

Functioneren en doorwerking van de rekenkamercommissie van Veenendaal

Onderzoeksopzet en resultaten in vogelvlucht

Bijlage: volledig onderzoeksrapport

3 november 2017

PBLQ

verbinders in de
informatiesamenleving

Aanleiding en opzet van het onderzoek

De rekenkamercommissie van Veenendaal heeft de **doorwerking** onderzocht van enkele door rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoeken. Tevens is aandacht besteed aan het **algehele functioneren van de rekenkamercommissie**. Daar waar de rekenkamercommissie 'leren en verbeteren' van belang vindt voor de gemeentelijke organisatie, geldt dit ook voor de rekenkamercommissie zelf.



In dit evaluatie- en doorwerkingsonderzoek zijn verschillende **directe interne en externe stakeholders** betrokken. Dat betreft raadsleden, portefeuillehouders, de betrokken ambtenaren én externe organisaties die eventueel bij (één van) de onderzoeken betrokken waren.



Allereerst heeft een algemene oriëntatie op de opvattingen en ervaringen van deze betrokkenen plaatsgevonden, door middel van een digitale vragenlijst. Deze vragenlijst is verstuurd aan alle raadsleden, alle leden van het college van B&W, de bij deze onderzoeken betrokken ambtenaren en de bij deze onderzoeken betrokken externe relaties. De uit deze enquête verkregen inzichten zijn verdiept in kwalitatieve gesprekken met betrokken ambtenaren en collegeleden. Tevens hebben aanvullende kwalitatieve gesprekken plaatsgevonden met raadsleden. Uit elke fractie (op één na) is gesproken met een vertegenwoordiger. Eveneens heeft een inhoudelijk interview met de rekenkamercommissie zelf plaatsgevonden.

De volgende **onderzoeksvragen** staan centraal:

- ▼ *Hoe functioneert de rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal?*
- ▼ *Op welke wijze en in welke mate hebben de aanbevelingen uit eerdere rekenkameronderzoeken geleid tot intern en extern ervaren verbeteringen in de uitvoering van het relevante beleid?*
- ▼ *Welke verbeteringen zijn er mogelijk, zowel in het algemene functioneren van de rekenkamercommissie als in de doorwerking van de aanbevelingen van de onderzoeken?*

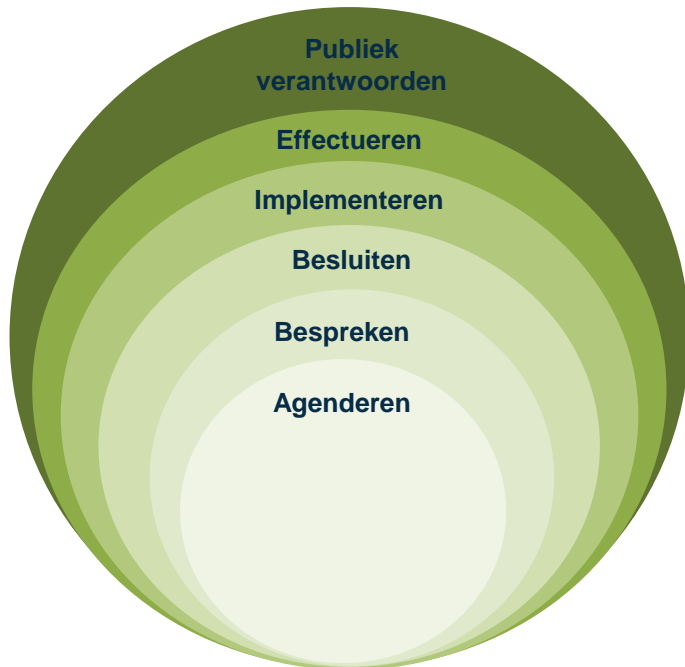
Dit is bekeken aan de hand van drie recente rapporten:

- ▼ 'Een goed begin is de halve aanbesteding' (2015)
- ▼ 'Samen werkt door sturing' (2014)
- ▼ 'Grondexploitaties expliciet' (2014).

Onderzoekskader

De ervaringen naar doorwerkingsonderzoeken zijn onder meer bestudeerd en gebundeld binnen de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). Door te steunen op deze ervaringen is het volgende beoordelingskader opgesteld. Dit kader kent de volgende zeven aandachtspunten (rechts).

Ter verklaring van de vraag of en op welke manier de onderzoeken doorwerken (aspect 7), is aanvullend gebruik gemaakt van zogenaemde 'doorwerkingscirkels' die de NVRK heeft geformuleerd. Zij kunnen verklaren waarom een onderzoek wel of slechts beperkte doorwerking kent. Het gaat om de volgende doorwerkingscirkels:



1. Organisatie

- doel, inrichting en samenstelling van de rekenkamercommissie
- budget en vergoeding
- ondersteuning, interne samenwerking en werkwijze

2. Relaties

- kwaliteit van de relaties met raad, griffie, college en ambtelijke organisatie

3. Onderzoeksproces

- onderwerpselectie
- timing
- betrokkenheid van stakeholders
- communicatie vooraf, tijdens en bij afronding onderzoek

4. Onderzoekskwaliteit

- probleemstelling
- gebruik van alle relevante informatie
- formulering en adressering van aanbevelingen

5. Besluitvorming

- bestuurlijke reactie, nawoord
- raadsvoorstel
- discussie in raadscommissie en/of raad
- raadsbesluit

6. Uitvoering

- uitvoeringsafspraken
- verantwoording door college
- controle (hiervan) door raad

7. Doorwerking

- instrumenteel (directe, waarneembare verandering in gedrag van individuen of organisaties)
- conceptueel (verandering in kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties)
- agenderend (een nieuw onderwerp of thema wordt onderwerp van het maatschappelijk/ politiek debat)

Doelstelling van de rekenkamercommissie Veenendaal



Doel

De rekenkamercommissie in Veenendaal heeft tot doel ‘**de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur**’ (art. 182 Gemeentewet) te onderzoeken. De commissie heeft deze drie begrippen als volgt voor zichzelf gedefinieerd:

- ▼ doelmatigheid: zijn de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke inzet van middelen bereikt?
- ▼ doeltreffendheid: zijn de beoogde doelen van het beleid met de ingezette beleidsmiddelen ook daadwerkelijk behaald?
- ▼ rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?

Het overkoepelende doel van de onderzoeken die de rekenkamercommissie uitvoert is ‘**inzicht bieden in de prestaties van de gemeente als geheel, zodat de gemeente in de toekomst effectiever en efficiënter kan werken**’. De commissie heeft zichzelf eveneens tot doel gesteld een constructieve bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente, met de focus op het **versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad**. Binnen de rekenkamercommissie wordt momenteel van gedachten gewisseld om de kaderstellende rol van de raad meer te ondersteunen. Dit gebeurt op dit moment voornamelijk in de vorm van zogenaamde rekenkamerbrieven. Tevens ziet de rekenkamercommissie een rol voor zich weggelegd in het vergroten van de transparantie van het lokaal bestuur.

De inrichting van de rekenkamercommissie ligt vast is de Verordening Rekenkamercommissie Veenendaal 2015 en het Reglement van Orde. Daarnaast beschikt de rekenkamercommissie over een onderzoeksprotocol dat de richtlijnen beschrijft die de rekenkamercommissie hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek.

Inrichting van de rekenkamercommissie Veenendaal



Samenstelling

De rekenkamercommissie bestaat uit **vijf leden**, waarvan minimaal drie **externe leden** die op voordracht van de commissie zelf worden benoemd door de raad. Ten hoogste twee leden van de commissie zijn **(schaduw)raadsleden**. De rekenkamercommissie wijst één van de externe leden aan als voorzitter.



Ondersteuning

De rekenkamercommissie beschikt over een **ambtelijke secretaris**. De secretaris ondersteunt zowel het interne functioneren als de voorbereiding en bewaking van de uitvoering van onderzoeken. Naar buiten toe verzorgt de secretaris de communicatie namens de rekenkamercommissie.

De secretaris is zij het eerste aanspreekpunt van de rekenkamercommissie zowel binnen de gemeentelijke organisatie, als voor externe onderzoeksbureaus.



Budget

De raad stelt **budget** ter beschikking aan de rekenkamercommissie. In 2017 betrof dat €117.506. Sinds 2010 is er gemiddeld iets meer dan €90.000,- per jaar uitgegeven door de rekenkamercommissie. Elk jaar bleef de commissie (ruim) binnen de begroting.

De rekenkamercommissie aan het werk



Onderzoeksproces

Onderwerpselectie: er wordt een groslijst samengesteld. Input hiervoor komt van leden zelf, suggesties uit fracties/raad en van inwoners. Uit onderzoek blijkt dat medewerkers van de gemeentelijke organisatie zich minder betrokken achten bij de onderwerpenkeuze. Zij zijn ook wat kritischer over het uiteindelijke resultaat.

Onderzoek: voor elk onderwerp wordt een onderzoeksplan opgesteld. Hierin wordt aandacht besteed aan het doel, de onderzoeksvragen, afbakening en een globale aanpak voor het desbetreffende onderzoek. De onderzoeken zelf worden uitgevoerd door een 'professioneel onderzoeksbureau', studenten van een hogeschool of universiteit of andere deskundigen. Nadat de keuze voor het onderzoek is gemaakt wordt er ambtelijk aanspreekpunt aangewezen voor het specifiek onderzoek.

Rapportage: Naast de rapportages van onderzoeken komt de commissie soms met een zogenoemde rekenkamerbrief bij een actueel raadsonderwerp. Deze brieven hebben tot doel om de raad te ondersteunen bij de behandeling van specifieke agendapunten tijdens de raadsvergaderingen.



Onderzoeks kwaliteit

De commissie doet een eerste voorzet met de probleemstelling als onderdeel van de onderzoeksopzet. Vervolgens is er **veelvuldig contact** met onderzoeksbureau voor eventuele onderzoekstechnische aanpassingen. De commissie en de onderzoekers ontvangen **alle benodigde stukken** van de betrokkenen. Waar nodig wordt informatie verkregen via **vragenlijsten, (groeps)interviews of bijeenkomsten**. Conclusies worden getrokken op grond van de beschikbare informatie. De **tussenrapportages** worden besproken met de secretaris en de **totale conceptrapportage** met de commissie. Conclusies en aanbevelingen worden waar nodig uitgesplitst naar college, raad of andere geadresseerden.



Relaties & contact momenten

Formeel zijn in de verordening en het reglement van orde enkele contactmomenten vastgelegd met de diverse organisatieonderdelen; ambtelijk, bestuur (B&W), politiek (raad) en inwoners. De **raad** wordt geïnformeerd in ieder geval over: de onderzoeksopzet, reglement van orde, de onderzoeksrapporten en het jaarverslag. **Extern** communiceert de rekenkamer met inwoners en anderen middels de gemeentepagina en de gemeentelijke website. In de praktijk hebben met name de voorzitter en de secretaris contact met het **bestuur** en de ambtelijke organisatie. In de uitgevoerde enquête kwam naar voren dat alle respondenten de rekenkamercommissie als 'goed benaderbaar en bereikbaar' beschouwen. Dit beeld is bevestigd in de gevoerde gesprekken.

De rekenkamercommissie aan het werk (2)



Besluitvormings proces

De ambtelijke organisatie kan reageren op feitelijke onjuistheden in de conceptrapportage via **ambtelijke wederhoor**. Na deze controle formuleren de onderzoekers in wisselwerking met de commissie de conclusies en aanbevelingen. Hierop wordt de totale rapportage voorgelegd aan het college voor **bestuurlijke wederhoor**. Vervolgens wordt het definitieve rapport digitaal aangeboden aan de raad en online gepubliceerd. Tevens wordt er een raadsvoorstel opgesteld waarmee de raad de aanbevelingen kan overnemen. Hierop volgt een toelichting aan de raad (beeldvormende avond). Daarna wordt het stuk behandeld in de **raadscommissie en raadsvergadering**. Tijdens de raadsvergadering neemt de raad een beslissing over het raadsvoorstel en de bijbehorende onderzoeksrapportage. Het ambtelijk en bestuur wederhoor wordt in de praktijk ervaren als intensief, zowel voor de secretaris als de betrokken ambtenaren en bestuurders. Er wordt door alle betrokkenen een grote tijdsdruk ervaren, terwijl er ook onvrede bestaat over de kwaliteit van de interactie.



Uitvoering & doorwerking

Na de besluitvorming in de raad, op basis van een raadsvoorstel, volgen mogelijke vervolgacties op de aanbevelingen door de raad zelf, het college of de ambtelijke organisatie. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij **de betreffende organen**. Uitvoeringsafspraken worden vaak opgepakt door betrokken ambtenaren, waarbij het college toeziet op de uitvoering hiervan.

Elk onderzoek wordt afgesloten met een **evaluatie**. Door de commissie en het onderzoeksbureau (en waar nodig andere betrokkenen) wordt teruggeblikt en wat er in de toekomst beter kan.

De doorwerking van 3 onderzoeken



Doorwerking

- ▼ De **instrumentele doorwerking** van de aanbevelingen van rekenkamerrapporten is goed belegd in Veenendaal. De afgesproken procedures leiden er toe dat bevindingen altijd aan de raad worden gepresenteerd, in de raad worden besproken, waarbij ook de bestuurlijke reactie van het College van B&W meegenomen wordt, en dat er uiteindelijk besluitvorming over plaatsvindt in de raad.
- ▼ Het College van B&W instrueert de ambtelijke organisatie om de overgenomen aanbevelingen te verwerken in het te voeren beleid. In **instrumenteel opzicht** is de doorwerking daarmee in orde.
- ▼ Of er sprake is van **conceptuele doorwerking** (in de zin dat dit daadwerkelijk leidt tot effectiever en efficiënter beleid), is niet volledig duidelijk geworden. In interviews is aangegeven dat sommige aanbevelingen in essentie geen doorwerking konden hebben, omdat het beleid al conform de aanbevelingen werd uitgevoerd. Verder bestaat er geen systematiek binnen de gemeente Veenendaal waarmee een dergelijke doorwerking expliciet zou kunnen worden aangetoond. Betrokken ambtenaren geven aan met enige regelmaat, met name bij de voorbereiding van nieuw beleid, weer kennis te nemen van eerdere bevindingen en aanbevelingen uit eerdere rekenkameronderzoeken en daarmee rekening te houden.

Conclusies



Conclusies

- ▼ Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat er sprake is van een stelsel van procedures en werkwijzen dat al enkele jaren tot tevredenheid van betrokkenen functioneert.
- ▼ Er is zeker sprake van agenderende en instrumentele doorwerking. Of er sprake is van conceptuele doorwerking is niet concreet aan te tonen, al wordt binnen de organisatie aangegeven dat betrokken ambtenaren gebruik maken van de inhoudelijke bevindingen en aanbevelingen uit rekenkamerrapporten.
- ▼ Gebleken is dat er verschillende beelden bestaan over het functioneren van de rekenkamercommissie van Veenendaal.
 - Over het algemeen bestaat er een positief beeld van de rekenkamercommissie van Veenendaal. Zeker bij de raad kan de huidige rekenkamercommissie op veel steun rekenen. Ook het College van B&W als vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie onderschrijven de typering van de rekenkamercommissie van Veenendaal als een nuttig instrument ten behoeve van de raad. Tegelijkertijd zijn zij gematigd over zowel de kwaliteit van de onderzoeksagenda als over de bruikbaarheid van de resultaten en aanbevelingen. De uitvoering van een onderzoek wordt op verschillende momenten als belastend ervaren door de ambtelijke organisatie.
 - In het bijzonder worden knelpunten ervaren in de fasen van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. In de praktijk worden de termijnen als kort ervaren, waardoor de kwaliteit van de reactie onder druk komt te staan. Bovendien wordt in de organisatie ervaren dat niet alle gemelde feitelijke onjuistheden worden aangepast. Dit kan er toe leiden dat hierop in de bestuurlijke reactie teruggekomen moet worden, hoewel dat niet de juiste plek voor is.
 - Het instrument van de rekenkamerbrieven wordt wisselend beoordeeld. Het merendeel van de raadsleden ervaart deze als informatief. Zowel collegeleden als ambtenaren zijn kritischer. Het is voor hun veelal een verrassing als een rekenkamerbrief aan de raad wordt aangeboden, ter ondersteuning van de behandeling van een beleidsvoornemen..
- ▼ In de praktijk worden de gebruikelijke ze procedures en afspraken soms als beperkend ervaren voor een open en inhoudelijke interactie tussen de rekenkamercommissie enerzijds en college van B&W en ambtelijke organisatie anderzijds.

Beantwoorden van onderzoeksvragen



Beantwoording onderzoeksvragen

- ▼ **Hoe functioneert de rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal?**
De rekenkamercommissie van Veenendaal functioneert goed. Een aandachtspunt betreft de vraag of alle regels, procedures en afspraken niet te zeer instrumenteel worden ingevuld, waardoor er in de praktijk minder ruimte is voor inhoudelijke interactie tussen alle betrokkenen.
- ▼ **Op welke wijze en in welke mate hebben de aanbevelingen uit eerdere rekenkameronderzoeken geleid tot intern en extern ervaren verbeteringen in de uitvoering van het relevante beleid?**
Aan alle aanbevelingen uit drie eerder uitgevoerde onderzoeken is tenminste procedureel gevolg gegeven. Binnen de organisatie wordt aangegeven dat een groot deel daarvan ook van invloed is geweest op bestaand of voorgenomen beleid. Onduidelijk is of en in welke mate deze hebben geleid in verbeteringen in de uitvoering van het beleid.
- ▼ **Welke verbeteringen zijn er mogelijk, zowel in het algemene functioneren van de rekenkamercommissie als in de doorwerking van de aanbevelingen van de onderzoeken?**
De beantwoording van deze laatste vraag is weergegeven op de volgende pagina.

Aanbevelingen



Aanbevelingen

- ▼ De interactie tussen de rekenkamercommissie enerzijds en de gemeentelijke organisatie anderzijds zou op onderdelen minder procedureel en meer (inhoudelijk) intensief kunnen plaatsvinden. Dit kan op verschillende momenten in het proces, te weten:
 - De fase van het opstellen van de onderzoeksagenda; In een meer open en informele gedachtewisseling met zowel college van B&W als ambtelijke organisatie zou kunnen worden gesproken over de opportuniteit van mogelijke onderwerpen, de timing van onderzoeken en de afstemming met lopende ontwikkelingen binnen de organisatie.
 - De fasen van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor; beide fasen worden nu, conform het gestelde in de verordening, volledig ‘schriftelijk’ ingevuld. Overwogen kan worden om in beide fasen in gesprek te gaan met respectievelijk de ambtelijke organisatie en het college van B&W.

De navolgende aanbevelingen zijn opgesteld door PBLQ en gericht aan de rekenkamercommissie:

- ▼ De voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor in de verordening vastgelegde termijnen dienen opnieuw te worden gezien en waar nodig geacht aangepast
- ▼ Indien de rekenkamercommissie een rekenkamerbrief aan de raad aanbiedt, strekt het tot aanbeveling om zo'n brief, voordat deze wordt geagendeerd, ter kennisname te brengen aan het college van B&W en de inhoud daarvan te bespreken met het college.
- ▼ De verantwoordelijkheid voor het bewaken van de doorwerking van (door de gemeenteraad overgenomen) aanbevelingen is niet duidelijk belegd. Hierover wordt in ieder geval de gemeenteraad niet periodiek geïnformeerd. Aanbevolen wordt om deze verantwoordelijkheid concreet te beleggen bij een specifieke instantie binnen de organisatie. Het is dan vervolgens aan die instantie om de raad geregeld over de doorwerking te informeren. Maar natuurlijk ligt er wat dit betreft ook de verantwoordelijkheid bij de raad om navraag te doen naar de realisatie van de aanbevelingen.
- ▼ Binnen de rekenkamercommissie wordt van gedachten gewisseld over de mogelijkheid om meer ondersteuning te bieden aan de kaderstellende verantwoordelijkheden van de raad. Deze discussie is relevant en dient te worden voortgezet.