

REKENKAMERONDERZOEK IN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE (2006 – 2017)

's-Hertogenbosch, januari 2018

Collin Hoogeveen - Bureau Alpha
Frank Koen - JFK Interim Management en Advies



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord		3
Leeswijzer		3
Factsheet 1	Opbrengsten van 12 jaar rekenkamercommissie Midden-Drenthe	
	I Kwaliteit	6
	II Draagvlak en waardering	8
	III Doorwerking van aanbevelingen	8
	IV Communicatie	11
	V Meerwaarde RKC en succesfactoren	12
Factsheet 2	Werking van de rekenkamercommissie Midden-Drenthe	
	I De rekenkamercommissie in Midden-Drenthe	16
	II De rekenkamerfunctie	16
	III Tot slot	19
Factsheet 3	Rekenkamercommissie Midden-Drenthe: overzicht behandelde dossiers (2008 – 2017)	
	I Aandacht voor de verschillende thema's	22
	II Schematisch overzicht beoordeling rapportages	23
	Conclusies	
	I Welk overkoepelend beeld levert de analyse van 8 dossiers op?	34
	II Welke 10 conclusies kunnen er op basis van dossierstudie en interviews worden getrokken?	34
	III Welke afsluitende boodschap aan de gemeente Midden-Drenthe levert deze overzichtsstudie op?	35
Bijlages	Bestuurlijke reactie	36
	Bronnen	37
	Onderzoeksvragen	37
	Topiclist	37
	Lijst geïnterviewde personen	38
	Overzicht van alle onderzoeken door de rekenkamercommissie Midden-Drenthe	38

VOORWOORD

U leest de eerste bladzijde van het rapport *Rekenkameronderzoek in de gemeente Midden-Drenthe (2006 – 2017)*. Dit is het laatste rapport dat de rekenkamercommissie, die de gemeente Midden-Drenthe in totaal twaalf jaar gediend heeft, uitbrengt. Inmiddels is de commissie demissionair en is een nieuwe commissie aangetreden per 1 januari 2018.

Al lang hadden we het plan om dit onderzoek uit te voeren; wij waren benieuwd wat de meerwaarde van onze werkzaamheden is geweest. De gemeenteraad vond dit ook een prima idee. Eerst was het de bedoeling een documentenstudie uit te voeren maar uiteindelijk is het toch een meer uitgebreide evaluatie geworden. Dit had zijn invloed op de kwaliteit van de communicatie bij het begin van het onderzoek; dit had beter gekund.

We hebben bij dit onderzoek gebruik gemaakt van de deskundigheid van Bureau Alpha. Als commissie hebben we de onderzoekers de vrije hand gegeven; wij waren immers zelf ook voorwerp van onderzoek. We hebben dan ook aan de concept-tekst van het rapport als commissie, op enkele verbeteringen in de tekst na, niets veranderd.

Het rapport is ingedeeld in enkele *factsheets*, die ook los van elkaar kunnen worden gelezen. Daardoor staan er in de integrale versie ook enkele herhalingen.

In factsheet 1 gaat het over de opbrengst van twaalf jaar Rekenkamercommissie Midden-Drenthe en de cruciale factoren voor doorwerking worden er beschreven; in factsheet 2 wordt de werking van de commissie beschreven terwijl in factsheet 3 een overzicht van de behandelde dossiers is opgenomen. Daarna volgt nog een slotbeschouwing inclusief enkele conclusies.

U treft geen aanbevelingen van ons als rekenkamercommissie aan in dit rapport. We willen het rapport als een overdrachtsdocument doorgeven aan de nieuwe commissie. Ze mag zelf bepalen op welke wijze ze dit rapport wil gebruiken bij het uitvoeren van de rekenkamerfunctie.

Harry Zomer

*Voorzitter (demissionair) Rekenkamercommissie
Midden-Drenthe*

LEESWIJZER

De resultaten van het onderzoek naar 12 jaar rekenkamercommissie Midden-Drenthe 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: de opbrengsten zijn beschreven vanuit het perspectief van alle betrokken (en geïnterviewde) betrokkenen. Er is aandacht voor kwaliteit; draagvlak en waardering; de doorwerking van aanbevelingen; en tot slot voor communicatie, meerwaarde en de belangrijkste succesfactoren voor doorwerking. In de tweede factsheet is beschreven welke basis de rekenkamercommissie (kortweg RKC) in Midden-Drenthe heeft; en wat de rekenkamerfunctie precies is door de beschouwende bril van de beide onderzoekers. In de derde factsheet zijn (op basis van dossierstudie) alle afzonderlijke dossiers van de afgelopen 12 jaar op een rij gezet inclusief een beoordeling van de kwaliteit en korte weergave van de reacties van gemeenteraad en B&W.

Het afsluitende deel bevat een beschouwing waarin na de 10 belangrijkste conclusies tevens een boodschap is meegegeven aan de nieuwe rekenkamercommissie die vanaf januari 2018 het stokje overneemt.



REKENKAMERONDERZOEK IN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE (2006 – 2017)
Opbrengsten van 12 jaar rekenkamercommissie Midden-Drenthe

FACTSHEET

Aan de hand van interviews met 25 personen is een beeld gevormd van de opbrengsten van 12 jaar rekenkamerrapporten in de gemeente Midden-Drenthe. De rekenkamercommissie (kortweg: RKC) voerde gemiddeld genomen ongeveer één onderzoek per jaar uit. Met de commissieleden, de ondersteunende secretaris en griffie, het ambtelijk apparaat, de gemeenteraad en met leden van het college van B&W is gezamenlijk teruggekeken op de afgelopen 12 jaar. Er is met hen besproken wat er met de aanbevelingen op de dossiers in de loop van de jaren is gedaan. We hebben beelden verzameld van de mate van doorwerking met waar mogelijk ook voorbeelden op concrete dossiers. Het gaat bij deze terugblik vooral over het overstijgende beeld en het achterhalen wat in de gemeente Midden-Drenthe cruciale factoren zijn voor doorwerking.

**De drie afzonderlijke factsheets
 verhouden zich als volgt tot elkaar:**

Factsheet 1 schetst het beeld van (cruciale factoren voor) doorwerking vanuit het perspectief van 25 betrokkenen.

Factsheet 2 geeft een inkijkje in de werking van rekenkamercommissie Midden-Drenthe, door de beschouwende bril van de onderzoekers.

Factsheet 3 is een overzicht en analyse van de rapporten inclusief reacties op basis van documentstudie.

Het heeft een beeld opgeleverd van de impact die de rapporten hadden op het bestuur, de beleidsvorming en op de ambtelijke praktijk. Ook is in kaart gebracht of het werk van de commissie de raadsleden heeft kunnen versterken en ondersteunen in hun controlerende taak. In deze factsheet vindt u een beeld van de vlakken waarop doorwerking van aanbevelingen te zien is. En er komt een aantal punten uit naar voren waaruit de gemeentelijke organisatie lering kan trekken voor de toekomst.

We gaan eerst in¹ op de **kwaliteit** van rapporten: de inhoud, timing en keuze van onderwerpen. Het zijn enkele cruciale voorwaarden voor een goede doorwerking volgens het *BACKTO-model* van Hoekstra (2014). Daarna gaan we in het tweede onderdeel in op **draagvlak en waardering** voor het werk van de rekenkamercommissie, eveneens een bepalende factor om doorwerking te kunnen realiseren. Vervolgens komt de **gerealiseerde doorwerking** aan de orde. In het vierde

blokje gaat het over de **meerwaarde** die de rekenkamercommissie volgens de verschillende betrokkenen heeft en kan hebben, de onderlinge **communicatie** en tot slot de specifieke **succesfactoren** voor doorwerking. Steeds gaat het er in deze factsheet om dat we een evenwichtig beeld schetsen zoals dat door de betrokkenen zelf in de interviews is gegeven. Beperkt zijn hieraan beschouwende opmerkingen van de onderzoekers gekoppeld om een voldoende scherpe analyse te kunnen geven. Leidend in de analyse zijn de interviewtopics die vooraf werden opgesteld aan de hand van een combinatie van onderzoeksvragen van de opdrachtgever met de belangrijkste publicaties over rekenkamers (*zie bijlage*).

I KWALITEIT

Rekenkamerrapporten

Er is een breed gedeeld gevoel van tevredenheid over de kwaliteit van de rapporten. De inhoud is het best bekend bij ambtenaren, die zeggen er ook goed mee uit de voeten te kunnen. Raadsleden en griffiers nemen veel beperkter kennis van de inhoud. Met name de twee meest recente rapporten (Wegen en Bruggen en Informatieveiligheid) worden diverse keren als voorbeeld aangehaald van goede en nuttige onderzoeken. Er lijkt sprake te zijn van een stijgende lijn in de ervaren kwaliteit. Mogelijk dat deze perceptie van respondenten ten dele wordt veroorzaakt doordat het werk van de rekenkamercommissie in de loop der jaren steeds serieuzer wordt genomen in de gemeente. Tenminste heeft het te maken met een betere keuze van onderwerpen. In de beginfase was het nog zoeken voor de rekenkamercommissie naar een goede werkwijze. Diverse respondenten wijzen op de aanvankelijk wat te theoretische bril die de rekenkamer opzette om de materie te analyseren. Daarvan is nu geen sprake meer.

Of ze de rapporten nu wel of niet gelezen hebben, respondenten spreken veel vertrouwen uit in de expertise van de externe bureaus die hiervoor worden ingehuurd. In deze tijd van *alternative facts* trekt geen van de geïnterviewde personen feitelijke bevindingen uit de verschillende onderzoeken in twijfel. Een enkeling geeft wel aan dat de koppeling van zowel conclusies als aanbevelingen met deze feitelijke bevindingen in sommige gevallen wat sterker had gekund. In de meeste gevallen is men ook over de geformuleerde aanbevelingen,

en specifiek ook de opbouwende formulering ervan, tevreden. Terugkijkend menen zowel leden van de commissie als sommige anderen dat het soms misschien wel *'wat steviger'* had gekund. Het zorgt ervoor dat men in de ambtelijke organisatie ook steeds graag aan de slag gaat met de uitvoering van de aanbevelingen. Er zijn ook enkelen die hier wat anders tegenaan kijken en vooral benadrukken *'dat ze toch al ermee bezig waren'*.

De goede kwaliteit is deels een verdienste van de externe bureaus die door de commissie werden geselecteerd. Maar ook van de commissie zelf omdat in sommige gevallen concept-rapportages nog diverse keren met feedback werden teruggestuurd om aan te passen. Veel respondenten geven aan dat verbetering op de kwaliteit nog mogelijk is door bij de formulering van onderzoeksvragen nog beter aan te sluiten op de actuele situatie in de gemeente Midden-Drenthe.

Keuze en timing van onderwerpen

Bij respondenten is er af en toe het beeld dat onderwerpen werden gekozen die op dat moment landelijk actueel waren en waar externe onderzoeksbureaus dus ervaring mee hadden. Niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor raadsleden was de directe relevantie voor de gemeente Midden-Drenthe niet altijd duidelijk. Commissieleden zelf vonden het in de eerste jaren ook nog lastig hoe ze de juiste onderwerpen konden kiezen op het juiste moment. Meer contact met de raad was nodig en werd ook gezocht. Toch lukte het in de jaren niet altijd om onderwerpen te kiezen die als nuttig werden herkend.

De timing werd dus door sommige respondenten niet altijd begrepen. Maar de andere kant van deze medaille is dat de doorwerking op een dossier zich niet beperkt tot de periode direct na het verschijnen van een rapport. Het onderzoek naar *Budgetsubsidiering* vond men in 2011 minder goed getimed, maar tegelijkertijd zien we dat de aanbevelingen uit dat onderzoek anno 2017 nog steeds relevant zijn. Aan sommige aanbevelingen wordt nu nog steeds gewerkt. Het onderzoek naar *Risicomanagement* (2012) vinden respondenten beter getimed. Het is meteen ook het meest aangehaalde onderzoek als

het gaat om een goede doorwerking naar de praktijk. Het valt overigens op dat 'timing' door de meeste respondenten wordt genoemd in het rijtje van drie belangrijkste succesfactoren voor een goede doorwerking.

Hoe verloopt de keuze voor een bepaald onderwerp in de praktijk? De commissie vraagt hiervoor doorgaans eerst om input van de raad (meestal via de fractievoorzitters) en ook legt men het oor te luister in de ambtelijke organisatie. Sommige respondenten herinneren zich niet dat hen om input werd gevraagd. De manier waarop dit proces 'aan de voorkant' verloopt mag wat duidelijker en eenduidiger worden vindt men. Hoewel ze niet altijd goed begrijpen hoe de rekenkamercommissie tot een keuze komt, hebben de meeste ambtenaren wel het idee dat ze gehoord worden in de onderwerp keuze. Betrokkenen hebben soms wel behoefte aan wat meer uitleg hoe de rekenkamercommissie tot haar keuzes komt. Verder mag de verbinding met raadsleden van beide kanten nog wel wat sterker worden, onder meer waar het gaat om de keuze van onderwerpen.

Onder de veelzeggende kop *'Raadsleden gaan bijna ten onder aan hun functie, die ze in deeltijd doen'* schrijft NRC op 3 december 2017: *'...Bleke gezichten. Vergadermoeheid. Stress. Raadsleden overal in Nederland komen tijd tekort om hun werk te doen, schrijft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) deze maandag op basis van een enquête onder 104 griffiers, die gemeenteraadsleden ondersteunen.'*

Ondanks het feit dat de gemeenteraad ook in de gemeente Midden-Drenthe behoefte heeft aan ondersteuning van een rekenkamerfunctie, kwam er de afgelopen jaren toch maar weinig input als het gaat om te kiezen onderzoeksthema's. Een steviger verbinding met de raad, duidelijker motivatie van gekozen onderwerpen en een actieve rol voor de griffier vinden respondenten nodig. Zo kan de rekenkamercommissie een nog steviger positie innemen in de gemeente.

De rekenkamercommissie deed de afgelopen jaren vooral onderzoek gericht op het evalueren *achteraf*. Hoewel men wel overwoog om ook onderzoek te doen gericht

¹ De gepresenteerde onderdelen zijn afgeleid van het BACK-to model van Hoekstra (2014). Hij onderscheidt als bepalend voor doorwerking: Behoeften, Attitude, Communicatie, Kwaliteit, Timing, Onderwerp.

op toekomstige beleidsvorming (zogenaamd *ex-ante onderzoek*) vond de commissie hiervoor in de beginperiode weinig draagvlak en zag men ervan af. Toch uitte in deze evaluatie enkele respondenten de wens voor meer van dit soort onderzoek.

II DRAAGVLAK EN WAARDERING

Voor een goede doorwerking van aanbevelingen is draagvlak bij alle partijen van groot belang. We zien dat de commissie er in de gemeente Midden-Drenthe duidelijk in is geslaagd een breed en stevig draagvlak voor de rekenkamer functie te verwerven. Toen mogelijke bezuinigingen op het budget aan de orde waren (in 2011 en 2014) is de raad in beide gevallen in meerderheid meegegaan in het voorstel van de rekenkamercommissie om het budget zo goed mogelijk op peil te houden. Het is te zien als een blijk van waardering voor de wijze waarop de rekenkamercommissie haar steentje bijdraagt in de gemeente. Het extern toetsen van gemeentelijk beleid wordt dan ook van grote waarde geacht, en dat zien we terug breed in de organisatie. Enkele respondenten verwijzen hierbij naar het feit dat de rekenkamercommissie, door de zorgvuldige wijze waarop ze de rekenkamer functie uitvoert, anno 2017 niet als 'politieagent' wordt gezien. Het feit dat er altijd ruimte is voor kritiek wordt gewaardeerd. En tevens wordt benadrukt dat de rekenkamercommissie vervolgens haar eigen afweging maakt vanuit een onafhankelijke positie.

Het valt op dat de rapporten van de rekenkamercommissie leiden tot *'weinig hoge golven in de gemeente'*. Dit kan in verband gezien worden met de bewuste keuze die de commissie heeft gemaakt voor redelijk milde aanbevelingen. Dit vormt in de organisatie (ambtenaren benadrukken het geldende 'samenwerkingsmodel') de basis voor de brede waardering voor de rekenkamercommissie. Daarnaast doen betrokken partijen (met name ambtelijk) lopende een onderzoek hun best om mogelijke golven bij voorbaat alvast wat te dempen. In de bestuursperiode vóór 2014 waren er daarnaast ook enkele stevig sturende personen in bestuur en ambtenarenapparaat die trachten als golfbreker op te treden. Sinds het vertrek van deze personen is er in het ambtelijk apparaat meer ruimte ontstaan voor de kritische rol van de rekenkamercommissie.

'Je haalt er altijd wel iets uit'

'Het houdt je als ambtenaar scherp'

III DOORWERKING VAN AANBEVELINGEN

Doorwerking op bestuur en bestuurlijke verhoudingen

Door bewust te kiezen voor aanbevelingen die relatief mild en opbouwend zijn geformuleerd heeft de commissie proberen bij te dragen aan meer op samenwerking gerichte verhoudingen. Dat vond de rekenkamercommissie nodig in een bestuursperiode (2009-2014) waarin verhoudingen tussen coalitie- en oppositiefracties nog weleens op scherp stonden².

Het lukte in de eerste periode (tot 2014), maar ook erna toch nog onvoldoende om raadsleden te *empoweren* met de kennis uit de rapporten. Om de terugkerende aanbeveling om de raad meer in stelling te brengen daadwerkelijk te realiseren is nog wel het nodige werk nodig. Het initiatief en de meeste bestuurlijke power lag en ligt in de gemeente nog duidelijk bij B&W. Ook de ambtenaren nemen in de gemeente een veel duidelijker en steviger positie in dan de gemeenteraad.

Maar juist vanuit de bestuurskracht die het college de afgelopen jaren liet zien nemen burgemeester en wethouders andersom juist wél in toenemende mate het initiatief om samen met de raad nieuw beleid vorm te geven. En dit is ook deels de verdienste van de rapporten die de commissie uitbracht de afgelopen 12 jaar. Bijeenkomsten waarin samen nieuw beleid werd voorbereid vond in enkele gevallen plaats als een *follow-up* van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. We zien hieraan dat de rekenkamercommissie op deze manier wel degelijk bijdroeg aan een actievare rol van de raad in de gezamenlijke beleidsvorming.

'We zijn er heel erg op gefocussed om dingen samen te doen.'

De raad nam de afgelopen 12 jaar eigenlijk altijd genoeg met de geformuleerde aanbevelingen geven respondenten aan. Vanuit de raad kwam de afgelopen jaren weinig initiatief om het college te vragen naar opvolging van de aanbevelingen. Dit volgen van aanbevelingen wordt node gemist in de reguliere verantwoordingscyclus (*zie ook verderop*). Er is op de afzonderlijke dossiers eigenlijk niet of nauwelijks nagegaan in hoeverre aanbevelingen daadwerkelijk zijn opgevolgd.

*'Als iets niet goed is, dan gaan we wel naar elkaar toe'.
Geen nieuws is goed nieuws'.*

Veel dualisme is er in de bestuurlijke verhoudingen niet te zien, vinden de geïnterviewden. In de praktijk gaat het meestal nog op dezelfde manier, hoewel het wel 'ietsjes veranderd' is. De raad is wel wat kritischer geworden, maar het is toch vooral nog een monistisch systeem vindt men. Bij de behandeling van de begroting 'duiken wethouders niet langer in de pauze de eigen fractiekamer in', zo illustreert een respondent de veranderde situatie.

De pogingen om de raad meer te betrekken door middel van bijvoorbeeld het organiseren van brede bijeenkomsten met verbonden partijen, hebben een wisselend succes. Soms schitteren raadsleden op zo'n bijeenkomst door afwezigheid. Het zegt overigens niets over betrokkenheid van raadsleden in het algemeen, benadrukken diverse respondenten. Ze benadrukken dat er in Midden-Drenthe een grote mate van vertrouwen bestaat bij raadsleden als het gaat om de *professionaliteit* van de ambtelijke organisatie.

Doorwerking in beleid en praktijk

Voorop staat dat de rapporten en ook aanbevelingen serieus worden genomen door zowel raad, ambtenaren als college. Er is vervolgens vrij veel eigen drive bij ambtenaren om dingen te willen veranderen en verbeteren. Er komt uit een rekenkamerrapport vaak wel een actieplan voort, geven ambtenaren aan. Verder geven ze ook aan dat in presentaties nog regelmatig aan rekenkameronderzoeken wordt gerefereerd. Het hangt wel met name af van die eigen drive van ambtenaren, in hoeverre er op een dossier sprake is van doorwerking. De volgende twee citaten illustreren het feit dat ambtenaren vaak proberen iets met de aanbevelingen te doen, maar dat structurele veranderingen in de werkwijze op basis van de rekenkamerrapporten meestal redelijk beperkt blijven.

'Er komen acties en projecten uit met een kop en een staart'

'We doen niet veel dingen heel anders, maar er ligt net een andere nadruk op'

In het algemeen constateren veel geïnterviewden dat de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad in de loop van de jaren duidelijk is verbeterd. De rekenkamercommissie heeft hieraan ook een bijdrage geleverd. De verbeterde kwaliteit uit zich in het concreter formuleren van doelen, het verstrekken van meer cijfermateriaal bij de stukken en de hogere kwaliteit van overleg met name met verbonden partijen. Er wordt bij aangetekend dat het gepresenteerde cijfermateriaal voor raadsleden nog steeds niet altijd voldoende inzicht geeft. In het algemeen is het werk van beleidsafdelingen wel meer navolgbaar geworden, stelt een raadslid.

² In interviews is diverse keren verwezen naar de (door de jaren heen gevleugelde term) 'dertientien', verwijzend naar de stemverhouding tussen coalitie- en oppositiepartijen die in deze periode telkens weer de besluitvorming bepaalde. Overigens was het burgemeester Baas, die hier op zeker moment een eind aanmaakte na een stevig gesprek met alle fractievoorzitters.

³ Ook in één van de dossiers komen we hetzelfde citaat tegen. Het is volgens Partners en Pröpper illustratief voor de controle op rechtmatigheid van aanbestedingen in 2011 (Van der Ven et.al, p. 15).

In de interviews worden de volgende resultaten op specifieke dossiers expliciet en meermaals genoemd:

Dossier	Resultaat in termen van doorwerking
Budgetsubsiëring (2011)	• Het rekenkamerrapport leidde tot een technische aanpassing van de subsidieverordening. • Bij gesubsidieerde instellingen zoals de Stichting Welzijn Midden-Drenthe (jaarbudget circa 2 miljoen euro) zijn inmiddels (jaren later) bedragen gekoppeld aan afzonderlijke taken van de stichting. Het is hierdoor inzichtelijker voor raadsleden, maar ook voor ambtenaren, bestuur en voor de stichting zelf.
Risicomanagement (2012)	• Er is nu meer inzicht voor de raad in risico's en financiële onzekerheden.
Verbonden partijen (2015)	• Raad is zelf aan het werk gegaan: er is een nieuwe nota verschenen.
Wegen en Bruggen (2016)	• Er is beleid ontwikkeld samen met de raad. En de manier waarop dat destijds is gedaan zien respondenten nu ook terug op andere dossiers.

We gaan hieronder wat uitgebreider in op de ontwikkelingen in het dossier Risicomanagement. Dit dossier wordt het meest aangehaald als het gaat om doorwerking van de rekenkamerrapporten.

Het dossier Risicomanagement

We zien wel dat de *timelag* tussen een rekenkameronderzoek en hieruit voortkomend nieuw beleid soms vrij groot is, zoals ook op dit dossier. De nieuwe *nota Weerstandsvormogen en Risicomanagement* (vastgesteld op 30 april 2015) is te zien als doorwerking van het rekenkameronderzoek Risicomanagement uit 2012. In de drie tussenliggende jaren zat de gemeente niet stil. Er werd ook door BMC onderzoek gedaan en twee hogeschoolstudenten kregen vrij snel na het verschijnen van het rekenkamer onderzoek de opdracht na te gaan hoe de informatievoorziening verbeterd kon worden. Hun scripties met de veelzeggende namen '*Grip op risico's*' en '*Groeien naar risicovolwassenheid*' zorgden voor nieuwe input in de organisatie om langzamerhand de werkwijze en cultuur (risicobewustzijn) te veranderen. Ook twee jaar geleden constateerde B&W dat nog steeds '*te weinig personen in de organisatie actief rekening houden met...*' (het in kaart brengen van) de financiële risico's die aan beleidsbeslissingen verbonden zijn. Dat de nota kan worden gezien als doorwerking van het rekenkameronderzoek zien we ook aan het feit dat dit onderzoek als

primaire bron wordt genoemd van waaruit men is gaan werken aan verbetering. Een kanttekening bij de *timelag* van drie jaar is nodig: deze relatieve lange periode kan deels worden verklaard uit het ontbreken van grote financiële tegenvallers in de achterliggende jaren. Een directe noodzaak spoedig zaken te veranderen was er dus ook niet. Ook was de score op het weerstandsvormogen in 2012 'uitstekend' (score 4.3, terwijl die minimaal 1.0 dient te zijn).

In de eerste helft van 2013 is een kwalitatief onderzoek verricht naar de wensen rondom een nieuw systeem voor het opstellen van een risicoprofiel en er is in 2014 hiervoor een raadsvoorstel aangenomen. In de begroting 2014 is ten behoeve van de transparantie de bestaande systematiek voor het bepalen van het risicoprofiel uiteengezet, zijn de risico's opnieuw geïnventariseerd en is de opbouw van de structurele en incidentele weerstandscapaciteit inzichtelijk gemaakt.

In de nota in 2015 werd een nieuwe systematiek gepresenteerd. In 2016 werden alle processen kritisch beschouwd volgens die nieuwe methode. En de 20 belangrijkste risico's voor de gemeente werden in dat jaar voor het eerst uitgewerkt en opgenomen in de nieuwe begroting en jaarrekening. Van grote projecten wordt vanaf dat jaar structureel in voorjaars- en najaarsnota verslag gedaan van risico's. Het feit dat het kopje 'Risico's' een

vast onderdeel is geworden van elk raadsvoorstel noemen veel geïnterviewden als doorwerking van het rekenkameronderzoek. Natuurlijk zijn ook landelijke ontwikkelingen, zoals de vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording, bepalend geweest hiervoor. Er kan ook worden gesteld dat de gemeente Midden-Drenthe met een onderzoek naar Risicomanagement in 2012 relatief veel tijd heeft gehad om op zich op de flinke uitbreiding van taken voor te kunnen bereiden (wat betreft de verantwoordingssystematiek).

IV COMMUNICATIE

Ook de wijze waarop en de mate waarin een rekenkamer (commissie) zijn bevindingen en aanbevelingen communiceert is van belang voor de doorwerking ervan. Op hoofdlijnen is men tevreden over de kwaliteit van de communicatie. Er is ruimte voor kritiek en de presentaties waarbij resultaten van de rekenkameronderzoeken worden overgebracht aan de betrokken partijen zijn duidelijk. Respondenten zijn het er verder over eens dat de rekenkamercommissie op vrij grote afstand van de gemeente opereert, waardoor de zichtbaarheid beperkt is. Veel geïnterviewden kennen eigenlijk alleen de voorzitter van de commissie en zien ook hem niet heel frequent. De secretaris die een uitvoerende ondersteunende rol heeft, fungeert doorgaans als schakel tussen de commissie en de gemeentelijke organisatie. Soms wordt in onderzoeken een wat meer pro-actieve wijze van communiceren (voor, tijdens en na onderzoeken) gezien. Dit wordt erg gewaardeerd en men vindt dat dit kan bijdragen aan een steviger positionering van de rekenkamerfunctie in de gemeente.

Ook zou meer persoonlijk en ook af en toe informeel contact kunnen bijdragen hieraan vindt men.

Sinds 2014 is de Werkgroep Financieel Overleg (kortweg WFO) het gremium voor afstemming met de raad. Voorheen verliep de communicatie primair via het seniorenconvent. Het lukte de achterliggende jaren nog niet geheel om met het kiezen van een adequate communicatielijn de betrokkenheid van de raad bij de RKC te versterken. Het feit dat de RKC de afgelopen jaren enigszins op afstand is komen te staan (of 'op afstand is gezet' zoals sommigen het ervaren) in combinatie met de afwachtende houding van de griffier draagt ook nog niet

bij aan een sterke verbinding. Bij de start van een onderzoek zou het helpen als er meer raadsleden betrokken zouden worden om input te krijgen over mogelijke onderzoeksvragen. Hoewel raadsleden nu wel om input wordt gevraagd (vooral via email), blijft de opbrengst hiervan doorgaans beperkt. Misschien dat andere communicatiekanalen uitkomst bieden, geven enkele respondenten aan. Meer in het algemeen wordt aangegeven dat er wat minder via email gecommuniceerd zou kunnen worden. Elkaar ook af en toe bellen of persoonlijk spreken kan bijdragen aan een sterkere onderlinge verbinding.

Een specifiek punt dat veel respondenten benoemen is de mate waarin tijdens een onderzoek wordt gecommuniceerd over het onderzoeksverloop. Het gaat dan zowel om de afstemming omtrent de (wijze van) dataverzameling, maar ook om bijvoorbeeld de organisatie van een startbijeenkomst bij het begin van een onderzoek waarin doel, vragen en methode worden uiteengezet. Als de commissie (zoals bij het onderzoek in 2017 naar Informatieveiligheid) zo'n bijeenkomst organiseerde, leverde dat veel waardering en draagvlak op. Dat komt volgens veel respondenten ook de implementatie van aanbevelingen na het onderzoek ten goede.

De gemaakte keuzes tijdens onderzoeken (en ook de keuze voor bepaalde onderzoeksvragen) zijn bij betrokken partijen (raad, bestuur, ambtelijk) regelmatig niet helemaal helder. Door meer hierover te communiceren is op dit punt nog verbetering mogelijk vindt men. Juist de onderzoeken waarin er meer tijdens het verloop is gecommuniceerd, worden door respondenten ook meer gewaardeerd. Een wethouder verwijst ook naar het feit dat in een onderzoek er ná de presentatie van aanbevelingen meer mee werd gedaan, juist vanwege het goede onderlinge contact tijdens het verloop van het onderzoek. Ook leden van de rekenkamercommissie geven aan dat bij meer communicatie de onafhankelijke positie van de RKC niet in het gedrang hoeft te komen. Er is in het algemeen de afgelopen jaren relatief weinig contact geweest tussen de RKC en de accountant en met controllers van de gemeente. Ook op dit punt is nog verbetering mogelijk, hetgeen begint bij het maken van duidelijke afspraken over wat men op dit vlak van elkaar mag verwachten; en wat ieders taken en rollen precies zijn.

⁴ Organisatieadviesbureau Berenschot, Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies, 12 juni 2015.

V MEERWAARDE RKC EN SUCCESFACTOREN

Meerwaarde

Raadsleden steken altijd wel iets op van de rapporten, als ze er kennis van nemen. Ambtenaren geven aan dat ze in de aanbevelingen veel zaken lezen die bekend voor ze zijn, en waar ze soms ook al mee bezig zijn. 'Soms is het ook iets waar we niet bij hadden stilgestaan', geeft één van de afdelingshoofden aan. De meeste geïnterviewden zien de waarde van de rekenkamercommissie breder dan ondersteunend aan de gemeenteraad. Het is veeleer een instrument om '...de hele organisatie op een

hoger level te krijgen', zo verwoordt een respondent het. Het lukt langzamerhand, maar kan nog steeds beter menen veel respondenten. De rapporten zijn daarbij een belangrijke onderlegger bij de beleidsvorming. Overigens wordt ook duidelijk uit de interviews dat het niet alleen de inhoud van de rapporten is, die het meest bepalend is voor de mate waarin er iets mee wordt gedaan.

Succesfactoren

De volgende drie factoren zijn volgens de respondenten in Midden-Drenthe het meest bepalend voor een succesvolle doorwerking van aanbevelingen:

Meest genoemde succesfactoren voor een goede doorwerking	Vinden respondenten het ook een verbeterpunt?
1. Positief geformuleerde aanbevelingen met draagvlak, maar ook voldoende scherpte	Enigszins, aanbevelingen mogen soms wat scherper
2. Aanjaagfunctie en drive vanuit RKC en griffie	Ja, dit kan nog beter
3. Zoeken naar gezamenlijkheid, met name bij het formuleren van de onderzoeksvraag	Wisselend: soms wel en soms niet

Over de eerste succesfactor zeggen de meeste respondenten dat dit nu al vrij goed wordt uitgevoerd door de RKC. De tweede factor kan nog sterker worden ingezet: meer duidelijkheid over de precieze rol van de griffier is hiervoor eerst nodig. Mag van deze functionaris een pro-actieve rol worden verwacht, of is het de commissie zelf die in het contact met de raad een soort aanjaagfunctie kan vervullen? In ieder geval is er nu soms sprake van teveel afstand vinden respondenten vanuit de verschillende groepen. De gewenste verbinding moet tot stand komen vanuit een positieve, lerende en open houding vindt men.

Andere succesfactoren die ook meermaals werden genoemd zijn samen te vatten als:

- Goede onderlinge communicatie en samenwerking

vanuit vertrouwen

- Bekendheid en een positief imago van de RKC bij de raad
- Voldoende aandacht voor de wensen bij raad en ambtelijk apparaat bij de onderwerp keuze en opstart van een onderzoek
- Goede timing van een onderzoek
- Geen afrekenrapport

Als we de overige succesfactoren met elkaar in verband brengen, dan zien we dus dat goede onderlinge communicatie wordt benadrukt. Dat de RKC voordat ze een nieuw onderwerp kiest eerst haar oor te luister moet leggen bij raad, college van B&W en de ambtelijke organisatie. De timing moet goed zijn en het mag geen afrekenrapport zijn.



REKENKAMERONDERZOEK IN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE (2006 – 2017)

Werking van de rekenkamercommissie Midden-Drenthe

FACTSHEET

Na een periode van 12 jaar rekenkameronderzoek in de gemeente Midden-Drenthe is het in 2017 tijd om terug te kijken op die periode.

**De drie afzonderlijke factsheets
verhouden zich als volgt tot elkaar:**

Factsheet 1 schetst het beeld van (cruciale factoren voor) doorwerking vanuit het perspectief van 25 betrokkenen.

Factsheet 2 geeft een inkijkje in de werking van rekenkamercommissie Midden-Drenthe, door de beschouwende bril van de onderzoekers.

Factsheet 3 is een overzicht en analyse van de rapporten inclusief reacties op basis van documentstudie.

Deze tweede factsheet is bedoeld om alle betrokken partijen te informeren over wat de rekenkamerfunctie inhoudt en de werking ervan in de gemeente Midden-Drenthe.

I DE REKENKAMERCOMMISSIE IN MIDDEN-DRENTHE

De rekenkamercommissie (kortweg: RKC) voerde gemiddeld van de gemeente Midden-Drenthe is 12 jaar geleden gestart en de leden van deze (ex artikel 84 Gemeentewet-)commissie worden telkens voor een periode van zes jaar benoemd door de raad. De eerste zes jaar bestond de commissie uit vijf leden en de tweede periode uit drie leden. De commissie voert met een jaarlijks budget van circa € 40.000 één onderzoek per jaar uit. De onderzoeken worden door de commissie uitgevoerd door het inhuren van externe onderzoeksbureaus. Als voordeel hiervan wordt genoemd dat er meer ervaring en deskundigheid kan worden aangewend. Als nadeel wordt genoemd dat hierdoor de (persoonlijke) betrokkenheid van de commissieleden bij de gemeente Midden-Drenthe als zeer beperkt wordt ervaren. Bij keuze voor nieuwe commissieleden die vanaf januari 2018 het stokje overnemen is gekozen om wederom met externe leden te gaan werken.

II 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 bestuur en voor het proces van het afleggen van reken-schap 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* instelt. 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 gekozen in de gemeente Midden-Drenthe.

Er ligt een duidelijk verband tussen 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 beschreven. 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.

Wettelijke normen en verschijningsvormen

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. Vaak wordt een bedrag van € 1 per inwoner als vuistregel aangehouden. Het ligt in Nederland al jaren stabiel op zo'n 0,10% van de hele gemeentelijke begroting. In Midden-Drenthe ontvangt de rekenkamercommissie jaarlijks € 40.000 voor de uitvoering van haar werkzaamheden. Dat bedrag ligt dus iets boven de richtlijn van € 1,- per inwoner omdat Midden-Drenthe in 2017 ruim 33 duizend inwoners telt. Maar het ligt weer onder het landelijk gemiddelde van 0,10% van de gemeentelijke begroting (dat zou een budget van € 80.000 opleveren). 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 vastgelegd dat de rekenkamer de *doelmatigheid*, *doeltreffendheid* en de *rechtmatigheid* van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur 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 Midden-Drenthe. 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.

Functioneren van rekenkamer(commissie)s

Landelijk hecht ongeveer de helft van de raadsleden 'erg veel belang' aan een rekenkamerfunctie blijkt uit onderzoek door Berenschot⁴ 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 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 bestuur 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 Kamer⁵ op 7 juli 2015:

"Een belangrijk knelpunt dat is signaleerd, 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 Midden-Drenthe

Deze laatste opmerking raakt ook een kernpunt van de situatie in de gemeente Midden-Drenthe. De verhouding tussen onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie versus het leggen van een verbinding met het gemeentebestuur en de lokale problematiek is een kwestie waar de commissie de afgelopen jaren voortdurend opnieuw een weg in moest vinden.

Ook de Minister worstelt met dit dilemma 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".

Op basis van het beeld dat geïnterviewden schetsen is het wellicht aan te bevelen dat de (nieuwe) leden van de rekenkamercommissie zich hierop, gezamenlijk met de gemeenteraad, oriënteren. De volgende vragen kunnen helpen bij deze oriëntatie. Wat zijn onderwerpen en bestuurlijke thema's die in de gemeente spelen en het onderzoeken waard zijn? Hoe kan de raad, in dual samenspel met het college, komen tot een betere invulling van haar controlerende taak? Wat heeft de raad daarbij nodig van de rekenkamercommissie (en haar ambtelijke ondersteuning)? Wat heeft de raad daarvoor nodig van de griffie(r)? Wat verwacht de raad van het college met betrekking tot haar verantwoordings- en informatieplicht?

De leden van de Rekenkamercommissie in de gemeente Midden-Drenthe hebben, terugkijkend op de periode sinds de start, het gevoel dat hun – voorzichtig geformuleerde – aanbevelingen de gemeenteraad slechts zeer beperkt hebben aangezet tot een krachtiger invulling

van hun controlerende taak. De uitkomsten van een onderzoek en de daarop geformuleerde aanbevelingen werden tijdens de presentatie door de voorzitter van de rekenkamercommissie weliswaar welwillend aangehoord en in de daaropvolgende raadsvergadering, de reactie van het college op het onderzoek daarbij betrekking, over het algemeen wel overgenomen. Maar als sturings- en controle-instrument werd het door de raad vervolgens nauwelijks meer gebruikt. De vraag naar het uiteindelijke effect van de rekenkameronderzoeken op de kwaliteit van het gemeentelijk beleid is daardoor moeilijk vast te stellen. "Wellicht hadden de onderzoeken en de aanbevelingen achteraf gezien wat minder voorzichtig en wat meer confronterend moeten zijn geformuleerd", zegt een rekenkamercommissielid. "Ons doel is immers om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren."

Ook dringt zich op basis van het beeld dat de geïnterviewden schetsen de vraag zich op of de griffie(r) niet een explicietere rol kan of zelfs moet vervullen bij het beter oppakken van de diverse rollen van de raad. Het duale stelsel dat de basis vormt voor de – lokale – democratie vraagt om sterke en elkaar versterkende 'spelers'. Het gaat niet om het duelleren tussen raad en college, maar wel om vanuit de eigen rollen en verantwoordelijkheden elkaar te versterken om zo gezamenlijk tot een krachtiger bestuur te komen. Het instrument dat rekenkamer(functie) heet heeft als doel om daarbij behulpzaam te zijn.

III TOT SLOT

Veel zaken gaan goed in de gemeente Midden-Drenthe. De ambtelijke organisatie lijkt, door de bank genomen, goed te presteren. Zowel het college als de raadsleden spreken zich behoorlijk positief uit over de organisatie. Uitgesproken wordt dat er waarde wordt gehecht aan externe toetsing om te kunnen leren en waar nodig te verbeteren. Tegelijkertijd is er ook de wens om de uitvoering van de taken van de gemeente niet 'onnodig' bureaucratisch uit te voeren. In dit licht wordt wel eens wat distantie met de rapporten van de rekenkamercommissie ervaren, zeker wanneer externe onderzoeksbureaus de aanpak van Midden-Drenthe vergelijken met de aanpak in andere gemeenten en met in den lande

gebruikelijke procedures. Ook wordt binnen de organisatie de behoefte gevoeld om wat meer contact te hebben met de leden van de rekenkamercommissie en de onderzoeksbureaus. Uiteraard kan daar een (bij-)sturende behoefte onder liggen. Maar wanneer de organisatie ook echt een lerende organisatie wil zijn, en dat wordt uitgesproken, dan zal het contact met de rekenkamercommissie ook met dat doel moeten plaatsvinden.

⁵ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kamerbrief over Actieplan lokale rekenkamers, 7 juli 2015.



REKENKAMERONDERZOEK IN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE (2006 – 2017)

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe:
overzicht behandelde dossiers

FACTSHEET

In deze factsheet wordt een samenvatting gegeven van de dossiers die de rekenkamercommissie Midden-Drenthe de afgelopen 12 jaar heeft behandeld.

**De drie afzonderlijke factsheets
verhouden zich als volgt tot elkaar:**

Factsheet 1 schetst het beeld van (cruciale factoren voor) doorwerking vanuit het perspectief van 25 betrokkenen.

Factsheet 2 geeft een inkijkje in de werking van rekenkamercommissie Midden-Drenthe, door de beschouwende bril van de onderzoekers.

Factsheet 3 is een overzicht en analyse van de rapporten inclusief reacties op basis van documentstudie.

Per dossier wordt in deze factsheet de vraag beantwoord in hoeverre de commissie koos voor SMART-aanbevelingen; welke thema's er de afgelopen jaren werden behandeld; hoe sterk het rapport was en hoe raad en B&W reageerden op de rapporten.

I AANDACHT VOOR VERSCHILLENDE THEMA'S

In hoeveel van de acht dossiers (periode 2008 – 2017) komt een thema aan de orde?

Thema	Aantal dossiers
<i>Financiën en control</i>	7
<i>Veiligheid</i>	4
<i>Sociale zekerheid</i>	3
<i>Ruimtelijke ordening en wijken</i>	2
<i>Zorg en welzijn</i>	2
<i>Cultuur, sport en recreatie</i>	2
<i>Economie</i>	2
<i>Onderwijs</i>	2
<i>Verkeer en vervoer</i>	1
<i>Natuur en milieu</i>	1

We zien dat de rekenkamercommissie Midden-Drenthe de afgelopen 12 jaar alle thema's de revue liet passeren. Net als elders in Nederland ging de meeste aandacht uit naar financiën en control.

Ook bij de adressering van aanbevelingen zien we een evenwichtige verdeling. De in totaal 33 aanbevelingen⁶ zijn precies gelijk verdeeld: 11 voor de raad; 11 voor B&W/ambtelijk; en 11 aanbevelingen zijn niet gericht aan één specifieke partij.

In de overzichten op de volgende pagina's is in chronologische volgorde per dossier aangegeven welke aanbevelingen⁷ werden gedaan voor alle rapporten sinds 2008. Eronder is de kwaliteit van de aanbevelingen van een waarde oordeel voorzien inclusief sterke (+) en zwakke (-) punten. Verder is de analyse per rapport getypeerd aan de hand van een paar opvallende punten. Afsluitend zijn steeds per onderzoek de reacties van raad en B&W op het rapport kort samengevat.

⁶ Het meest recent uitgevoerde onderzoek (Informatieveiligheid) bevat geen aanbevelingen maar in plaats daarvan een relatief groot aantal (11 stuks) verbetermogelijkheden. Deze zijn buiten de telling gehouden.

⁷ Aanbevelingen zijn steeds in een verkorte versie beschreven.

II SCHEMATISCH OVERZICHT BEOORDELING RAPPORTAGES

RAPPORT RE-INTEGRATIE (2009)

BEHANDELDE THEMA'S

- Financiën en control
- Sociale zekerheid

AANBEVELINGEN

Adressering onduidelijk:

- Maak afspraken over informatie die raad nodig heeft.
- Pas registratiesysteem aan voor analyse en beleidsinformatie.
- Maak afspraken over registratie op papier of elektronisch.
- Benut het 'werkdeel' beter.
- Pas werkproces verantwoording uren en taken hierop (zie vorige) aan.
- Overweeg het werken met scenario's.

KWALITEIT VAN DE AANBEVELINGEN ⁸ ZWAK TOT REDELIJK

POSITIEF spreiding over onderwerpen • uitvoerbaar

NEGATIEF voorzichtig geformuleerd • adressering • specificiteit

ANALYSE

- Analyse op het niveau van doorlichting werkprocessen en niet (zoals de onderzoeksvragen wel doen vermoeden) op het niveau van effectiviteit van beleid. Het ontbreken van goede dossierinformatie staat een analyse op het niveau van effectiviteit echter in de weg. Na een eventueel vooronderzoek was wellicht gekozen voor andere methoden om de doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen beoordelen.
- De titel ('Re-integratie werkt') suggereert effectief beleid, maar dit wordt niet beargumenteerd. Het aantal WWB-uitkeringen daalt met 12%. Landelijk daalt het echter sterker (min 18%) en ontwikkeling in Midden-Drenthe is ook niet substantieel beter dan elders in de regio (geldt ook voor de uitstroom naar werk).
- Interne consistentie van conclusies is beperkt. Enerzijds wordt ten aanzien van doeltreffendheid (onderzoeksvraag 5) geconcludeerd dat 'de totale omvang van het cliëntenbestand in vijf jaar nauwelijks gewijzigd is', maar ook de gemeente '...[is] succesvol geweest bij het terugdringen van het aantal Wwb-ers en het laten uitstromen naar werk in de periode tot 2008' (pagina 45).
- Terwijl door ontbrekende informatie zowel doelmatigheid als doeltreffendheid niet kunnen worden vastgesteld, wordt wél gesteld dat de 'aan de raad verstrekte informatie geschikt is om de controlerende taak uit te voeren'. Dit wordt verdedigd vanuit de vaststelling dat er alleen doelen op hoofdlijnen zijn geformuleerd. Dan is er immers ook geen specifieke informatie nodig, zo is de redenering. Toch is de centrale aanbeveling om juist de prestatie-indicatoren te concretiseren. Zo hinkt het rapport op twee gedachten, hetgeen de boodschap niet versterkt.

REACTIE B&W EN RAAD

- B&W plaatsen in de reactie (opgenomen in het rapport) twijfels bij de juistheid van het gehanteerde normenkader als basis voor de analyse. Ze zeggen enerzijds zicht te 'herkennen zich in het geschetste beeld', maar verwerpen vervolgens de basis en kernboodschap van het rapport door te stellen dat 'het niet hebben van een beleidskader of minder scherp geformuleerd zijn daarvan niet per definitie negatief beoordeeld hoeft te worden'.
- De aanbeveling om te komen tot nadere en concrete afspraken met de raad over de benodigde beleidsinformatie wordt door B&W omarmt. Maar de raad is met het rapport nauwelijks versterkt in haar controlerende taak. Voor het grootste deel is het ontbreken van adequate verslaglegging in de ambtelijke organisatie hiervan de oorzaak laat het rapport zien.
- In hoeverre sprake is geweest van inhoudelijke bespreking(en) in de raadsvergaderingen of in de commissie Welzijn en Algemeen Bestuur kan op basis van de beschikbare documentatie niet worden nagegaan.
- In het naschrift wijst de rekenkamercommissie terecht op het feit dat 'complexiteit van de materie geen vrijbrief mag zijn voor ruim beleid'.

⁸ Criteria voor kwaliteit: voortkomend uit conclusies; gedragen door bevindingen; helder geformuleerd; actorgericht; uitvoerbaar; toegevoegde waarde; onderling consistent; van belang (NVVR: 2013)

RAPPORT BUDGETSUBSIDIERING (2011)

BEHANDELDE THEMA'S

• Financiën en control • Zorg en welzijn • Veiligheid • Onderwijs

AANBEVELINGEN

Voor de gemeenteraad:

- Evalueer het huidige subsidiebeleid & pas beleid aan op de praktijk.
- Raad: laat je actiever en integraler informeren over prestaties instellingen.
- Neem als raad nadrukkelijker positie aan de voorkant van beleidsvorming.
- Zie toe op periodieke analyse van cijfers en maak er ook gebruik van.

KWALITEIT VAN DE AANBEVELINGEN⁹ REDELIJK

POSITIEF concrete uitwerking per aanbeveling • illustratie met voorbeelden • gericht op versterking raad

NEGATIEF containerbegrippen zoals 'integraler' • timing⁹

ANALYSE

- Feit dat de gemeente met een nieuwe subsidieverordening nog geen grote veranderingen heeft kunnen realiseren in de beleving van gesubsidieerde partijen wordt helder beargumenteerd.
- Er is voldoende aandacht voor de eigen stijl van de gemeente in de beleidsvorming en voor de risico's die dat met zich meebrengt.
- Het feit dat de raad in achterliggende jaren geen inhoudelijke bespreking uitvoerde van jaarstukken wordt benoemd, en ook geproblematiseerd. Maar de rekenkamercommissie doet onderzoek naar 'effecten' van budgetsubsidiering, terwijl de gemeente met de Nota verstrekking gemeentelijke subsidies (eind 2007) en de nieuwe Algemene subsidieverordening (eind 2008) samenhang wil creëren tussen 'beleid, opdracht, prestaties, resultaten en kosten', zonder dat de gemeente zelf spreekt over bepaalde beoogde 'effecten'.

REACTIE B&W EN RAAD

- B&W herkent zich in beeld dat men 'zeer tevreden is' met de huidige praktijk. Ze oordeelt dat kan worden volstaan met 'enkele technische aanpassingen' van de Algemene Subsidieverordening (ASV). Ze geeft aan niets te zien in jaarlijkse analyse en bespreking van de inzet van maatschappelijke partners. Eén van de argumenten die ze aanvoert is dat het 'extra ambtelijke capaciteit vraagt'. Onder verwijzing naar de geprezen 'Midden-Drentse werkwijze' is ze van mening dat een jaarlijkse mondelinge toelichting volstaat. Zo laat B&W vrij duidelijk blijken weinig urgentie tot verandering te zien.
- Aan de eigen gemeentelijke evaluatie van de Algemene Subsidieverordening inclusief aanbevelingen kort voor dit rekenkameronderzoek voegt het onderzoek, in het licht van deze reactie, weinig toe.
- De raad zet de gevraagde aanpassing van de subsidieverordening in werking: effectief per 13 juni 2012. Door verruiming van de raadsbevoegdheid kan de raad voortaan beleidsdoelen en subsidiedoelen (output) bepalen, hetgeen ze belooft te doen aansluitend op de begrotingscyclus. B&W kondigt een principiële discussie over het subsidiebeleid aan in dezelfde maand.
- Jaren later (in 2017) blijken er geen wijzigingen te zijn uitgevoerd. Er wordt in de Begroting 2017 nog steeds verwezen naar de Algemene Subsidieverordening, Nota ex artikel 212, verstrekking gemeentelijke subsidies 2008-2010. Als uitgangspunt van beleid geldt 'een efficiënte inzet van de middelen in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen', zonder nadere specificatie of verwijzing naar beleidsdoelen.
- Op één van de drie onderdelen waarvoor budgetsubsidiering in 2011 wordt ingezet volgt vrij kort na verschijnen van het rapport een discussie in de raad over verantwoordinggegevens. Dit betreft de schuldhelpverlening, waarover één van de lokale partijen (met steun van 2 andere fracties) maar liefst 37 artikel-41 vragen stelt aan B&W. Grond voor de vragen is met name ontbrekende beleidsinformatie en een flinke toename van het benodigde budget op dit beleidsterrein. B&W stelt beantwoording van de vragen enige tijd uit. Uit de stukken blijkt weinig bereidheid om gevraagde verantwoordingsinformatie boven tafel te krijgen voor de raad.

⁹ Kort na twee onderzoeken over het subsidiebeleid start de RKC met de aanbeveling te starten met een evaluatie in een dossier waarin de RKC vooropstelt dat iedereen tevreden is met de huidige praktijk.

RAPPORT INKOOP EN AANBESTEDINGEN (2011)

BEHANDELDE THEMA'S

- Financiën en control • Cultuur, sport en recreatie • Ruimtelijke ordening en wijken
- Economie • Zorg en welzijn • Verkeer en vervoer

AANBEVELINGEN

Voor de gemeenteraad:

- Raad: spreek je uit over duurzaamheid als kernwaarde; en toepassing ervan bij aanbestedingen.
- Stel kaders en indicatoren vast voor duurzaamheid.
- Vraag om periodieke rapportages (knelpunten en resultaten).

Voor B&W/ambtenaren:

- Zorg bij elke aanbesteding voor een startdocument.
- Afdeling Openbare Werken: conformeer je aan het inkoopbeleid.
- Pas inkoopbeleid en/of praktijk aan en synchroniseer inkoophandboek op het beleid.
- Voer als gemeente toezicht in eigen beheer uit.
- Ontwikkel systematiek van integraal strategisch overzicht.

KWALITEIT VAN DE AANBEVELINGEN¹⁰ REDELIJK TOT STERK

POSITIEF breedte van onderwerpen • duidelijk geadresseerd • vrij helder geformuleerd

NEGATIEF specificiteit aanbevelingen raad

ANALYSE

- Van zeven kernwaarden komt 'duurzaamheid' als enige niet terug in het inkoopproces: Dit is duidelijk naar voren gebracht.
- De conclusie dat aanbestedingsbeleid effectief en efficiënt is wordt niet gestaafd met argumenten. Over mogelijke schaalvoordelen (punten 3 en 9 op pp. 11 en 12; p. 14) ontbreekt een conclusie of aanbeveling.
- Analyse bestaat met name uit een uitgebreide beschrijving van de bedrijfsvoering.
- Weinig argumentatie wáárom bepaalde elementen (zoals opstellen van een startdocument) van belang zijn.

REACTIE B&W EN RAAD

In de bestuurlijke reactie (december 2010) verwerpt het college het rapport vrijwel geheel, er is veel wederzijdse kritiek en onbegrip:

- Ondanks het ontbreken van een aanbeveling over verbeteringen t.a.v. efficiëntcy (schaalvoordelen) reageert B&W juist op dit punt: centralisering is juist niet de bedoeling geeft ze aan.
- B&W uit kritiek op de werkwijze van de RKC in het algemeen: eigenstandig opstellen normenkader is principieel onjuist vindt B&W. RKC reageert dat juist voor vrijwel 100% het door B&W zelf vastgesteld inkoopbeleid als kader is genomen.
- B&W wijst de RKC erop dat niet teveel de focus moet liggen op het operationele proces, om verzanden in bureaucratie en schijnzekerheid te voorkomen.
- B&W geeft in haar brief niet aan dat ze met (één of meer) aanbevelingen aan de slag wil gaan.
- De RKC wijst B&W erop dat ze niet inhoudelijk op het rapport heeft gereageerd.

Nadat de raad de aanbevelingen heeft overgenomen, geeft B&W vijf maanden later aan dat ze met de aanbevelingen aan de slag gaat. Bij circa de helft van de aanbevelingen plaatst ze wel kanttekeningen. Versterken van het toezicht acht ze niet nodig.

¹⁰ Criteria voor kwaliteit: voortkomend uit conclusies; gedragen door bevindingen; helder geformuleerd; actorgericht; uitvoerbaar; toegevoegde waarde; onderling consistent; van belang (NVVR: 2013)

RAPPORT RISICOMANAGEMENT EN WEERSTANDSVERMOGEN (2012)

BEHANDELDE THEMA'S

- Financiën en control
- Ruimtelijke ordening en wijken

AANBEVELINGEN

Voor de gemeenteraad:

- Leg als raad de systematiek van inventariseren van risico's formeel en gekwantificeerd vast.

Voor B&W/ambtenaren:

- Leg als college procedures voor inventarisatie en beheersing risico's formeel vast.
- College: vergroot de informatiewaarde van raadsvoorstellen door benoemen substantiële risico's en specificeren van weerstandscapaciteit.
- College: vergroot voor de raad inzicht in onzekerheden verwacht resultaat grondexploitaties.

KWALITEIT VAN DE AANBEVELINGEN¹⁰ REDELIJK TOT STERK

POSITIEF duidelijk geadresseerd • helder geformuleerd • overstijgen potentieel bureaucratische suggesties

NEGATIEF gebruik algemene begrippen • eenzijdige nadruk op grondposities

ANALYSE

- Wettelijke vereisten niet helder omschreven.
- Duidelijk en passend analysekader.
- Toegankelijke en begrijpelijke taal.

REACTIE B&W EN RAAD

- B&W onderschrijft conclusies en aanbevelingen en beschouwt ze als een bevestiging van hetgeen de accountant ervoor constateerde.
- B&W wil aanbevelingen ook gebruiken op andere terreinen dan grondposities.
- B&W doet direct zelf een voorzet voor implementatie van aanbevelingen: onder andere de opname van een standaard paragraaf over risico's in raadsvoorstellen; en meer aandacht voor risico's in de jaarlijkse programmabegroting.
- B&W uit ook enige kritiek op de bevindingen die al deels verouderd zouden zijn.
- Jaarlijks bespreken van de grondexploitaties met de raad is voor afronding van het onderzoek opnieuw door B&W opgepakt.
- Tevens is voor afronding van het onderzoek een nieuwe nota Grond(prijzen)beleid aangekondigd.

RAPPORT VERZELFSTANDIGING OPENBAAR ONDERWIJS (2014)

BEHANDELDE THEMA'S

- Onderwijs • Financiën en control

AANBEVELINGEN

Adressering onduidelijk:

- Alle partijen dienen de eigen rol te pakken en zich niet langer te bemoeien met de invulling ervan door de ander.
- Raad: bepaal kader voor splitsing toezicht en bestuur en draag B&W op het uit te werken.

Voor de gemeenteraad:

- Raad: bepaal kader voor geschillen; overweeg hierbij mediation.
- Raad: verzoek het college om voorstellen t.a.v. een nieuwe nota onderwijsbeleid (incl. demografie, verbinding met bijzonder onderwijs).

KWALITEIT VAN DE AANBEVELINGEN¹¹ REDELIJK

POSITIEF alle partijen worden aangesproken • Mediation als suggestie benadrukt urgentie en ernst

NEGATIEF geen input m.b.t. rolinvulling partijen, vanuit bestaande regelgeving • Specificiteit

ANALYSE

- Er wordt een sterke feitenreconstructie gegeven waarin man en paard worden genoemd zonder dat het rapport vervalt tot het niveau van een 'afrekenrapport'.
- De ontwikkeling van jarenlange organisatorische en financiële problemen worden haarscherp beschreven.
- Analyse beperkt zich, met name wat betreft het thema beleid, sterk tot de hoofdlijnen. Over beleid in relatie tot onderwijskwaliteit is het rapport zeer summier.
- Het rapport agendeert de problematiek op sterke wijze, maar is weinig oplossingsgericht. Een omvattend beeld van alle aan te pakken pijnpunten levert het rapport niet op, noch de concrete oplossingsrichtingen.
- De verschillende rollen c.q. de wederzijdse verwachtingen van die rollen hadden beschreven kunnen worden; of de manier hoe betrokkenen aankijken tegen het onderscheid tussen groot en klein onderhoud. De conclusies blijven echter op het niveau van hoofdlijnen.

REACTIE B&W EN RAAD

- Vooraf: gegevensverzameling sluit per november 2013; rapportage gereed en gepresenteerd juni 2014; acceptatie door raad september 2014.
- B&W neemt conclusies en aanbevelingen grotendeels over en herkent zich in het geschetste beeld.
- Initiatieven voor splitsing van bestuur en toezicht legt B&W eerst bij het nieuwe bestuur van de stichting.
- De raad reageert vijf maanden (september 2014) na verschijnen van het rapport met instemming en verwacht spoedig de 'Code goed bestuur' te ontvangen.
- Het bestuur Openbaar Basisonderwijs Midden-Drenthe reageert tevens instemmend, met enkele beperkte kanttekeningen en toevoegingen.
- Per augustus 2014 dienen afspraken over rollen/taken nog te worden uitgewerkt; er wordt in algemene termen verwezen naar 'een meer professionele benadering' en het 'iets anders organiseren van de contacten'.
- De raad heeft zich beperkt tot een uitspraak dat ze vóór verdergaande samenwerking is tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs. De beleidsmatig verantwoordelijke ambtenaar stelt dat de raad hierin verder geen rol heeft, en slechts al dan niet dient in te stemmen met de uitgewerkte plannen van de schoolbesturen hieromtrent. Schoolbesturen willen zelf geen fusie(s).

¹¹ Criteria voor kwaliteit: voortkomend uit conclusies; gedragen door bevindingen; helder geformuleerd; actorgericht; uitvoerbaar; toegevoegde waarde; onderling consistent; van belang (NVVR: 2013)

RAPPORT VERBONDEN PARTIJEN (2015)

BEHANDELDE THEMA'S

- Financiën en control • Sociale zekerheid • Cultuur, sport en recreatie
- Economie • Veiligheid • Natuur en milieu

AANBEVELINGEN

Adressering onduidelijk:

- Verbeter de informatiepositie van de raad.
- Actualiseer het beleidskader.
- Maak richtlijnen voor vroegtijdig betrekken raad bij wijzigen gemeenschappelijke regeling.

KWALITEIT VAN DE AANBEVELINGEN¹¹ REDELIJK TOT STERK

POSITIEF Concreet • Tijdgebondenheid • Gericht op versterking raad

NEGATIEF Interne inconsistentie

ANALYSE

- Rapport in de vorm van een handleiding Verbonden Partijen is sterke keuze.
- Er zijn geen onderzoeksvragen opgenomen die gaan over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.
- De noodzaak van een beleidskader wordt helder beargumenteerd.
- Conclusies met betrekking tot de scheiding van taken en rollen enkel gebaseerd op beperkte beelden van (met name direct) betrokken bestuurder(s) die zelf deze scheiding dienen uit te voeren.
- Focus op verhelderen van keuzemogelijkheden raadsleden is sterk.
- Lezersgericht: rapport leest als een heldere handleiding (inclusief checklist voor raadsleden in de bijlage), volledig overzicht op hoofdlijnen van gemeenschappelijke regelingen.

REACTIE B&W EN RAAD

- B&W reageert zeer positief op het rapport. De aanbevelingen worden expliciet overgenomen.
- Tevens noemt B&W in haar reactie direct enkele concrete stappen die ze gaat zetten in nabije en verdere toekomst. Er wordt direct een voorlichtingsbijeenkomst aangekondigd om raadsleden te informeren over ontwikkelingen binnen verbonden partijen. Tevens wordt een werkgroep ingesteld, met ook de burgemeester, griffier en ambtelijke ondersteuning.

RAPPORT WEGEN EN BRUGGEN (2016)

BEHANDELDE THEMA'S

- Financiën en control • Veiligheid

AANBEVELINGEN

Voor de gemeenteraad:

- Raad: stel nieuw beleidskader op.

Voor B&W/ambtenaren:

- Opereer vanuit systematisch beleidsproces.
- Inventariseer staat van onderhoud, gewenste kwaliteitsniveau en benodigde middelen.
- Ga door met verbetering informatieborging omtrent uitvoering.

KWALITEIT VAN DE AANBEVELINGEN¹² ZWAK TOT REDELIJK

POSITIEF haalbaar • gedragen • compact

NEGATIEF algemene begrippen • helderheid formulering

ANALYSE

- Heldere analyse op systematische wijze opgezet. Goed navolgbare methode.
- Toekomstgerichte analyse.
- Heldere weergave cijfermatige ontwikkelingen.
- Op onderdelen heel concrete beschrijving inclusief voorbeelden ter illustratie.
- Positieve en constructieve toon, hierdoor prettig leesbaar.
- In twee onderzochte jaren waren de uitgaven voor groot onderhoud hoger dan begroot zonder motivatie. Dit wordt niet geïdentificeerd in de analyse noch in conclusies opgenomen.

REACTIE B&W EN RAAD

- B&W prijst de timing van het rapport en is tevreden ermee. Zowel B&W als RKC spreken duidelijk uit de constructieve samenwerking te waarderen.
- Raad en B&W nemen onverkort de aanbevelingen over en starten direct met implementatie.

¹² Criteria voor kwaliteit: voortkomend uit conclusies; gedragen door bevindingen; helder geformuleerd; actorgericht; uitvoerbaar; toegevoegde waarde; onderling consistent; van belang (NVVR: 2013)

RAPPORT INFORMATIEVEILIGHEID (2017)

BEHANDELDE THEMA'S

- Veiligheid

AANBEVELINGEN

Voor B&W/ambtenaren:

- Zet bewustwordingsprogramma op om kennisniveau en risicobesef te verhogen.
- Verhoog kennisniveau medewerkers door bijvoorbeeld e-learning.

KWALITEIT VAN DE AANBEVELINGEN¹² REDELIJK

POSITIEF veel concrete verbetermogelijkheden genoemd

NEGATIEF toegankelijkheid (aanbevelingen zijn 'verstopt' in rapport) • relatief veel procesgerichte aanbevelingen

ANALYSE

- Al tijdens de uitvoering van het onderzoek is, door de interviews en tests in de organisatie, gewerkt aan bewustzijn bij medewerkers.
- Heel praktijkgericht onderzoek met concrete aanknopingspunten voor verbetering.
- De duiding van kleurcodes die het 'kwetsbaarheidsniveau' aangeven is voor de lezer niet direct duidelijk.
- Weinig meerwaarde van de gekozen kleurcodering, doordat dit nauwelijks discrimineert tussen verschillende risiconiveaus (op vrijwel alle aspecten scoort de gemeente 'beperkt').
- De rapportage van bevindingen is voor lezers met weinig of geen affiniteit met ICT soms lastig te begrijpen.

REACTIE B&W EN RAAD

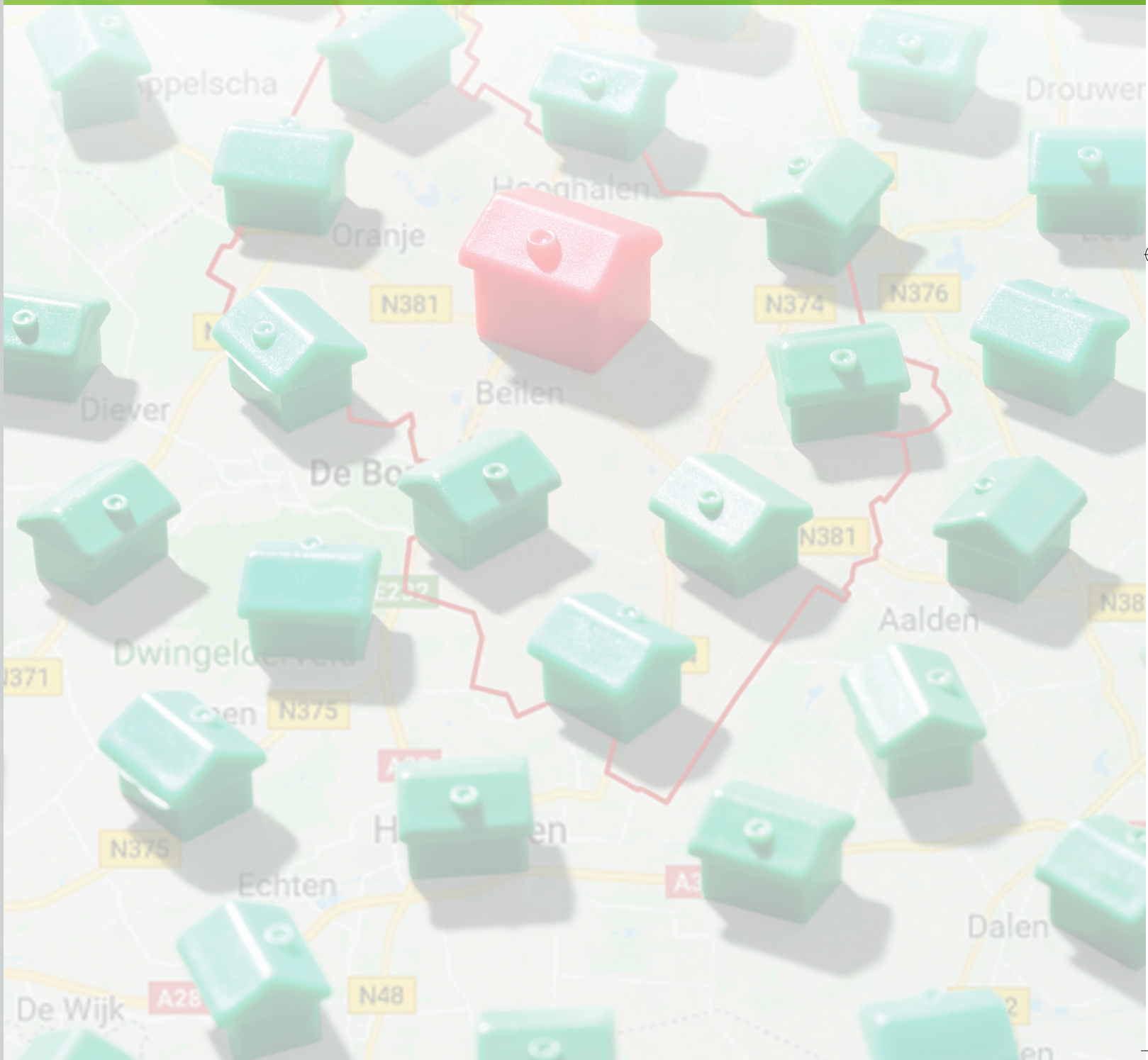
- B&W is direct aan de slag gegaan met de aangereikte verbetermogelijkheden.
- B&W zegt direct een volgend onderzoek toe waarin de vorderingen inzichtelijk zullen worden gemaakt.

3



REKENKAMERONDERZOEK IN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE (2006 – 2017)

Conclusies



CONCLUSIES

REKENKAMERONDERZOEK IN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE (2006 – 2017)

I WELK OVERKOEPELEND BEELD LEVERT DE ANALYSE VAN 8 DOSSIERS OP?

De afgelopen 12 jaar heeft de rekenkamercommissie (RKC) een evenwichtige keuze gemaakt voor het behandelen van de verschillende thema's. Hetzelfde evenwicht is te zien in de adressering van aanbevelingen: die waren even vaak voor de raad als voor B&W en het ambtelijke apparaat bedoeld. Analyse van de eerste drie behandelde dossiers (periode tot 2011) laat zien dat de RKC moeite had om de onderzoeken goed over het voetlicht te krijgen. De raad nam veel aanbevelingen weliswaar op papier over, maar in enkele gevallen stuitte de rekenkamercommissie tevens op (flinke) weerstand bij B&W over de keuzes die de commissie maakte en over de conclusies en aanbevelingen. Met de sterke rapportage over Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2012) is hierin een omslag te zien. De kwaliteit van de uitgevoerde analyses is bij de rapporten die de afgelopen vijf jaar verschenen significant beter dan ervoor. Ook de kwaliteit van aanbevelingen is vanaf ongeveer 2012 meestal beter dan voorheen. Waar B&W bij de eerste rapporten soms simpelweg het gehanteerde analyse- of waarderingskader verwierp, kunnen de rapporten in de tweede helft van de afgelopen 12 jaar rekenen op meer waardering. Soms wordt direct gestart met implementatie van de aanbevelingen, hetgeen de doorwerking ervan ten goede komt. In zowel inhoud als toon van de reacties van B&W op de rapporten van de rekenkamercommissie is een vergelijkbare ontwikkeling te zien. In toenemende mate is de reactie constructief en opbouwend. Van beide kanten worden complimenten gemaakt over de samenwerking en afstemming bij enkele recente rapporten.

II WELKE 10 CONCLUSIES KUNNEN ER OP BASIS VAN DOSSIERSTUDIE EN INTERVIEWS WORDEN GETROKKEN?

1. De rapporten van de rekenkamercommissie kunnen, na een soms moeizame startperiode, inmiddels al jaren rekenen op veel draagvlak bij raad, B&W en ambtelijke organisatie.
2. De kwaliteit van rapporten staat in de gemeente Midden-Drenthe niet ter discussie.
3. Over de keuze van onderwerpen, en soms ook de

timing ervan, zijn er bij diverse betrokkenen vragen. De meesten hebben wel het idee dat ze gehoord worden. Maar de wijze waarop het keuzeproces verloopt is niet voor iedereen helder.

4. De doorwerking zou volgens betrokkenen verbeterd kunnen worden als er bij de start van een onderzoek en tijdens het verloop ervan meer gecommuniceerd wordt vanuit de rekenkamercommissie. De nieuwe tendens zoals ingezet in de recente periode zou moeten worden voortgezet op dit punt, vindt men.
5. Er is drive bij ambtenaren om te leren van de rekenkamerrapporten. De rekenkamercommissie wordt door hen vooral gezien als instrument om de organisatie, in deze relatief kleine gemeente, op een hoger level te krijgen. Ze zouden het toejuichen als onderwerpen en onderzoeksvragen nog meer worden afgestemd op de actualiteit in de gemeentelijke organisatie.
6. De formulering van aanbevelingen mag volgens sommigen af en toe best wat scherper, hoewel ook de pogingen van de rekenkamercommissie om te kiezen voor positief geformuleerde aanbevelingen met draagvlak nadrukkelijk wordt omarmd.
7. Met name in de periode vanaf 2012 is er vanuit B&W en raad gevolg gegeven aan een deel van de aanbevelingen. De belangrijkste doorwerking is te zien op het vlak van verbetering van inzicht in risico's en het opstellen van nieuwe beleidsnota's op enkele terreinen. Van daadwerkelijke versterking van de controlerende rol van de raad is in beperkte mate sprake.
8. De rekenkamercommissie opereerde op relatief grote afstand van de organisatie. Met name een andere positie (meer pro-actief) van de griffier is genoemd als een sleutel tot meer een betere verbinding met de raad. Er kan daarnaast ook gekozen worden om juist de commissie zelf veel pro-actiever met raad en gemeentelijke organisatie te laten communiceren. Ook andere manieren van communicatie (meer persoonlijk en/of informeel) zijn hierbij genoemd. Het kan meer bekendheid opleveren en daarmee versterking van het draagvlak voor de rapporten.
9. De RKC heeft in de gemeente Midden-Drenthe een

toegevoegde waarde. Ze draagt nu nog vooral bij aan versterking van de gemeente in brede zin, terwijl de focus meer zou mogen liggen op het versterken van de positie van de gemeenteraad.

10. De belangrijkste drie succesfactoren voor een goede doorwerking van aanbevelingen zijn te vinden in:
- scherpe positieve aanbevelingen met draagvlak;
 - aanjaagfunctie van RKC en griffie;
 - zoeken naar meer gezamenlijkheid, met name bij formuleren van onderzoeksvraag.

III WELKE AFSLUITENDE BOODSCHAP AAN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE LEVERT DEZE OVERZICHTSSTUDIE OP?

a) De rekenkamerfunctie als hulpmiddel...

.....ter verbetering van de uitvoering van beleid en de bedrijfsvoering van de organisatie.

Zowel vanuit het college van burgemeester en wethouders als vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven graag open te staan voor (externe) feedback waardoor de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie naar een (nog) hoger niveau kan worden gebracht. De rapporten van de (onafhankelijke) rekenkamercommissie kunnen daarin, naast andere externe onderzoeken en de inbreng van de accountant, een belangrijke rol vervullen. Daarnaast is het van belang dat ook de recent aangestelde concerncontroller de ruimte krijgt en neemt om kritisch naar de organisatie te kijken en het college daarin ook kan adviseren. Om de rekenkamercommissie in deze rol optimaal in te zetten is het verder van belang dat er tussen de rekenkamercommissie, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke leiding een goede balans wordt gevonden tussen de onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie enerzijds en de inhoudelijke (bestuurlijke en ambtelijke) behoefte, vertaald naar relevante onderzoeksonderwerpen en -vragen, anderzijds.

...ter verbetering van de beleidsvormende en controlerende rol van de raad.

De (gemeentelijke) overheid is geen bedrijf dat geleid wordt door een directie maar een organisatie die op democratisch wijze de koers bepaalt en de uitvoering

daarvan controleert. Daarom vervult de rekenkamercommissie niet alleen de rol van onafhankelijk onderzoeksbureau naar de bedrijfsvoering maar eerst en vooral de rol van stimulator van de hoogste macht in het lokale democratische bestel, de gemeenteraad. Juist die gemeenteraad kan het onafhankelijke werk van de rekenkamercommissie gebruiken om haar beleidskeuzes te toetsen en de uitvoering ervan tegen het licht te houden. De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn uiteindelijk niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid maar dienen zich hierover ook naar de gemeenteraad te verantwoorden. Deze verantwoordingsplicht is tevens een extra stimulans voor het college en de ambtelijke organisatie om heel serieus met de (door de gemeenteraad overgenomen) aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan de slag te gaan. Tegelijkertijd vraagt genoemde verantwoordelijke taak van de gemeenteraad ook het nodige van de gemeenteraad zelf:

- De gemeenteraad moet pro-actief meedenken met de rekenkamercommissie over onderwerpen die van belang zijn voor het functioneren van de gemeente en die extern onderzocht zouden kunnen/moeten worden.
- De rekenkamercommissie en de (commissie uit de) gemeenteraad moeten een open communicatielijnen hebben en elkaar makkelijk kunnen vinden om, met behoud van de verschillende rollen en posities, een optimaal resultaat te kunnen bereiken.
- De gemeenteraad moet niet alleen kennis nemen van de rapporten van de rekenkamercommissie en van de reactie van het college maar ook nadrukkelijk, en zo nodig bij herhaling, vragen naar de opvolging van de aanbevelingen en dit zelf ook kritisch blijven volgen.
- De griffie(r) kan een steviger positie innemen in het versterken van de beleidsvormende rol van de gemeenteraad bijvoorbeeld door de raad te stimuleren zelf het initiatief te nemen in beleidsvormingsprocessen (bijvoorbeeld door te werken met werkgroepen die beleidsvoorstellen voorbereiden, door informatiebijeenkomsten te organiseren, door werkbezoeken af te leggen).
- De griffie(r) kan een steviger positie innemen in het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad bijvoorbeeld door de raad te stimuleren aan het college te vragen om met concrete rapportages en verantwoordingen inzichtelijk te maken hoe het beleid wordt uitgevoerd en wat daarvan de resultaten zijn.

CONCLUSIES

REKENKAMERONDERZOEK IN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE (2006 – 2017)

BIJLAGE BESTUURLIJKE REACTIE



De Rekenkamercommissie
Midden-Drenthe
t.a.v. De heer E. Lange

Datum: 16 januari 2018
Behandeld door: Allard Gunnink
Zaaknummer: 935735
Onderwerp: Reactie op concept rapport

Postadres Postbus 24, 9410 AA Beilen
Telefoon (0593) 53 92 22
Internet www.middendrenthe.nl
E-mail gemeente@middendrenthe.nl

Bezoekadres
Beilen Raadhuisplein 1
ma, di, vr 8.30 – 12.00
wo 8.30 – 16.00
do 8.30 – 20.00
Smilde Hoofdweg 24
ma, do 8.30 – 12.00
Westerbork B.G. van Weezelplein 10
di 8.30 – 12.00

Uw brief van: 2 januari 2018
Uw kenmerk:
Bijlagen:
Verzonden op: 16 januari 2018

Geachte dames en heren,

U heeft ons uw concept rapport toegestuurd over 'Tien jaar rekenkameronderzoek in de gemeente Midden-Drenthe'. Daarbij heeft u ons gevraagd om een bestuurlijke reactie.

Wij hebben met bijzonder veel belangstelling en waardering kennis genomen van de rapportage. Wij herkennen de door u geschetste positieve ontwikkeling, ook in de manier waarop we als college en organisatie de waarde van uw aanbevelingen steeds beter benutten.

In de kantlijn hebben we een kleine opmerking. De onderzoekers hebben slechts vier raadsleden geïnterviewd, waarvan drie uit de coalitiepartijen. Misschien zou u die samenstelling bij een volgend onderzoek nog eens kunnen overwegen.

Informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Allard Gunnink, directiesecretaris, te bereiken op maandag tot en met vrijdag via telefoonnummer (0593) 53 93 10.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,

de secretaris,

de burgemeester,

BIJLAGE

BRONNEN

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

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 & André Oostdijk, Rachel Beerepoot & Hessel Heins (2011). Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers: eindrapport. Berenschot, Den Haag.

Mark, R. van der & Willemijn 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.

ONDERZOEKSVRAGEN

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn opbrengsten van de aanbevelingen door de rekenkamer Midden-Drenthe op het vlak van bestuur beleid en praktijk in de periode 2008-2017?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke aanbevelingen heeft de rekenkamercommissie gedaan en zijn deze aanbevelingen voldoende SMART geformuleerd?
2. In welke mate heeft de gemeenteraad de aanbeve-

lingen overgenomen of waren er argumenten van de gemeenteraad om aanbevelingen wel of niet over te nemen en zijn hierover raadsbesluiten geformuleerd?

3. Zijn de overgenomen aanbevelingen omgezet door het college van B&W in uitvoerbare maatregelen en zijn deze geïmplementeerd?
4. In welke mate vindt informatie-uitwisseling en sturing plaats met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen, informeren ván en controleren dóór de gemeenteraad?
5. Wat zijn de opbrengsten van de geïmplementeerde aanbevelingen in termen van concrete beleidsveranderingen, aanpassingen van de uitvoeringspraktijk en bestuurlijke vernieuwingen?
6. Welke succesfactoren voor een adequate doorwerking van de aanbevelingen kunnen worden onderscheiden?

TOPICLIST

Ervaringen rekenkamercommissie

- Waardering, draagvlak, budget rekenkamerfunctie
- Kwaliteit onderzoeken
- Communicatie vanuit/met rekenkamercommissie
- Impact van rekenkamerrapporten

Doorwerking aanbevelingen

- Gebruik van aanbevelingen door college
- Gebruik van aanbevelingen door ambtenaren
- Concrete veranderingen in de praktijk
- Bestuurlijke verhoudingen
- Succesfactoren (t.a.v. gebruik/doorwerking aanbevelingen)

Indien mogelijk:

- Voorbeelden uit een concreet dossier, bijvoorbeeld Risicomanagement of Budgetsubsidieëring

CONCLUSIES

REKENKAMERONDERZOEK IN DE GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE (2006 – 2017)

BIJLAGE

LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

De heer H. Zomer
Voorzitter rekenkamercommissie

De heer H. Oostmeijer
Lid rekenkamercommissie

De heer A. Vlaardingerbroek
Lid rekenkamercommissie

De heer E. Lange
Secretaris rekenkamercommissie

De heer D.J. Keegstra
Raadslid PvdA

De heer R. Brouwer
Raadslid CDA

Mevrouw H. Jurgens
Raadslid VVD

De heer H. Heideveld
Raadslid CU

Mevrouw I. Middelkamp
Griffier

De heer C. Onderwater
Voormalig griffier

De heer T. Baas
Burgemeester

De heer G. Lohuis
Wethouder

De heer G.J. Bent
Wethouder

Mevrouw A. Pruntel
Gemeentesecretaris/algemeen directeur

De heer A. Gunnink
Directiesecretaris

De heer P. Klont
Hoofd Ruimte

De heer J. Homan
Hoofd Samenlevingszaken

De heer J. Schroterboer
Hoofd Dienstverlening

Mevrouw A. Schneider
Beleidsmedewerker afdeling Ruimte

Mevrouw S. Braxhoofden
Beleidsmedewerker afdeling Ruimte

De heer P. de Lange
Beleidsmedewerker Sociale Zaken

De heer H. Heijnen
Financieel adviseur economische en grondzaken

Mevrouw C. Kooiker
Concern controller afdeling Ruimte

De heer R. Bloem
Financieel adviseur

BIJLAGE

OVERZICHT VAN ALLE ONDERZOEKEN DOOR DE REKENKAMERCOMMISSIE

2007: Handhaving

2008: Afhandeling bezwaarbeschriften

2009: Externe inhuur

2009: Re-integratie

2011: Budgetsubsiëring

2011: Inkoop en aanbestedingen

2012: Risicomanagement en weerstandsvermogen

2014: Verzelfstandiging Openbaar Onderwijs

2015: Verbonden Partijen

2016: Wegen en Bruggen

2017: Informatieveiligheid

2017: Rekenkameronderzoek in de gemeente Midden-Drenthe (2006 – 2017)

Auteurs: Collin E. Hoogeveen, Bureau Alpha • bureaualpha.nl
Frank Koen • JFK Interim Management en Advies

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van: Rekenkamercommissie Midden-Drenthe

Grafische vormgeving: Brigitte van Heck • mrsbright.nl

© Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van Bureau Alpha.