

Evaluatierapport
Gezamenlijke Rekenkamercommissie

Gemeenten Berkelland, Bronckhorst,
Lochem en Montferland

Evaluatierapport Gezamenlijke Rekenkamercommissie

Gemeenten Berkelland, Bronckhorst,
Lochem en Montferland

Donderdag 8 juni 2017

Opdrachtgever: Klankbordgroep RC BBLM

Onderzoekperiode: maart t/m mei 2017

Projectteam Movementem:

drs. Robin Koster, Directeur/ Adviseur

drs. Rik Swieringa, Adviseur

Carien Ensing MSc., Onderzoeker

T 0575 84 3738

E info@movementem.nl

W www.movementem.nl

Movementem is aangesloten bij de Nederlandse Marktonderzoek Associatie (MOA), Center for Information Based Decision Making & Marketing Research. Movementem is tevens aangesloten bij the World Association of Opinion & Marketing Research Professionals (ESOMAR).

Dit rapport is met de grootste zorg samengesteld. Ondanks deze uiterste zorgvuldigheid kan het voorkomen dat informatie fout en/ of onvolledig is. Movementem is niet aansprakelijk voor enige directe of indirecte schade die zou kunnen ontstaan door het gebruik van de aangeboden informatie.



Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
1.1	ACHTERGROND	5
1.2	ONDERZOEKSOPZET	5
1.3	LEESWIJZER	5
2	BEVINDINGEN	7
2.1	AFGEVAARDIGDEN GEMEENTERADEN	7
2.1.1	<i>Onderwerpkeuze</i>	7
2.1.2	<i>Impact van onderzoek</i>	8
2.1.3	<i>Relatie met RC BBLM</i>	8
2.1.4	<i>Rolopvatting</i>	8
2.1.5	<i>Meerwaarde samenwerking vier gemeenten</i>	8
2.1.6	<i>Organisatorische invulling</i>	9
2.1.7	<i>Financiën</i>	9
2.2	COLLEGES BENW	9
2.3	GRIFFIERS	10
2.4	AMBTELIJK CONTACTPERSONEN	10
2.5	RC BBLM	10
3	SLOTSOM	13
3.1	CONCLUSIES	13
3.1.1	<i>Disbalans ervaren toegevoegde waarde vs. kosten</i>	13
3.1.2	<i>Eindoordeel</i>	14
3.2	AANBEVELINGEN	14
3.2.1	<i>Stop en maak een nieuwe start</i>	14
3.2.2	<i>Herbezin fundamenteel vóór de nieuwe start</i>	14
3.2.3	<i>Bepaal de nieuwe invulling op basis van herbezinning</i>	15
3.3	BESLUIT	16
	BIJLAGEN	17
	BIJLAGE I – GESPREKSPARTNERS EVALUATIE	18
	BIJLAGE II – OVERZICHT MOGELIJKE REKENKAMERVORMEN	19
	BIJLAGE III – OVERZICHT CONTROLE-INSTRUMENTEN RADEN	20



Inleiding

1 Inleiding

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van een kwalitatieve evaluatie van de gezamenlijke Rekenkamercommissie (RC) van de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (BBLM). Deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht van de Klankbordgroep RC BBLM en is verricht in de periode maart t/m mei 2017. Dit hoofdstuk gaat in op de achtergrond en onderzoeksopzet van de evaluatie. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1 Achtergrond

In 2006 hebben de raden van de genoemde gemeenten besloten tot het instellen van de gezamenlijke RC BBLM. In 2013 hebben de raden besloten de samenwerkingsovereenkomst te continueren. De huidige samenwerkingsovereenkomst voor de gezamenlijke RC BBLM loopt eind 2017 af. Hoofdvraag van deze evaluatie is daarom: Op welke wijze willen de vier gemeenteraden een rekenkamer (commissie) inrichten vanaf 1 januari 2018?

1.2 Onderzoeksopzet

We moesten zowel terug- als vooruitkijken om uw informatiebehoefte goed te kunnen beantwoorden. Aangezien een evenwichtig beeld gewenst is, zijn zoveel mogelijk betrokkenen bevraagd in de evaluatie, namelijk:

- Afgevaardigden van de gemeenteraden;
- Griffies van de gemeenten;
- Colleges van burgemeester en wethouders (er is gesproken met de burgemeesters, vanwege hun rollen als voorzitter van college en raad)¹;
- Ambtelijke contactpersonen RC van de gemeenten;
- RC BBLM.

Gezien de veelomvattende aard van het vraagstuk hebben we gewerkt conform een kwalitatieve onderzoeksmethodiek, waarbij we via groepsgesprekken en diepte-interviews de benodigde informatie hebben opgehaald. Een overzicht van de personen die wij hebben gesproken is opgenomen in bijlage I.

¹ Het college van B&W van Montferland heeft niet meegewerkt aan deze evaluatie. Het gaf aan dat de RC een verantwoordelijkheid is van de gemeenteraad en het daarom niet opportuun te achten de mening van het college te ventileren.

1.2.1 Scope

De evaluatie behelst de analyse van ervaringen tot nu toe en een verkenning van de wensen voor de toekomst. Het komen tot een gezamenlijke keuze over de toekomst van de rekenkamer is een volgende stap, maar maakte geen deel uit van deze opdracht, aangezien eerst in beeld moest worden gebracht of een dergelijke procesbegeleiding meerwaarde heeft.

1.2.2 Projectteam

De evaluatie is uitgevoerd door Rik Swieringa (Adviseur), Robin Koster (Directeur/ Adviseur) en Carien Ensing (Onderzoeker) van Moventem.



drs. Rik Swieringa



drs. Robin Koster



Carien Ensing MSc.

1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (2 Bevindingen) beschrijft op hoofdlijnen de integrale rode draad uit de groepsgesprekken en diepte-interviews. Op basis daarvan trekken we in het afsluitende hoofdstuk (3 Slotsom) een aantal conclusies en daaraan koppelen we een advies voor het vervolg. Achterin dit rapport is een aantal bijlagen opgenomen (vanaf pagina 17).

Bevindingen



2 Bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de integrale rode draad uit de groeps gesprekken en diepte-interviews. Indien relevant, worden afwijkende meningen/ opmerkingen separaat vermeld. De perceptie van respondenten wordt beschreven en hierin kunnen feitelijke onjuistheden zitten. Wij hebben ervoor gekozen om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de belangrijkste punten die naar voren zijn gekomen, daarom is hierin geen verdere filtering doorgevoerd. Deze weergave geeft een goed beeld van de wijze waarop de respondenten een en ander ervaren.

2.1 Afgevaardigden gemeenteraden

In deze evaluatie zijn gesprekken gevoerd met afgevaardigden van de raden. Zij spraken namens hun fractie en/of op persoonlijke titel, maar vertegenwoordigden niet de mening van de gemeenteraden. Overal waar '(gemeente)raden' staat, wordt bedoeld op de afgevaardigden van de raden; onze gesprekspartners in deze evaluatie.

2.1.1 Onderwerpkeuze

Voor gemeenten is het verplicht een rekenkamer of rekenkamerfunctie te hebben. De afgevaardigden vanuit de gemeenteraden zien echter niet slechts de wettelijke verplichting, maar ook de potentiële toegevoegde waarde van een rekenkamercommissie: een onafhankelijke partij die de gemeenteraad ondersteunt bij haar controlerende taak en die onderzoekt of het gemeentelijke beleid effectief is geweest. De rekenkamercommissie heeft volgens de raadsleden op dit moment echter onvoldoende toegevoegde waarde. Dat ligt niet aan de kwaliteit van de onderzoeken, maar het nut en de relevantie van de onderzoeken wordt als onvoldoende beschouwd. Daardoor hebben onderzoeken te weinig impact.

Dit wordt onder andere veroorzaakt door de onderwerpkeuze van de RC. De fracties van de raden worden periodiek gevraagd onderzoeksonderwerpen voor de komende twee jaar aan te leveren. Deze lijstjes met onderwerpen leven echter niet, vooral niet binnen de gemeenten in Berkelland en Montferland.

Aangezien er periodiek naar onderwerpen wordt gevraagd, op momenten waarop niet altijd onderwerpen spelen die zich lenen voor een RC-onderzoek, noemen de raadsleden dit proces de omgekeerde wereld: "Er moet iets onderzocht worden, dus leveren we soms maar gewoon onderwerpen aan". Wanneer de onderzoeken meer vraaggestuurd vanuit de raad zouden zijn, worden ze als nuttiger en relevanter gezien. Vaak wordt er rondom het moment van onderzoek geen probleem gezien door de raden, waardoor het nut van RC-onderzoeken niet wordt herkend. De gesprekspartners merken op dat het goed zou zijn als onderwerpen raadsbreed opgehaald worden in plaats van via de individuele fracties. Dat verhoogt de betrokkenheid. Daar ligt een rol voor de klankbordgroep en de griffie. Ook wordt door meerdere betrokkenen aangegeven dat niet alle interactie via de klankbordgroep hoeft te lopen, maar dat dit ook via individuele raadsleden moet lopen.

Voor de onderwerpen die worden gekozen door de RC bestaat vaak onvoldoende draagvlak bij de raden. De argumentatie van de RC waarom aangedragen onderwerpen niet gehonoreerd zijn, blijft niet bij of wordt niet gelezen. De raden geven aan meer invloed te willen op de onderwerpkeuze. Lochem noemt als mogelijke oplossing om de RC een lijst van onderzoekwaardige onderwerpen op te laten stellen, waar de raad een top-3 van kan maken. De raden wensen in het voortraject van een onderzoek meer betrokken te worden bij de onderzoeksopzet en meer inspraak te hebben over de -richting.

Tevens missen de raadsleden onderzoeken die aansluiten bij de (lokale) actualiteit. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de lange doorlooptijden, waardoor het onderzoeksonderwerp bij presentatie van het rapport vaak al niet meer actueel is. Voorts worden de meeste onderzoeken voor alle vier de gemeenten uitgevoerd, terwijl niet alle onderwerpen voor alle gemeenten even relevant zijn. Ook is door enkele betrokkenen genoemd dat onderwerpen voor alle vier gemeenten volgens hetzelfde normenkader getoetst worden, terwijl gemeenten zelf verschillende kaders hanteren.

Daarnaast wordt door de gesprekspartners aangegeven dat de onderwerpen vaak gericht zijn op procedures binnen de gemeenten, en minder op het toetsen en evalueren van beleid. Vanuit de raadsleden is er meer behoefte aan oplossingen voor actuele problemen en leerpunten naar de toekomst, waarmee de maatschappelijke relevantie van onderzoeken en de impact wordt vergroot.

2.1.2 Impact van onderzoek

Mede doordat de onderzoeksonderwerpen als onvoldoende relevant en actueel worden gezien, is de impact van onderzoek te gering. De raadsleden geven aan dat er meestal wel een aantal aanbevelingen wordt overgenomen, maar dat beleid zelden wordt aangepast. Uit de gesprekken komt naar voren dat Lochem en Bronckhorst meer met de aanbevelingen doen, dan Berkelland en Montferland, maar ook hier wordt de impact als zeer beperkt ervaren. De raadsleden geven aan dat de impact groter zou zijn als een onderzoek wordt uitgevoerd dat is aangedragen vanuit de raad en als onderzoeken actueler zijn. In Lochem geeft men bijvoorbeeld aan dat het onderzoek naar Het Plein (sociale dienst), dat unaniem is aangedragen door de raad, wel impact heeft gehad. Het doel van dit onderzoek was inzicht te geven in de rollen van de diverse betrokkenen en de informatievoorziening aan de raad van Lochem, om op die wijze vast te stellen of dit de raad voldoende sturingsmogelijkheden heeft geboden om haar controlerende taak goed uit te voeren. Naar aanleiding van dit RC-onderzoek zien de raadsleden in dat ze wellicht te weinig hebben gedaan met adviezen uit het verleden. In algemene zin beseffen de raadsleden dat zij zelf meer initiatief kunnen nemen om onderwerpen aan te dragen.

2.1.3 Relatie met RC BBLM

Raadsleden vinden het belangrijk dat de RC onafhankelijk is, maar mede door hoe de RC deze onafhankelijkheid invult, wordt ervaren dat de RC op afstand staat van de raad. De leden van de RC worden gewaardeerd en gerespecteerd, maar de raadsleden geven aan de RC-leden te weinig te zien en zij vinden de link tussen de RC, de klankbordgroep en de raad onvoldoende. In 2013 is door Partners + Pröpper een evaluatie uitgevoerd naar de RC. In dit rapport is beschreven hoe effectief het werk van de RC is geweest, in welke mate de samenwerking hier invloed op heeft gehad en welke leerpunten hieruit zijn te trekken voor de gemeenteraden en de RC. Ondanks de verbeteringen in de interactie die naar aanleiding van dit rapport zijn doorgevoerd, ervaren de raden de communicatie tussen de RC, klankbordgroep en de raad nog steeds als onvoldoende. Het is de klankbordgroep niet gelukt de afstand tussen de RC en de raden voldoende te verkleinen.

Als de raad behoefte heeft aan een onderzoek, wordt niet snel aan de RC gedacht. De raadsleden zien het als een zwaar, controlerend instrument dat je niet meteen bij de hand hebt en inzet voor een vraag of probleem. Dat heeft ook te maken met de lange doorlooptijden, waardoor raden het niet de moeite waard vinden de RC iets uit te laten zoeken.

2.1.4 Rolopvatting

De gesprekspartners geven aan zelf ook moeite te hebben om geschikte onderzoeksonderwerpen aan te dragen wanneer de RC hier om vraagt. Soms leveren fracties zelfs geen enkel onderwerp aan en de motivering van onderwerpkeuzes wordt nauwelijks gelezen. Ze voelen zich niet betrokken bij de RC, maar steken hiervoor ook hand in eigen boezem. Tussentijds wordt geen initiatief genomen om onderwerpen aan te dragen, ook niet op het moment dat een onderwerp speelt dat geschikt is om door de RC te laten onderzoeken. Een uitzondering daargelaten.

De meeste gesprekspartners geven aan dat de rol van de RC niet verder hoeft te gaan dan het opleveren van kwalitatief goede rapporten. Het is aan de raad zelf om hier iets mee te doen. Wel wordt door Lochem gevraagd om concretere aanbevelingen. In Montferland vindt men dat de RC ook een signalerende functie heeft of de aanbevelingen aan de raad daadwerkelijk zijn opgepakt, al beschouwen ze dat hoofdzakelijk als een taak van de raad zelf.

2.1.5 Meerwaarde samenwerking vier gemeenten

Potentiële inhoudelijke meerwaarde van een gezamenlijke RC is de benchmark/ vergelijkbaarheid van resultaten. Resultaten van de ene gemeente kunnen worden vergeleken met de andere. Hierdoor kunnen gemeenten (in theorie) leren van een andere gemeente die het anders of beter doet. In de praktijk blijkt dat de raden wel de resultaten vergelijken, maar puur om te kijken hoe de eigen gemeente het doet ten opzichte van de andere gemeenten. Er wordt niet verder gekeken naar leerpunten die men kan overnemen. Hierdoor is de inhoudelijke meerwaarde van de samenwerking beperkt. Bij een gezamenlijke RC noemen de raadsleden drie gemeenten een minimum aantal om nog een goede vergelijking te kunnen maken.



Een ander voordeel van een gezamenlijke RC zijn de gedeelde kosten. Deze liggen lager dan als de rekenkamerfunctie lokaal ingevuld zou worden. Voor de raden weegt dit financiële aspect zwaarder mee, dan de negatieve effecten van de samenwerking, zoals het minder snel in kunnen spelen op de lokale actualiteit. Ook is opgemerkt dat het secretariaat gezamenlijk beter geregeld is.

2.1.6 Organisatorische invulling

De meeste betrokkenen wensen dat een RC blijft bestaan uit externe leden, om zo onafhankelijkheid te waarborgen. In het gesprek met de raadsleden van Berkelland werd aangegeven dat het voordelen heeft om ook raadsleden deel te laten nemen, omdat dit de invloed en de betrokkenheid van de raad op de onderzoeken vergroot. Hier wordt echter verschillend over gedacht, en er moet ook rekening worden gehouden met toekomstige landelijke regelgeving waarbij raadsleden mogelijk geen zitting meer kunnen nemen in een rekenkamer.

2.1.7 Financiën

Uit de gesprekken blijkt dat de raden verschillend kijken naar de financiën. In Montferland heeft de raad bij de begrotingsbehandeling besloten het budget te willen verlagen en in Berkelland is een budgetverlaging opgenomen in het coalitieakkoord. Uit het gesprek met de afgevaardigden van de gemeenteraad in Berkelland blijkt dat ook zij vinden dat het budget kan worden verlaagd tot een basisniveau, waarbij eventueel lokaal extra onderzoek mogelijk is. Wanneer de RC echter meer als tool door de raad ingezet kan worden om relevante en lokaal actuele onderzoeken uit te voeren, zijn ze bereid hieraan meer te besteden. Vooral bij Berkelland heerst de overtuiging dat een dergelijke RC in de toekomst meer aansluiting kan vinden bij de wensen van de raad.

De raadsleden van de vier raden zijn het erover eens dat de basisfinanciering voor een gezamenlijke RC voor alle gemeenten (per inwoner) gelijk moet zijn. De optie om een gezamenlijke basis van één of twee onderzoeken per jaar aan te houden, en lokaal extra onderzoek naar behoefte uit te laten voeren, is meerdere malen genoemd (basis-plus model). Men geeft aan dat dan wellicht vanuit de raden ook meer over onderzoeksonderwerpen wordt nagedacht.

² Zoals in hoofdstuk 1 toegelicht, is het college van Montferland niet ingegaan op de uitnodiging voor een interview voor deze evaluatie. Bij de overige drie gemeenten is gesproken met de burgemeester.

2.2 Colleges BenW

De colleges van BenW c.q. de burgemeesters ² zijn tevreden over de samenwerking tussen de RC en de colleges. Veel aanbevelingen van de RC worden al voordat het hele onderzoeksproces is doorlopen opgepakt en doorgevoerd. Voorts herkennen zij in grote mate de voorgenoemde punten die zijn ingebracht door de raden. Zij benadrukken dat een goede aansluiting bij de actualiteit, de lokale context en kaders van groot belang zijn.

Meer nog dan de raden benadrukken de burgemeesters het belang van een goed functionerende RC. Zij gaan ook nadrukkelijker in op een doorontwikkeling van de rolverdeling tussen RC en gemeenteraden. Hier wordt echter wel verschillend over gedacht. Enerzijds wordt aangegeven dat de RC zich vooral moet toeleggen op het onderzoeken van doelmatigheid en rechtmatigheid van gemeentebestuur en daarin aan kracht zou moeten winnen. Anderzijds wordt ook aangegeven dat de RC meer moet inspelen op de veranderende rol van de gemeenten en de veranderende verhouding tussen gemeente en samenleving, om daarmee de maatschappelijke relevantie van onderzoeken te vergroten. Dit kan door onderzoeken meer te focussen op doeltreffendheid van huidig beleid. Maar bijvoorbeeld ook door op termijn inwoners een belangrijke positie te geven in het aandragen van mogelijke onderzoeksonderwerpen, door quick-scans uit te voeren en door op een andere manier resultaten te delen met raad en samenleving.

De burgemeesters wijzen, naast de door de raden genoemde verbeterkansen voor de RC, ook nadrukkelijk op de rol voor de raad om de toegevoegde waarde (van de rapporten) van de RC te vergroten. Ze hebben de verwachting uitgesproken dat de toegevoegde waarde kan worden vergroot als de raden meer werk maken van het aandragen van onderwerpen, meer betrokken zijn tijdens het onderzoeksproces en meer ruimte te nemen voor de behandeling van de rapporten en aanbevelingen van de RC.



2.3 Griffiers

De griffiers beamen dat er een afstand wordt ervaren tussen de raad en de RC. Dit wordt volgens hen vooral veroorzaakt door de onderwerpkeuze. De afstemming tussen de klankbordgroep en de RC zorgt ervoor dat er gevoel is bij wat in de raden speelt, maar er worden toch vaak onderzoeksonderwerpen gekozen die door de raden als niet relevant of onvoldoende lokaal actueel bevonden worden, een uitzondering daargelaten. Het is de inschatting van de griffiers dat de raden de RC niet beleven als een instrument dat door hen kan worden ingezet. Een mogelijke oplossing die wordt genoemd om beter en sneller in de kunnen spelen op de lokale actualiteit is om quick-scans uit te voeren, zonder uitvoerige rapportages, voor zaken die op dat moment spelen in de politiek.

Voor de toekomst geven de griffiers aan niet de voorkeur te hebben voor individuele rekenkamerfuncties gevormd door raadsleden, of een directeursmodel waarbij de rekenkamer wordt ingevuld door één persoon. Zij beargumenteren dat vier een nuttig aantal is voor een gezamenlijke RC: bij meer is er te veel afstemming nodig en bij minder is de RC minder robuust en kan minder onderzoek worden gedaan omdat er minder budget is. Om onafhankelijkheid te waarborgen zijn raadsleden als rekenkamerlid minder wenselijk, en vanwege landelijke regelgeving in de toekomst wellicht zelfs niet meer mogelijk. Voor een samenwerking moet er financiële gelijkwaardigheid zijn. Variatie is mogelijk, maar zij geven ter overweging mee dat een basis-plus model (gezamenlijke basis van één of twee onderzoeken per jaar en lokaal extra onderzoek naar behoefte) veel administratieve last met zich mee kan brengen.

Verder moet de relatie tussen de raden en de RC verbeterd worden als in een vergelijkbare vorm wordt doorgegaan. Meer contactmomenten en gesprekken kunnen hierbij helpen. Het is van belang dat de RC relevante onderwerpen gaat onderzoeken en een koppeling maakt met het raadswerk. En er moet vooral gekeken worden naar de toekomst: waar kunnen we op inspelen en hoe kunnen we leren uit het verleden?

2.4 Ambtelijk contactpersonen

Het contact tussen de ambtelijk contactpersonen en de RC-leden wordt als prettig ervaren. Het opstartoverleg en de communicatie gedurende het traject verlopen goed. Wel noemen de contactpersonen het contact gefragmenteerd en is de reactietermijn aan de korte kant, waardoor het beoogde tijdpad soms niet wordt gehaald. De ambtelijk contactpersonen geven aan dat RC-onderzoeken meestal zeer veel intern (uitzoek)werk vragen, zoals het aanleveren van dossiers, interviews en overleg over wat er met de uitkomsten gaat gebeuren. Deze uren worden echter niet structureel bijgehouden.

2.5 RC BBLM

De RC herkent de punten die door de raden en de andere betrokkenen zijn ingebracht. De RC geeft aan dat de onderzoeksrapporten bij de ene gemeente heel anders landden, dan bij de andere gemeente. Lochem en Bronckhorst zijn over het algemeen positief. In Montferland doen ze vooral mee “omdat je nu eenmaal een rekenkamer(functie) moet hebben” en in Berkelland werkt het zeer moeizaam en overheerst negativiteit rond de RC en de RC-onderzoeken. Er komen tijdens het ophalen van nieuwe onderzoeksonderwerpen ook weinig ideeën vanuit Berkelland. Bij acute onderzoeken vanuit de raad wordt meestal niet aan de RC gedacht, terwijl bij raadsbrede verzoeken de kans groot is dat deze wel worden gehonoreerd.

Ook de manier waarop de rapporten van de RC worden behandeld verschilt sterk. Bij de ene gemeente worden de rapporten van de RC vergezeld van een raadsvoorstel om de aanbevelingen van de RC over te nemen en het college hiertoe opdracht te geven. In de andere gemeenten staan de rapporten slechts ter kennisneming geagendeerd. De RC merkt op dat de communicatie tussen de RC en de raden, die veelal via de klankbordgroep verloopt, niet altijd goed gaat. Zo vragen achteraf nog wel eens raadsleden of er nog onderwerpen mee kunnen worden genomen op de onderzoeksagenda en veel informatie lijkt bij de raadsleden onbekend. Er bestaat een checklist waaraan aangedragen onderzoeksonderwerpen moeten voldoen. Deze lijkt onder raadsleden echter amper bekend te zijn. Na het vaststellen van de onderzoeksagenda voor twee jaar wordt een argumentatielijst teruggekoppeld met welke onderwerpen gehonoreerd worden. Dit wordt niet altijd gelezen door de raden.

De leden van de commissie geven aan dat niet alle communicatie via de klankbordgroep hoeft te verlopen, raadsleden of fracties kunnen ook rechtstreeks contact opnemen. De RC heeft de afgelopen jaar geïnvesteerd om de communicatie met de raden te verbeteren. Bij communicatie zijn er echter altijd minstens twee partijen betrokken. De RC ervaart niet dat de raden ook allemaal hebben geïnvesteerd in de communicatie met de RC. Vooral in Berkelland en Montferland heeft de RC hierin weinig verandering ervaren.

De RC geeft aan dat onderzoek pas het gewenste effect heeft als het wordt uitgevoerd in een context van bereidheid tot leren en zelfreflectie, elkaar aanspreken op verbeterpunten en daarover transparant wordt gecommuniceerd. Deze context is helaas niet overal altijd aanwezig.

Wat betreft toekomstbeelden geeft de RC bij het basis-plusmodel aan dat men moet opletten dat de raad in dat geval geen opdrachtgever gaat worden en de onafhankelijkheid van de RC in het geding komt. Ook geeft men aan dat de raden rekening moeten houden met de consequenties van veranderingen. Als er bijvoorbeeld over wordt gegaan op een lokale rekenkamerfunctie, zal het werk waarschijnlijk een jaar stil liggen om dit te organiseren.

Het budget hangt af van wat je wilt bereiken met een RC. De leden van de commissie vragen zich af hoe Montferland met een lagere bijdrage toch een goed onderzoek uit wil laten voeren. Goed onderzoek vraagt nu eenmaal een investering, ook als je hiervoor een externe partij inschakelt. Ook wordt vaak vergeten dat de ondersteuning van de leden ook onderdeel uitmaakt van de kosten.

De pluspunten van een gezamenlijke RC zijn volgens de commissieleden de kosten en de vergelijkbaarheid. Daarbij geeft de RC wel aan dat de raden vooral kijken naar hoe de eigen gemeente het doet. Ambtelijk wordt er meer naar de sterke punten van andere gemeenten gekeken en probeert men deze over te nemen. De vergelijkbaarheid zal bij een lokale rekenkamer veel minder zijn, omdat je in dat geval niet zoveel informatie uit andere gemeenten kunt verkrijgen. De leden geven aan dat vier gemeenten het maximum is voor een samenwerking om nog te weten voor wie je werkt.



Movementem

partner in onderzoek & advies

A hand in a suit jacket pointing upwards, with a large green circle and dashed lines overlaid on the image.

Slotsom

3 Slotsom

Nu de rode draad en de verschillen tussen de gesprekspartners en gemeenten in beeld zijn, kunnen wij op basis daarvan een aantal conclusies trekken en daaraan een advies koppelen voor het vervolg.

3.1 Conclusies

Wij presenteren de hoofdconclusies en sluiten deze paragraaf af met een overkoepelend eindoordeel.

3.1.1 Disbalans ervaren toegevoegde waarde vs. kosten

Eerste belangrijke conclusie is dat, in de perceptie van de meeste raadsleden, de toegevoegde waarde van RC-onderzoek onvoldoende in balans is met de kosten. Er zijn grofweg twee manieren om deze disbalans te herstellen. Enerzijds door de toegevoegde waarde van RC-onderzoek te vergroten en/of anderzijds door de kosten van de RC te verlagen.

Vergroten toegevoegde waarde RC-onderzoek

Wij concluderen dat op de volgende drie aandachtspunten kansen liggen om de toegevoegde waarde van RC-onderzoek te vergroten:

Aandachtspunt I – Onderwerpkeuze en maatschappelijk effect

Het is wenselijk de onderwerpkeuze meer te laten aansluiten bij de lokale context en actualiteit. Dat vergt dat de RC meer flexibel is in onderwerpkeuze, sneller reageert op (lokale) actuele vraagstukken en de onderzoekinzichten beter plaatst in de lokale context (gemeentelijke kaders).

Daarbij moet RC-onderzoek zich meer richten op de maatschappelijke consequenties van gemeentelijk beleid. Wij stellen vast dat het vanuit de raden wenselijk is om met RC-onderzoek meer de doeltreffendheid van gemeentelijk beleid inzichtelijk te maken en te helpen verbeteren, dan de doelmatigheid en rechtmatigheid te onderzoeken.

Wij concluderen dat vooral door de huidige onderwerpkeuze de RC niet wordt ervaren als een relevant controle-instrument.

Het voorgaande vraagt van de raden dat zij vaker gebruik maken van de mogelijkheid om de RC te verzoeken om onderzoek te doen naar het maatschappelijk effect van gemeentelijk beleid rond een actueel vraagstuk. Uiteraard blijft de RC onafhankelijk in haar afwegingen en keuzes.

Aandachtspunt II – Afstand RC vs. gemeente(raden)

Er is breed besef dat de RC onafhankelijk moet zijn in het doen van onderzoek. Dit wordt als een groot goed beschouwd. Ondanks dat de gesprekspartners merendeels erkennen dat de RC de afgelopen periode heeft geïnvesteerd in het onderhouden van de relatie met de gemeenteraden, moeten we concluderen dat er een grote afstand wordt ervaren tussen de RC en de raden en colleges. De klankbordgroep, die de link vormt tussen de RC en de raden, heeft deze afstand onvoldoende weten te verkleinen. De afstand wordt als belangrijke reden genoemd voor het onvoldoende aansluiten van de onderwerpkeuze bij de lokale context en informatiebehoefte.

Wij stellen vast dat de gemeenteraden beseffen dat de afstand tussen hen en de RC alleen in samenwerking kan worden verkleind. De raden moeten hierin meer hun rol pakken door bijvoorbeeld de RC vaker te vragen om een onderzoeksopzet en -resultaten toe te lichten en/of om voor de behandeling van RC-rapporten meer ruimte te creëren tijdens vergaderingen en actiever een vervolg te geven op de aanbevelingen.

Aandachtspunt III – Vergroten inhoudelijke meerwaarde samenwerking

Er wordt erkend dat er financiële en organisatorische voordelen zijn van de huidige samenwerking. De inhoudelijke meerwaarde van de samenwerking wordt echter in zeer beperkte mate ervaren. Wij stellen vast dat, in de ogen van de raadsleden, de conclusies en aanbevelingen in een RC-onderzoek in de praktijk zelden aan kracht winnen door de benchmark. Deze potentiële meerwaarde biedt een kans om de inhoudelijke toegevoegde waarde van RC-onderzoek te vergroten. Overigens concluderen wij dat het effect op de beeldvorming relatief beperkt is. Door de gesprekspartners wordt de benchmark minder van belang geacht, dan de zwaarder wegende voorgenoemde aandachtspunten.



Verlagen kosten RC

Een andere mogelijkheid om de ervaren disbalans tussen meerwaarde en kosten in evenwicht te brengen, is om de kosten voor de RC te verlagen. De raadsleden begrijpen dat onderzoek in algemene zin zijn prijs heeft. Onderzoek dat toegevoegde waarde biedt mag van hen ook echt wel wat kosten. Naast RC-onderzoeken geven gemeente(rade)n immers ook onderzoeksopdrachten aan externe bureaus en dergelijke onderzoeken kosten evenveel of zelfs meer dan RC-onderzoek. Wij concluderen dat de raden wel bereid zijn kosten te maken voor externe onderzoeken als er een (acute) informatiebehoefte is en dat er in die gevallen vrijwel geen discussie is over kosten. Terwijl als het gaat om RC-onderzoek het beeld bestaat dat dit veel kosten met zich meebrengt en dat zij die kosten moeilijk kunnen uitleggen in relatie tot wat ze ermee kunnen doen.

De raadsleden zijn zich ervan bewust dat het terugbrengen van de middelen voor de RC, consequenties heeft voor de RC-onderzoeken. Wij hebben vastgesteld dat er wordt uitgegaan van het principe 'minder middelen, minder onderzoeken'. De raden lijken een voorkeur te hebben voor een model met een basisfinanciering voor twee à drie gemeenschappelijke RC-onderzoeken in twee jaar en 'op verzoek' aanvullende lokale RC-onderzoeken (als de RC het verzoek hiertoe honoreert). Dit kan voor een kostenreductie zorgen.

3.1.2 Eindoordeel

Als wij het overkoepelende beeld kwalificeren dat wij hebben opgehaald over de tevredenheid over de toegevoegde waarde van de RC ten opzichte van de kosten, dan is dat *ruim onvoldoende*. Dit wordt vooral toegeschreven aan zowel de invulling door de RC als aan de passieve opstelling van de raden, maar vooral aan de wisselwerking hiertussen.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van de hoofdconclusies, komen wij tot dit volgordeadvies:

3.2.1 Stop en maak een nieuwe start

De ervaren disbalans tussen toegevoegde waarde en kosten is groot. Op het eerste oog lijken er voldoende mogelijkheden om deze balans te herstellen. Echter, onze conclusies zijn niet nieuw en komen overeen met eerdere (tussen) evaluaties. Ondanks dat deze (tussen)evaluaties hebben geleid tot een verbetertraject, moeten we vaststellen dat dit niet voor de benodigde veranderingen heeft gezorgd. Als de toegevoegde waarde wordt vergroot door verbetering van de hiervoor beschreven aandachtspunten, dan verwachten wij dat dit onvoldoende is om de beeldvorming afdoende te verbeteren. Ook als alleen de kosten worden verlaagd, verwachten wij geen significante verbetering in de beeldvorming. De huidige beeldvorming is namelijk dusdanig hardnekkig en negatief dat wij ernstig betwijfelen of een nieuw verbetertraject wel tot een duurzame verandering leidt.

Wij concluderen dat er onvoldoende draagvlak is om op de huidige wijze door te gaan. Daarom adviseren wij om de aflopende samenwerkingsovereenkomst niet te verlengen, maar om te stoppen en een nieuwe start te maken.

3.2.2 Herbezin fundamenteel vóór de nieuwe start

De gemeenteraden verschillen in hun ideeën om al dan niet te willen investeren (financieel en qua eigen inzet) in de RC. Als nu, op basis van deze evaluatie, een besluit moet worden genomen over de toekomst, dan is de kans groot dat wordt gekozen voor een invulling die wij noemen 'het model van de kleinste gemene deler'. Ofwel, een model waarover eigenlijk niemand echt tevreden is. Gecombineerd met de huidige negatieve beeldvorming, vinden wij het onverstandig om voor zo'n invulling te kiezen.

Wij adviseren dat de individuele gemeenteraden komen tot een fundamentele herbezinning en tot een antwoord op de 'waarom-vraag': Waarom willen wij wel/niet in een RC investeren? Is een RC alleen een wettelijke verplichting waaraan moet worden voldaan? Of bestaat de wens om er meer uit te halen? Zo ja, welke wens is dat dan precies? En welke rollen kunnen worden onderscheiden voor de RC en de raad?

Dit onderzoek biedt hiervoor belangrijke aanknopingspunten, maar pas nadat er door de individuele raden nieuwe antwoorden zijn gegeven op dergelijke fundamentele vragen, die raadsbreed worden gedragen, komt de 'hoe-vraag' naar voren: Hoe kunnen we een en ander het beste organiseren en hoeveel willen we investeren? In deze evaluatie zijn gesprekken gevoerd met afgevaardigden van de raden. Om deze vragen te beantwoorden moet iedere raad afzonderlijk en collectief een uitspraak doen

Als de individuele raden de 'waarom- en hoe-vragen' hebben beantwoord, dan kan worden bepaald of er voldoende gemeenschappelijkheid bestaat tussen twee of meer raden om samen opnieuw een RC in te richten.

3.2.3 Bepaal de nieuwe invulling op basis van herbezinning

Wij adviseren om de nieuwe inrichting van de rekenkamer af te laten hangen van de uitkomsten van de fundamentele herbezinning van de individuele raden. Deze evaluatie heeft uiteraard veel inzichten opgeleverd over mogelijke toekomstscenario's en hun voor- en nadelen. Op basis van die inzichten en vooruitlopend op de herbezinning, geven we graag een korte doorkijk naar drie scenario's die op dit moment reëel lijken. Waarbij scenario A als het meest reëel wordt ingeschat en scenario C als het minst reëel. We willen met klem aanraden dat de individuele raden niet op basis van deze scenario's het onderlinge gesprek voeren, maar aan de hand van de beschreven 'waarom-vraag'.

Scenario A – Tweesplitsing

Gemeenten Bronckhorst en Lochem gaan in dit scenario samen verder met een RC van externe leden. Deze twee gemeenten zijn in mindere mate kritisch op de toegevoegde waarde van de RC, dan de gemeenten Berkelland en Montferland. De raden van Bronckhorst en Lochem lijken het meest bereid om zich actiever op te stellen en tijd en energie te willen investeren in de RC. Voorts speelt binnen de gemeenten Bronckhorst en Lochem de discussie over de financiële bijdrage aan de RC vrijwel niet, terwijl dit binnen de gemeenten Berkelland en Montferland een heikel punt is. Wij verwachten dat een verbetertraject rondom de gepresenteerde aandachtspunten bij gemeenten Bronckhorst en Lochem wel kans van slagen heeft. Gemeenten Bronckhorst en Lochem kunnen in dit scenario eventueel samen zoeken naar één of twee andere samenwerkingpartners, bijvoorbeeld gemeenten in de Stedendriehoek.

Voor gemeenten Berkelland en Montferland geldt dat zij in dit scenario individueel een sobere rekenkamer inrichten met eigen raadsleden (al dan niet met een (onafhankelijk)secretaris) of het directeursmodel.

Scenario B – Samen twee jaar door

Afhankelijk van de uitkomsten van fundamentele herbezinning van de individuele raden, blijft een scenario in beeld waarbij de vier gemeenten samen doorgaan. In dit scenario wordt gezamenlijk met een nieuwe RC met externe leden gestart, waarbij er in de inrichtingsfase gelijk aandacht moet zijn voor de balans tussen toegevoegde waarde en kosten. Wij adviseren om hieromtrent afspraken en uitgangspunten vast te leggen in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Bijvoorbeeld omtrent het laten aansluiten van onderzoeks-onderwerpen bij de lokale (actuele) situatie, context en kaders, en door de onderzoeken meer inzicht te geven in de maatschappelijke effecten van gemeentelijk beleid. De afstand tussen de RC en de gemeenteraden moet worden verkleind. Daarom moeten ook de rollen van enerzijds de RC en anderzijds de raden expliciet worden geformuleerd. Deze rollen zijn aan elkaar verbonden en juist de wisselwerking is bepalend voor het succes. In dit scenario wordt de toegevoegde waarde van de RC vergroot door zowel een inspanning van de RC als van de raden. In dit scenario is het passend dat de RC nadrukkelijk wordt opgenomen in het inwerkprogramma van de raden. In dit toekomstscenario is er een basisfinanciering voor drie gemeenschappelijke onderzoeken in twee jaar en aanvullend lokale onderzoeken 'op verzoek'. Gezien de historie lijkt de uitvoering van dit scenario weerbarstig. Daarom is het onze aanbeveling om in dit scenario een korte looptijd overeen te komen, tot halverwege of twee derde van de komende raadsperiode.

Scenario C – Ieder voor zich

Dit scenario is reëel als gemeenten Berkelland en Montferland kiezen voor een individuele sobere RC en gemeenten Bronckhorst en Lochem samenwerking tussen twee gemeenten onvoldoende vinden (en zij er niet in slagen een mogelijke andere partner te vinden) of als na beantwoording van de 'waarom-vraag' toch tot onvoldoende gemeenschappelijke uitgangspunten is gekomen. Dit scenario heeft als voordeel dat iedere gemeente de rekenkamerfunctie kan inrichten naar eigen inzicht. Daarbij is het aannemelijk dat dit per saldo meer kosten met zich meebrengt, dan een samenwerkingsvariant.



3.3 Besluit

De wijze waarop de vier gemeenteraden een rekenkamer (commissie) willen inrichten vanaf 1 januari 2018 is vooralsnog onvoldoende duidelijk. Tijdens de evaluatie kwamen veel aandachtspunten en fundamentele vragen naar voren, die eerst geadresseerd moeten worden, voordat de raden een zorgvuldig en toekomstvast besluit over de inrichting van de rekenkamer kunnen nemen. Wij adviseren dat de raden begeleid worden in beantwoording van deze vragen, zodat dit in de verschillende raden op een uniforme manier gebeurt en zo de juiste input levert voor besluitvorming over de toekomst.



Bijlagen

Bijlage I – Gesprekspartners evaluatie

- **Gemeenteraad Berkelland:** Stefan Bos (raadslid CDA), Arnold Kion (raadslid Gemeentebelangen), Josien Wannink (raadslid VVD), Jo Wassing (commissielid PvdA);
- **Gemeenteraad Bronckhorst:** Evert Blaauw (fractievoorzitter Gemeentebelangen), Dirk-Jan Huntelaar (fractievoorzitter CDA), Joke Knake (raadslid D66), Luuk Preijde (raadslid PvdA), Herman van Rooijen (fractievoorzitter Groen Links);
- **Gemeenteraad Lochem:** Marian Beuke (fractievoorzitter PvdA), Erik Haverkort (fractievoorzitter VVD), Pieter Bas ter Maat (fractievoorzitter CDA), Marja Eggink-Meuleman (fractievoorzitter Gemeentebelangen), Marleen van der Meulen (fractievoorzitter D66), Tanja Pompe-Snoek (raadslid D66);
- **Gemeenteraad Montferland:** Theo Bolder (raadslid CDA), Herman Jansen (fractievoorzitter PvdA), Wim Sinderdinck (raadslid Lokaal Belang), Martin Som (fractievoorzitter VVD);
- **Ambtelijke contactpersonen:** Jan Hildering (Berkelland), Sytse Reinalda (Bronckhorst), Bas Verboom (Lochem) Werner Gerritsen (Lochem), Gerd van Leeuwen (Montferland);
- **Griffiers:** Andries Bannink (Berkelland), Mariëlle van der Leur (Bronckhorst), Miranda Veenbergen (Lochem), Derk Berends (Montferland);
- **Colleges B&W:** Joost van Oostrum (burgemeester Berkelland), Marianne Besselink (burgemeester Bronckhorst), Sebastiaan van 't Erve (burgemeester Lochem);
- **RC BBLM:** Wil Lugtenburg-Sanders (voorzitter), Lydia Zwier-Kentie (lid), Remon Workel (lid), Jeanet Scheur-Spenkelink (secretaris).

Klankbordgroep RC BBLM (opdrachtgever evaluatie):

Anjo Bosman (Berkelland), Wim Roekevisch (Berkelland), Marcel Leferink (Bronckhorst), Arjen Dieperink (Lochem), Eric-Jan de Haan (Lochem), Oscar van Leeuwen (Montferland), Jan van Halteren (Montferland).



Bijlage II – Overzicht mogelijke rekenkamervormen

Er zijn verschillende rekenkamervormen mogelijk. De raad kan kiezen uit een rekenkamer of rekenkamercommissie bestaande uit één of meerdere leden, en uit een lokale rekenkamer(commissie) of een samenwerking met andere gemeenten.

Rekenkamer of rekenkamercommissie

De Gemeentewet bepaalt dat de raad moet kiezen tussen een rekenkamer, ingericht volgens een wettelijk vastgelegd model, of een rekenkamerfunctie waarbij de raad meer zelf invulling geeft aan de uitvoering van de taak.

Het grootste verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie is dat voor een rekenkamer veel wettelijk is geregeld en dat raadsleden in dezelfde gemeente niet ook lid kunnen zijn van een rekenkamer.

Als de gemeenteraad niet kiest voor een onafhankelijke rekenkamer moet zij een rekenkamerfunctie instellen. De rekenkamerfunctie is relatief 'vormvrij'. Ze kan door één persoon worden uitgeoefend (directeursmodel), maar ook door een groep personen. In het laatste geval spreken we van een rekenkamercommissie. De commissie kan geheel bestaan uit raadsleden of externen, of uit een mix van raadsleden en externe leden.

Bij de keuze voor een onafhankelijke rekenkamer is de gemeenteraad gebonden aan een benoemingstermijn van zes jaar voor elk van de leden. Een rekenkamercommissie kan zelf de benoemingstermijnen bepalen, waardoor de gemeenteraden leden kunnen benoemen voor een kortere termijn.

Lokaal of gezamenlijk

De raad kan kiezen voor een lokale rekenkamer(commissie) of samenwerken met een andere of meerdere gemeenten. Vanuit het oogpunt van efficiency, versterking van de deskundigheid of focus op intergemeentelijke vergelijking kunnen gemeenten kiezen voor een gezamenlijke rekenkamer(commissie).



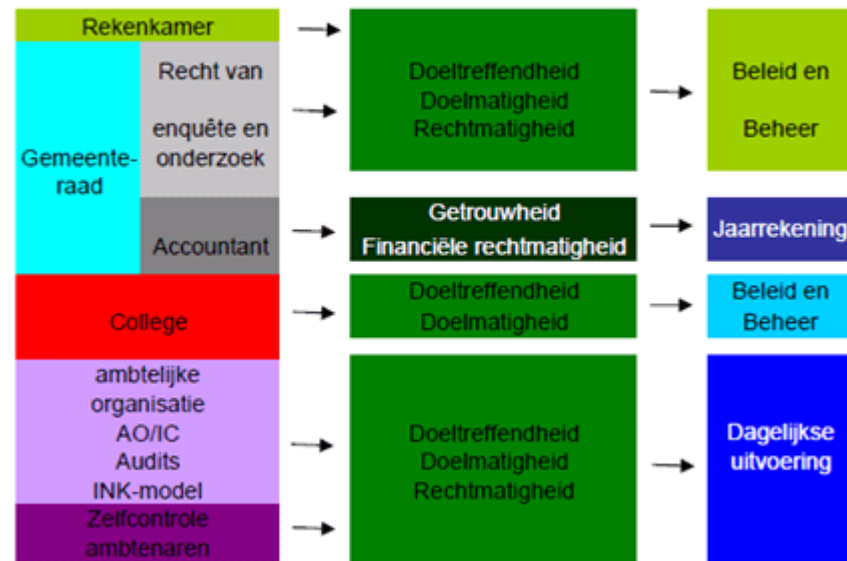
Bijlage III – Overzicht controle-instrumenten raden

Rekenkameronderzoek, gericht op rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en beheer, is één onderdeel van meerdere controle-instrumenten waar de raad gebruik van kan maken. Andere belangrijke controle-instrumenten zijn:

- Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur (artikel 213a Gemeentewet). De raad ontvangt regelmatig bestuursrapportages, (voorjaarsnota, najaarsnota, beleidsnota, jaarrekening, etc.) van het college;
- De raad stelt bij verordening regels voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213 Gemeentewet). De raad wijst ook op grond van dit artikel accountants aan die belast worden met de controle op de jaarrekening en daarover een verslag (inclusief rechtmatigheidoordeel) moeten uitbrengen;
- De raad heeft op grond van artikel 155a-f de mogelijkheid een onderzoek in te stellen naar het door het college of de burgemeester gevoerde beleid (recht van enquête). Dat onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoekscommissie. Alleen raadsleden kunnen deel uitmaken van de commissie. Getuigen kunnen onder ede gehoord worden;
- De raad kan ook onderzoeken instellen die niet onder het recht van enquête vallen. Bij dergelijke onderzoeken kunnen betrokkenen niet verplicht worden deel te nemen aan het onderzoek;
- Uitvoering van beleidsevaluaties;
- Schriftelijke en mondelinge vragen van raadsleden;
- Raadsleden kunnen interpelleren. Interpellatie is een zwaardere vorm van mondeling vragen stellen. Voor het voeren van een interpellatie moeten raadsleden aan de raad verlov vragen.

In onderstaand schema is weergegeven welke instrumenten beschikbaar zijn, wie deze instrumenten gebruikt, over welke aspecten deze instrumenten zich uitstrekken en waarop ze betrekking hebben.

De 'controle-toren'



Bron: Vereniging Nederlandse Gemeenten. Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie