dat Zuidhorn één kern (i.c. Den Ham) heeft met bijna 6 duizend inwoners met slechts 1 accommodatie. Daar is de accommodatiedichtheid dus <i>bijna 8 x zo laag</i> als het minimaal elders.</p> <p>-Het is jammer dat de opgenomen bezettingscijfers heel divers zijn samengesteld, waardoor interpretatie soms lastig is. Scherper formuleren van de gebruiks- en bezettingscijfers had tot een informatiever rapportage geleid. Daarmee was een basis gelegd voor onderzoek naar vraag en aanbod; en was ook helder voor ongeveer hoeveel inwoners bepaalde kosten worden gemaakt.</p> <p>-Onderscheid tussen 'gemeentelijk' en 'privaat' is mooi in kaart gebracht; echter een systematische weergave van dit onderscheid ontbreekt in de tabellen in de bijlage.</p> <p>-Een overzicht waarin de kosten van verschillende typen accommodaties naast elkaar waren gezet (de zwembaden springen eruit qua kosten) was inzichtelijk geweest.</p> <p>Doordat de kwaliteit die het onderzoeksbureau in het rapport kon leveren tegenviel is tijdens het onderzoek besloten om het bij een inventarisatie te laten. De uitgevoerde inventarisatie overlapt gedeeltelijk met cijfers die gemeenten zelf al verzamelden in het kader van de komende herindeling. Daarmee werd een aanzienlijke investering gevraagd van het ambtelijk apparaat. Het leverde voor raad en gemeenten uitgebreide overzichten op, die gebruikt zijn als input voor werkgroepen die toewerken naar de fusie van gemeenten in Westerkwartier.</p> | <p style="text-align: right;">2 0 1 7 - 2 0 1 8</p> | |
| | NB: ER ZIJN IN HET RAPPORT GEEN AANBEVELINGEN OPGENOMEN | | |

FACTSHEET 4 CONCLUSIES EN ADVIES REKENKAMERFUNCTIE WESTERKWARTIER

Conclusies

De analyse leidt tot de volgende tien conclusies:

1. KWALITEIT

De kwaliteit van de rekenkamerrapporten is doorgaans voldoende. Er is meer aandacht nodig voor het kiezen van de juiste insteek en voor de diepgang van de analyse.

2. HERINDELING

De herindeling was leidend voor de gekozen thema's. Respondenten zijn tevreden over de gemaakte keuzes, hoewel de onderzoeken soms minder 'des rekenkamer' waren dan verwacht. Ze hebben meestal wel hun nut laten zien in de aankomende herindeling vindt men. Dat nut lag in de gemeenten met name op het niveau van de uitvoering. Door de gekozen insteek werden gemeenten in enkele gevallen op succesvolle wijze gestimuleerd om vóór de herindeling op strategisch vlak tot keuzes te komen. In de meeste gevallen werden deze keuzes uitgesteld tot na 1 januari 2019.

3. FOCUS

De gekozen insteek van onderzoeken ligt nu meestal op het niveau van bedrijfsvoering. Het is nodig de focus en onderzoeksvragen meer te richten op publieke verantwoording en op onderwerpen die burgers meer direct raken. Een verschuiving van de focus is nodig van bedrijfsvoering naar het onderzoeken van maatschappelijke effecten.

4. COMMUNICATIE

De rekenkamercommissie kan nog meer een instrument worden voor de raad, als de rekenkamercommissie dichter op de raad gaat opereren. Dit kan als de communicatie met de raad toeneemt en de RKC de gekozen insteek van een onderzoek nog meer afstemt op de behoeften van de raad. Ook komt naar voren dat de kwaliteit van de afstemming met college en ambtelijke organisatie nog beter kan.

5. AANBEVELINGEN FORMULEREN

Waar de leden van de rekenkamercommissie het beeld hebben dat ze hun aanbevelingen met de nodige durf formuleerden, menen anderen juist dat het vaak *'best wat scherper mag'*. Het feit dat anderen weinig aanbevelingen met lef herkennen heeft vooral te maken met het feit dat de aanbevelingen soms te abstract of te breed waren. In de dossiers waar aanbevelingen (of ze nu sterk waren geformuleerd of niet) kunnen leunen op een stevige, kritische en scherpe analyse, hebben rapporten in het algemeen de meeste doorwerking gehad.

6. DOORWERKING VAN AANBEVELINGEN

We zien dat sinds de start in 2011 bijna vier op de tien geformuleerde aanbevelingen (vaak beperkt) wordt opgevolgd. Raadsleden en ambtenaren hebben maar beperkt in beeld waar de doorwerking zich afspeelt. Bij bestuurders is er nog minder zicht op. Een flink deel van de bestuurders zegt in interviews zelfs geen enkel dossier te kunnen noemen waarop doorwerking te zien is (geweest). Dit

terwijl het overgrote deel van de rapporten, inclusief aanbevelingen door het college wordt overgenomen. Het onderzoek laat geen verschillen zien in de doorwerking tussen de vier gemeenten.

7. VOLGEN VAN AANBEVELINGEN

De RKC heeft zichzelf in haar onderzoeksprotocol ten doel gesteld om na te gaan of de overgenomen aanbevelingen ook worden uitgevoerd. In de praktijk komt ze hier niet of nauwelijks aan toe. Het is ook lastig na te gaan omdat aanbevelingen snel lijken te verdwijnen. Als er meer nabijheid is en betrokkenheid van raadsleden bij de rekenkamerrapporten, dan wordt het gemakkelijker om de doorwerking van aanbevelingen systematisch te gaan volgen. Hiertoe is het wel nodig om één van de partijen verantwoordelijk te maken en ook de mogelijkheden te geven om dit te doen.

8. DRAAGVLAK

We zien dat er breed draagvlak is voor de rekenkamer*functie*: deze wordt als (zeer) belangrijk gezien om de raadsleden te ondersteunen in hun taak. Voor het werk van de huidige rekenkamer*commissie* is het draagvlak in de vier gemeenten sterk wisselend. Hoewel er (organisatie)culturele verschillen zijn genoemd in de interviews, kunnen deze niet gerelateerd worden aan verschillen in draagvlak tussen gemeenten onderling. Met name onder raadsleden is het draagvlak voor de rekenkamer*functie* breed aanwezig, hoewel ook veel raadsleden weinig rapporten kennen of gebruiken.

9. POSITIE RKC

De RKC heeft moeite gehad om in de gemeenten een positie te verwerven. Om aan te sluiten bij de behoeften in gemeenten toonde de RKC diverse keren initiatief om, soms op vernieuwende manieren, het onderzoeksproces te verbeteren. Desondanks lukte het niet altijd goed om tot een adequate insteek met passende onderzoeksvragen te komen. Nog steeds is men in Westerkwartier maar beperkt op de hoogte van (de rapporten van) de rekenkamer*commissie*.

De onafhankelijkheid van de RKC ging de afgelopen jaren hand in hand met de nodige afstand, die soms werd ervaren als afstandelijkheid. De gewenste nabijheid was met name sinds 2016 lastig te realiseren. Er kwam een vierde gemeente bij terwijl ongeveer gelijktijdig het budget werd verlaagd.

10. TOEKOMST REKENKAMERFUNCTIE

In alle geledingen van de gemeente is men het erover eens dat er na 1 januari 2019 bijstellingen nodig zijn in de positie en werkwijze van de rekenkamer*commissie*.

Advies

Op basis van de bevindingen en conclusies adviseren de onderzoekers aan de nieuwe gemeente Westerkwartier om de volgende zaken door te voeren in de toekomstige invulling van de rekenkamerfunctie.

A. POSITIE

Bepaal gezamenlijk de nieuwe positie van de rekenkamerfunctie in de nieuwe gemeente Westerkwartier. Het is nodig om hierbij steeds zorgvuldig samen met auditcommissie, accountant en college in samenhang te bezien wat de gemeenteraad nodig heeft. Neem hierin ook de wettelijk voorgeschreven doelmatigheidsonderzoeken door het college mee. Beschrijf in het onderzoeksprotocol welke plek een auditcommissie en begeleidingscommissie hebben in de uitvoering van de rekenkamerfunctie. Goede gezamenlijke afstemming van de gemeentelijke onderzoeksagenda zorgt dat zaken niet dubbel worden uitgevoerd en dat de RKC op de hoogte is van de lopende onderzoekstrajecten binnen het ambtelijk apparaat. Zorg voor voldoende budget, zodat er ruimte is voor onderzoek naar *maatschappelijke effecten*. Dat kost doorgaans meer dan de nu gebruikelijke (en voor de raad vaak minder nuttige) onderzoeken gericht op *bedrijfsvoering*.

B. FOCUS

Neem voldoende tijd om de insteek van onderzoeken en formulering van onderzoeksvragen af te stemmen op de behoeften van raadsleden. Stel het maatschappelijk nut, en gevolgen voor de burger nadrukkelijk én expliciet centraal in de onderwerpskeuze. Houdt hierbij ook rekening met de aktualiteit in de ambtelijke organisatie.

Houdt de onderwerpen behapbaar en begrijpelijk voor raadsleden. Juist bij strategische onderwerpen is het zaak om de analyse zo concreet mogelijk te maken. Waak voor al te brede insteek in onderzoeken. Liever meer diepgang in de analyse dan een brede inventarisatie zonder sterke analyse.

Stem de keuzes (met name in de fase tot de start van een onderzoek), zeker in de eerste periode na de herindeling, steeds goed af met de auditcommissie, accountant en de ambtelijke leiding/gemeentesecretaris. Juist na een fusie moeten veel inhoudelijke zaken goed 'ingeregeld' worden en daar kan de rekenkamer, op basis van haar onafhankelijk onderzoek zeer behulpzaam bij zijn. Dit versterkt de nieuwe gemeente in haar positie ten opzichte van de bevolking.

C. OPVOLGING VAN AANBEVELINGEN

In de praktijk worden aanbevelingen soms wel overgenomen maar vervolgens toch niet uitgevoerd. Zorg daarom dat structureel de opvolging van aanbevelingen wordt nagegaan en gevolgd. Maak een duidelijke keuze wie hiervoor verantwoordelijk is en koppel hieraan ook voldoende formatie/capaciteit en onderzoeksexpertise. Een start kan gemaakt worden door de aanbevelingen op toezeggingslijsten te markeren met 'RKC', en periodiek korte opvolgingsonderzoeken te (doen) verrichten.

Bijlage 1 Verantwoording beoordeling doorwerking (=kleurcodering) aanbevelingen

Centrum voor Jeugd en Gezin

I.1, I.2, I.3, I.5: Doorwerking kan niet worden vastgesteld op basis van documentatie en interviews. NB: I.3 is geen aanbeveling maar een constatering.

I.6: Uit de aangeleverde stukken is niet gebleken dat het aangaan van een convenant in Westerkwartier verband is overwogen.

I.7: We hebben geen verantwoordingsinformatie specifiek m.b.t. het CJG aangetroffen.

I.8: Er is geen apart programma geformuleerd t.a.v. het CJG.

Schuldhelpverlening

II.1: Er kwam een beleidsplan (wettelijke verplichting). Maar er is in het algemeen vrij weinig in beweging gebracht met het rapport. Tot 2016 bestond de informatievoorziening aan de raad uit jaarverslagen van de GKB. Daarna is er niets meer verstuurd naar de raad van Zuidhorn. Het beleidsplan kende geen verbinding met het rekenkamerrapport, ondanks het feit dat ze vlak na elkaar zijn verschenen.

II.2: Omvang voor en na het onderzoek bepaald op basis van kwartaalanalyses GKB. Wethouder en raad onderkenden destijds niet dat er op vlak van schulden daadwerkelijk een probleem aangepakt diende te worden. Inventarisatie van aard en omvang niet uitgevoerd. Wél toegezegd dat er 15 indicatoren (zie p.12/13 van het beleidsplan) bijgehouden gaan worden, maar dit is te mager en onvoldoende gespecificeerd.

II.3: Spreekuur uit Groningen naar eigen gemeente gehaald. Preventie komt enkele keren voor in beleidsplan, maar wordt niet concreet gemaakt.

II.4: Niet gedaan.

II.5: Er is een sessie geweest met basisscholen; twee jaar lang werden lessen op school gegeven. Samenwerking met Humanitas werd geïntensiveerd.

II.6: Geen beleid gemaakt.

II.7: Wolt en Waard stond er onvoldoende open voor. Wel geprobeerd.

II.8: Er kwam een beleidsplan, zonder 'ziel'. Grotendeels overgenomen van grote broer Groningen. Voor samenwerking en regie vanuit gemeente in de eerste jaren geen/nauwelijks aandacht geweest. Regierol wel in beleidsnota genoemd, maar zonder uit te leggen wat het inhoudt.

Divers: In de gemeente waar het onderzoek werd gedaan (Zuidhorn) vrijwel geen aandacht voor dit thema; in naburige gemeenten Marum en Leek werd wél aanvullend beleid ontwikkeld. Zij maakten geen deel uit van het onderzoek. Recenter wel aandacht voor het thema, maar staat los van rekenkamerrapport.

Verzelfstandiging Primair Openbaar Onderwijs

III.1: Er is weliswaar een bestuursconvenant afgesloten, maar het is niet duidelijk of hierin ook is meegenomen aan welke informatie de raad behoefte heeft.

III.2: Niet bekend.

III.3: Uit het feit dat er grote financiële problemen optraden enkele jaren na het rekenkameronderzoek is af te leiden dat dit niet is gebeurd.

III.4: Dit is gebeurd, niet direct na het rekenkamerrapport, maar wel in de loop van de jaren erna doorgevoerd.

III.5, III.6: Als dit was gedaan waren er geen grote financiële problemen opgetreden.

III.7: Onbekend.

Wegbeheer (onderstaand heeft primair betrekking op de belangrijkste gemeente in dit rapport: Zuidhorn)

IV.1: Bij de keuze om niet te kapitaliseren wordt in de nieuwe beleidsnota van Zuidhorn expliciet verwezen naar het rekenkamerrapport. Het structureel budget wegen is significant gestegen met circa 20 – 40% (van 450K á 550K naar 700K per jaar) met doelstelling 'basis onderhoudsniveau'.

IV.2: Omdat de situatie zoals beschreven in de aanbeveling zich niet meer lijkt te hebben voorgedaan, lastig te beoordelen.

IV.3: Onduidelijk

IV.4: B&W trekt zich de aanbeveling aan en geeft in paragraaf kapitaalgoederen gewenste en werkelijke kwaliteit weer. Een reservefonds wordt aangelegd om o.a. incidentele maatregelen te bekostigen voor de genomen veiligheidsrisico's. Ook is er enige aandacht voor verduurzaming en de langetermijn gevolgen van voorgestelde maatregelen zoals gebruiken betonwegen. Plus een aanvullende nota hierover na 2015. Er is geen format ontwikkeld noch eens per 4 jaar geëvalueerd.

IV.5: Er is nauwelijks samengewerkt op dit beleidsterrein in de eerste periode na verschijnen van het rapport. Grootegast vermeldt het gezamenlijk aanbesteden van maai- en hekkelbestek. Besprekingen over wegbeheer hebben niet geleid tot structurele samenwerking. In aanloop naar de herindeling wordt vanzelfsprekend inmiddels wel onderling afgestemd.

Doorwerking rest Westerkwartier: Alle gemeenten (ook Grootegast) hebben aanbevelingen ter harte genomen. In Grootegast jaarlijkse visuele inspectie, krediet groot onderhoud via de raad en levensduurverlengende maatregelen lineair over 20 jaar afschrijven. In Marum tweejaarlijkse inspectie In Leek is een Meerjarenplan Wegen (2016-2019) verschenen waarin rekening is gehouden met het rekenkamerrapport.

Grondbeleid Leek

V.1, V.5, V.11: College blijft benadrukken het niet eens te zijn met de conclusies uit het rapport, maar dat voorgestelde verbeteringen zijn 'meegegeven aan Bureau STEC'. Die hebben het gebruikt in het nieuw te bouwen model. Het college stelt dat ze al bezig waren met een verbetertraject waarin de aanbevelingen destijds zijn meegenomen. Het blijft onduidelijk of het gebruikte systeem (van Bureau STEC) daadwerkelijk is aangepast op de wijze zoals de RKC dat voor ogen stond. Er wordt sinds het rapport van de RKC anders gewerkt in het risicobeheersingssysteem, maar wat is de link met het rekenkamerrapport? Dat blijft ongewis (V.1). De accountant 'kan zich vinden' in het gebruikte systeem; een second opinion door STEC zelf toont dat risicomangement in weerwil van het rekenkamerrapport '*al krachtig in de organisatie is ingebed*'. Leidt dat tot de conclusie dat er niets substantieels in de werkwijze hoefde aangepast? Of klopt dat niet?

Volgens B&W wordt V.5 opgevolgd (checken op grond van geleverde documentatie niet mogelijk). Er wordt ook (V.11) per risico per project gerapporteerd in de vertrouwelijke bijlage bij het jaarlijkse boekwerk grondexploitaties (niet zelf gechecked).

V.2: Is uitgevoerd.

V.3: Gemeente besloot tot 2x per jaar (begroting/derde kwartaal rapportage; en jaarrekening) en aanvullend 4 x per jaar ontwikkelingen volgen parallel aan financiële tussenrapportages.

V.4: Gedeeltelijk doorwerking: de beheersmaatregelen worden naar eigen zeggen SMART geformuleerd (niet gespecificeerd dat er iets is veranderd in dit opzicht). Het opnemen van kosten en capaciteit is door Bureau STEC meegenomen in aanpassing van het model: dat 'kan ook worden aangegeven'. Niet duidelijk of dit ook gebeurt.

V.6, V.7, V.14: Uit strategische overwegingen wordt van de risico's alleen de belangrijkste samengevat weergegeven als ze 100K plus zijn of een risicoscore hebben van 9 of hoger. De paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing leent zich volgens B&W niet voor het openbaar opnemen van individuele risico's (V.6, V.7); Standaard worden de delta's weergegeven om de verandering in de tijd aan te duiden (V.14).

V.8: Is doorgevoerd.

V.9, V.10: V.9 is doorgevoerd. V.10: 2x per jaar een uitgebreide risicoanalyse vanuit het model; ook gevoeligheid van elk risico wordt erin meegenomen (impact per risico); in het boekwerk grondexploitaties wordt het *worst case scenario* toegelicht inclusief het risicoscenario (aanpak).

V.12: Deels doorwerking: het voorstel van +/- 1 mln rapporteren is overgenomen; projectmutaties +/- 1 jaar niet (gekozen voor 2 jaar). Er wordt niet expliciet aangegeven dat heldere afspraken zijn gemaakt over wanneer wel/niet rapporteren aan de raad op alle vijf door de RKC genoemde aspecten (financiën, tijd, kwaliteit, risico's, scope). Aanbeveling is meegenomen in herziene (2016) Notitie Uitgangspunten Risicomanagement een Weerstandsvermogen (NURW).

V.13: Aanbeveling niet overgenomen door de raad. Overigens wordt wel aangegeven dat één en ander in het Handboek A & O zal worden meegenomen.

V.15: Aanbeveling niet overgenomen. B&W stelt dat ze 'nog steeds voldoet aan wet- en regelgeving', waarmee ze afstand neemt van de conclusie van de RKC dat hiervan ten tijde van het RKC onderzoek juist géén sprake was.

Verbonden Partijen

VI.1: Samenwerking wordt niet geëvalueerd; en onderzoek naar meerwaarde is niet uitgevoerd. Alleen in Marum werd de nota na vier jaar geactualiseerd.

VI.2: Evaluatie onderzoek en zijn niet uitgevoerd. Wel wordt momenteel in Westerkwartier verband een strategische visie ontwikkeld. Omdat dit losstaat van de aanbevelingen van de RKC destijds (we zijn bijna vier jaar verder inmiddels) is dit beschouwd als 'geen/nauwelijks doorwerking'.

VI.3: Er is geen gezamenlijke nota opgesteld.

VI.4: Een systematische inventarisatie van de informatiebehoefte van de raad is niet uitgevoerd.

Gemeentelijke belastingen

VII.1: Er is een gezamenlijk beleidsstuk in wording medio 2018. Concept beleidsstuk ligt inclusief financiële onderbouwing voor bij de vier raden.

VII.2: Aanvankelijk geen voorbereiding van nota in breed verband. Inmiddels aanbevelingen door reinigingscommissie voor heel Westerkwartier om tot afvalbeleid te komen. Afzonderlijke verordeningen lopen 2 jaar door. Wachten tot na 1-1-2019 voor nieuw beleid.

VII.3: Het bepalen hiervan overgeheveld naar nieuwe raad na 1-1-2019.

VII.4: Er is gestart met afstemming over toekomstige harmonisering van belastingen in de werkgroep Belastingen.

VII.5: Uitgevoerd.

Maatschappelijke Voorzieningen

Niet van toepassing: geen aanbevelingen geformuleerd.

Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur

Bekkers, V., M. Fenger, V. Homburg & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit van Tilburg.

Gerritsen, M., E. Lemmens en A.S. van As (april 2018). Handreiking meten van doorwerking van rekenkamerproducten. NVVR, Amersfoort.

Hoekstra, R. (2013). *Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten*, bso 2013, oktober-december, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek000025.

Mark, R. van der & A. Oostdijk, R. Beerepoot & H. Heins (2011). Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers: eindrapport. Berenschot, Den Haag.

Mark, R. van der & W. de Wal (2015). Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies. Berenschot, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juli 2015). Actieplan lokale rekenkamers. Kenmerk 2015-00003808757. Den Haag.

Schram, J., M. van Twist & M. van der Steen (2017). Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad. NSOB/raadslid.nu, Den Haag.

Bijlage 3 Onderzoeksvragen

Hoofdfragen:

- *Wat zijn opbrengsten van de aanbevelingen door de rekenkamer Westerkwartier geweest in de periode 2011-2018?*
- *Welke organisatieculturele en andere verschillen tussen de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn zijn er wat betreft de omgang met aanbevelingen?*

Deelvragen:

Kwaliteit rekenkamer rapporten en aanbevelingen:

1. *Welke aanbevelingen heeft de rekenkamercommissie gedaan, en wat is de kwaliteit van deze aanbevelingen?*
2. *Wat is de kwaliteit van de behandelde rekenkameronderzoeken (in de periode 2011 – 2018)?*
3. *Wat vinden betrokkenen van het functioneren van de RKC Westerkwartier?*

Rekenkamer modellen:

4. *Welke modellen zijn er sinds de wettelijke instelling van een rekenkamerfunctie in de gemeenten in Westerkwartier gehanteerd?*
5. *Welke voor- en nadelen van verschillende modellen hebben betrokkenen in de loop van de jaren ervaren? Wat kan hieruit worden geleerd voor de nieuw te vormen gemeente Westerkwartier?*

Doorwerking van aanbevelingen:

6. *Hoe hebben de gemeenteraden in de verschillende gemeenten in het algemeen gereageerd op de aanbevelingen en wat is er mee gedaan?*
7. *In hoeverre zijn de overgenomen aanbevelingen geïmplementeerd door het uitvoeren van concrete maatregelen?*
8. *Welke succesfactoren voor adequate doorwerking van aanbevelingen kunnen worden benoemd; wat kunnen betrokken partijen hieruit leren in de nieuw te vormen gemeente Westerkwartier?*

Verschillen tussen gemeenten:

9. *In hoeverre zijn er organisatieculturele en andere verschillen te zien in de omgang met aanbevelingen in de verschillende gemeenten?*

Toekomstscenario's

10. *Welke aanknopingspunten voor effectieve invulling van de rekenkamerfunctie in de nieuw te vormen gemeente Westerkwartier kunnen op basis van het onderzoek worden geformuleerd?*

Bijlage 4 Lijst geïnterviewde personen

| | | |
|------------------------|--|----------------|
| Hielke Westra | Raadslid CDA | Grootegast |
| Hans Kastermans | Griffier | Grootegast |
| Eric Paré | Gemeentesecretaris | Grootegast |
| Ard van der Tuuk | Burgemeester PvdA | Grootegast |
| Bianca Kaatee | Raadslid PvdA | Leek |
| Co Stehouwer | Raadslid D66 | Leek |
| Martin Frensel | Griffier | Leek |
| Roelof Postma | Afdelingsmanager publiekszaken & dienstverlening | Leek |
| Henk Been | Teamcoördinator belastingen | Leek |
| Berend Hoekstra | Burgemeester VVD | Leek |
| Hans Morssink | Wethouder CDA | Leek |
| Harry Stomphorst | Raadslid VVD | Marum |
| Jan Jellema | Gemeentesecretaris | Marum |
| Klaas Beekman | Sectorhoofd Middelen | Marum |
| Remco Kappers | Sectorhoofd Samenlevingszaken | Marum |
| Henk Kosmeijer | Burgemeester PvdA | Marum |
| Hans de Graaf | Projectmanager / wethouder Christen Unie | Marum |
| Rene Westerhoff | Raadslid VVD | Zuidhorn |
| Hans Schipper | Raadslid Christen Unie | Zuidhorn |
| Jacqueline Slopsema | Griffier | Zuidhorn |
| Harrie Koning | Gemeentesecretaris | Zuidhorn |
| Jan Pastoor | Coördinerend beleidsmedewerker Sociaal Domein | Zuidhorn |
| Bert Nederveen | Wethouder Christen Unie | Zuidhorn |
| Henk Bakker | Wethouder Groen Links | Zuidhorn |
| Albert Vlaardingebroek | Voorzitter rekenkamercommissie | Westerkwartier |
| Nikita Brameijer | Lid rekenkamercommissie | Westerkwartier |
| Edwin de Jong | Lid rekenkamercommissie | Westerkwartier |

| | | | |
|---|----|--|----|
| Verdeling respondenten (raad en college) over politieke partijen: | | Verdeling respondenten over gemeenten: | |
| VVD | 3 | Zuidhorn | 7 |
| PvdA | 3 | Leek | 7 |
| Christen Unie | 3 | Grootegast | 4 |
| CDA | 2 | Marum | 6 |
| Groen Links | 1 | geen specifieke gemeente | 3 |
| D66 | 1 | totaal | 27 |
| totaal | 13 | | |
| Verdeling respondenten over functie: | | | |
| Raad | 6 | | |
| B&W | 7 | | |
| Ambtelijk | 8 | | |
| Griffie | 3 | | |
| Rekenkamercommissie | 3 | | |
| totaal | 27 | | |

**Bijlage 5 Overzicht van alle onderzoeken door de rekenkamercommissie
Westerkwartier (2011-2018)**

| Jaar | Dossier | Grootegast | Leek | Marum | Zuidhorn |
|---------|---|------------|------|-------|----------|
| 2011/12 | CJG | | X | X | X |
| 2011/12 | Schuldhelpverlening | | | | X |
| 2012/13 | Verzelfstandiging Openbaar Onderwijs | X | X | X | X |
| 2014 | Wegbeheer | | X | X | X |
| 2014 | Grondbeleid | | X | | |
| 2015 | Verbonden Partijen | | X | X | X |
| 2015/16 | Gemeentelijke Belastingen | X | X | X | X |
| 2017/18 | Maatschappelijke voorzieningen | X | X | X | X |
| 2018 | Informatieveiligheid | X | X | X | X |
| 2018 | Opbrengsten Rekenkameronderzoek Westerkwartier | X | X | X | X |