

Evaluatie rekenkamer Zwijndrecht

Vrijheid in rolzuiverheid

14 NOVEMBER 2023

Evaluatie van de gemeentelijke rekenkamer Zwijndrecht
In opdracht van de gemeenteraad van Zwijndrecht

Uitgevoerd door Berenschot
Auteurs: Jeroen Smit en Tom Kortenbach

14 november 2023

Aanleiding

De gemeente Zwijndrecht heeft verzocht de werking van de rekenkamer te evalueren. De evaluatie moet tijdens de zittingsperiode eenmaal worden uitgevoerd op basis van artikel 13 lid 1 van de Verordening op de rekenkamer Zwijndrecht. Aanleiding om de evaluatie nu te willen plannen is tevens het per 1 januari 2023 inwerkingtreden van de nieuwe Wet versterking decentrale rekenkamers. Op 1 januari 2024 moet de rekenkamer conform de wetswijziging werken.

Centraal in de evaluatie staat 'ervaringsleren': Essentie is dat ons onderzoek alle betrokken gremia in positie moet brengen om constructief te leren van het onderzoek en de resultaten en aanbevelingen.

We hebben de gemeente Zwijndrecht als een mooie organisatie met toegewijde mensen leren kennen. De rekenkamer heeft twee professionele leden aan boord. Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd en de onderzoeken die zijn uitgevoerd, hebben we een aantal aanbevelingen en overwegingen geformuleerd. In onze beleving staat er een mooie basis om de komende jaren op voort te borduren.

Inhoudsopgave

1. Opzet van de evaluatie
2. Visualisatie van de organisatie rond de rekenkamer Zwijndrecht
3. Wet versterking decentrale rekenkamers
4. Het evaluatiekader
5. De bevindingen
6. Beantwoording hoofdvraag
7. De aanbevelingen
8. Overwegingen

Opzet van de evaluatie

Inleiding

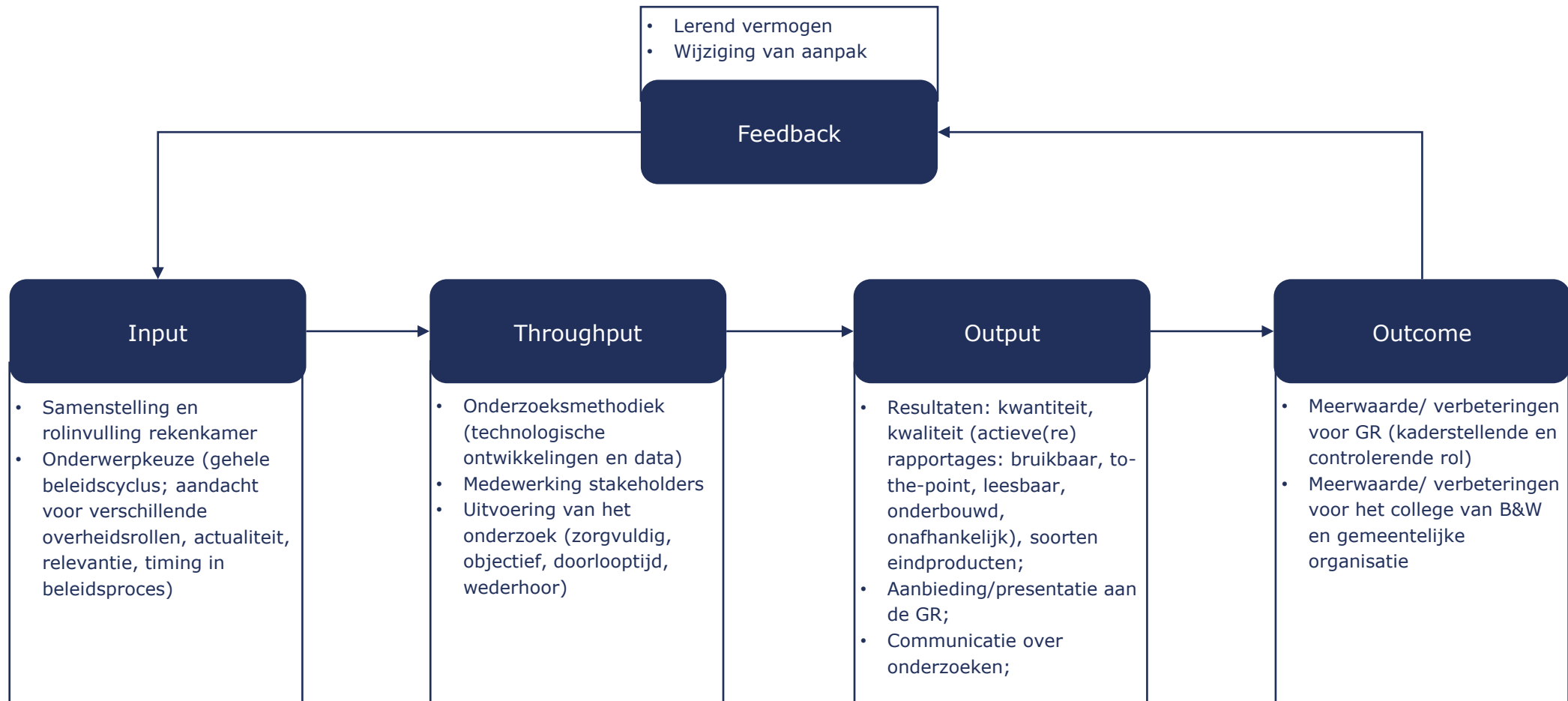
De griffier van de gemeenteraad Zwijndrecht heeft Berenschot de opdracht gegeven voor de evaluatie van de gemeentelijke rekenkamer. In deze opdracht is overeengekomen dat er op basis van de bevindingen uit de gesprekken met betrokkenen, literatuurstudie van wet- en regelgeving, en op basis van de expert opinie van de onderzoekers (zie blz. 6) een antwoord gegeven zal worden op de **hoofdvraag: hoe functioneert de rekenkamer van de gemeente Zwijndrecht?**

In de evaluatie wordt van de 'ervaringsleren' gebruik gemaakt (zie blz. 7) om breder dan de rekenkamer de betrokken gremia te betrekken en te leren van de bevindingen en aanbevelingen. Het ervaringsleren is ook toegepast in het rapport 'Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer'. Betrokken gremia in dit onderzoek zijn: de rekenkamer, de gemeenteraad/klankbordgroep, het college, de ambtelijke organisatie, en de griffie (zie blz. 9). Deze betrokkenen worden gedurende het onderzoeksproces betrokken en geconsulteerd.

Opzet van de evaluatie

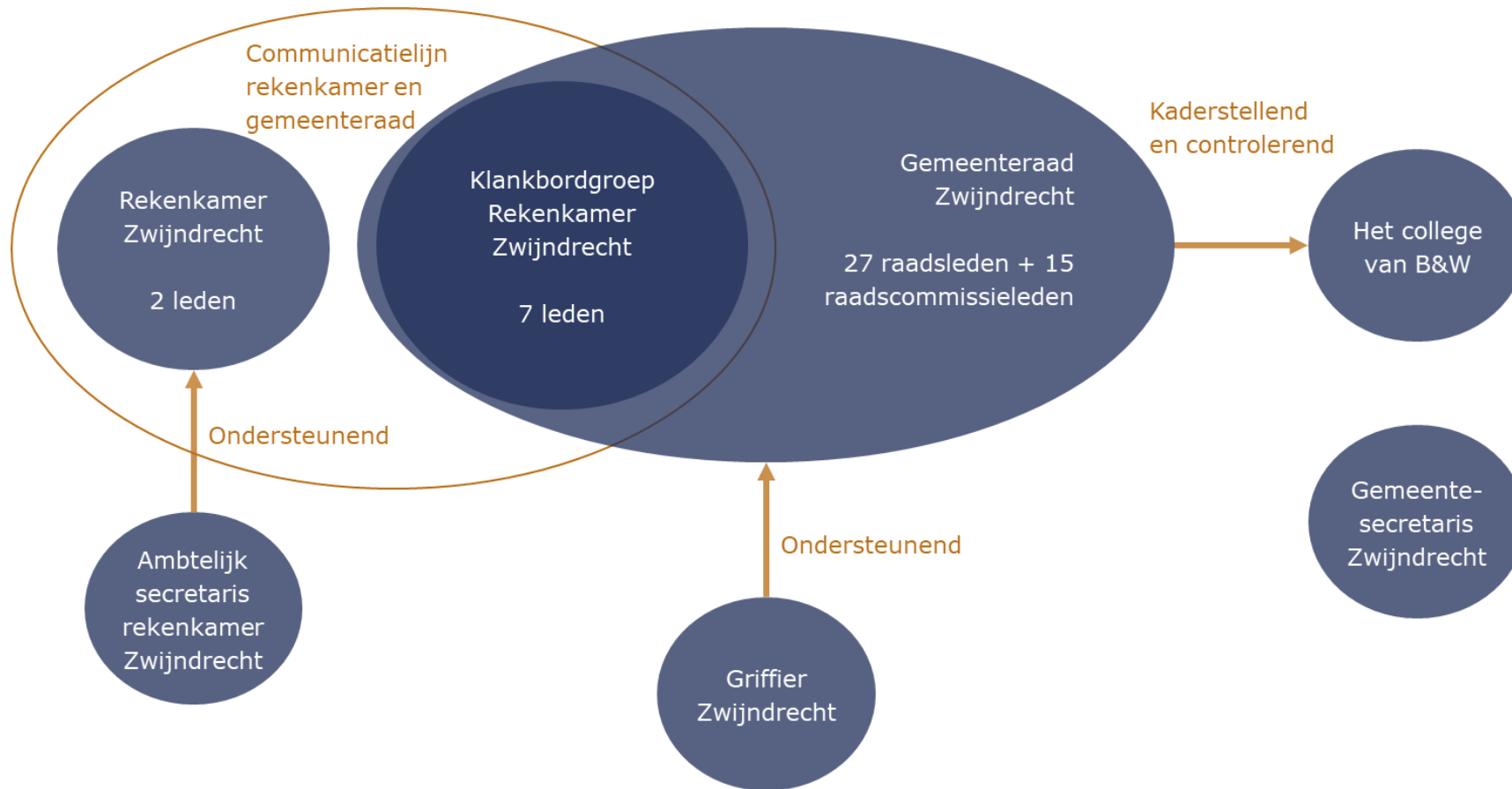


'Ervaringsleren' systematiek



Visualisatie van de organisatie rond de rekenkamer Zwijndrecht

Organisatie rekenkamer Zwijndrecht



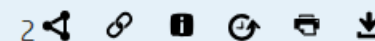
Het juridisch kader van de in werkingtreding van de Wet versterking decentrale overheden

Verschillen oude vs. nieuwe wet (1/3)

Op 1 januari 2023 is de Wet versterking decentrale rekenkamers in werking getreden. De wet wijzigt de Gemeentewet, Provinciewet en de Waterschapswet. In de tekst van de Wet versterking decentrale rekenkamers is op wetten.nl alleen wat tekst met overgangsrecht terug te vinden. De wetswijziging heeft invloed op de volgende artikelen/onderdelen van de Gemeentewet: 81a, 81j, Hoofdstuk IVB vervalt, 155b, 156, 182, 184, 185, 185a, 213 en 213a.

Wet versterking decentrale rekenkamers

Geraadpleegd op 30-10-2023.
Geldend van 01-01-2023 t/m heden



⊞ Origineel opschrift en aanhef

Artikel I



[Red: Wijzigt de Gemeentewet.]

Verschillen oude vs. nieuwe wet (2/3)

Wat zijn de wijzigingen in de Gemeentewet door de Wet versterking decentrale rekenkamers?

De belangrijkste wijziging voor gemeenten betreft het **afschaffen** van de mogelijkheid die de Gemeentewet biedt om per verordening regels te stellen aan de uitoefening van de **rekenkamerfunctie**. Door deze wijziging dienen gemeenteraden een eigen onafhankelijke rekenkamer in te stellen. Ondersteuning van de onafhankelijke rekenkamer uitsluitend mag worden verricht door ambtenaren die geen band hebben met andere organen van het bestuur. Ondersteuning door de griffie is wel mogelijk.

In de Gemeentewet wordt de wettekst gewijzigd van 'het gevoerde bestuur' naar '**het gevoerde beleid**'. Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat de bevoegdheid van decentrale rekenkamers ruim moet worden opgevat: beleidsvoorbereiding, - vorming, -vaststelling, -uitvoering en -effecten vallen hieronder.

Verschillen oude vs. nieuwe wet (3/3)

De Wet versterking decentrale rekenkamers **breidt de onderzoeksbevoegdheden** van decentrale rekenkamers naar privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden op een aantal punten **uit**:

- Decentrale rekenkamers kunnen voortaan een onderzoek instellen naar de inkoop- en contractrelaties van het bestuur.
- De wetswijziging maakt mogelijk dat decentrale rekenkamers voortaan alle subsidies, leningen en garanties kunnen onderzoeken.
- Decentrale rekenkamers kunnen voortaan onderzoek doen naar NV's en BV's waar alle betrokken bestuurslagen van 'de overheid' gezamenlijk een meerderheidsbelang (meer dan 50%) in hebben, terwijl zij dat afzonderlijk niet hebben.
- Decentrale rekenkamers kunnen voortaan onderzoek doen naar dochter- en kleindochterondernemingen van (gezamenlijke) overheidsdeelnemingen waar de gemeenten, provincies, waterschappen en/of de Staat gezamenlijk meer dan 50% belang in hebben.
- Het College stuurt jaarlijks een overzicht van de aan het College gedane voorstellen van de rekenkamer naar de gemeenteraad. Met daarbij, het standpunt van het College daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven.

Andere bevoegdheden of verplichtingen van de rekenkamer die zijn **gewijzigd**:

- Decentrale rekenkamers dienen de door hen onderzochte instellingen de gelegenheid te geven op conceptrapporten te reageren (hoor- en wederhoor).
- Decentrale rekenkamers kunnen voortaan mededelingen, die vertrouwelijke gegevens of bevindingen bevatten, ter vertrouwelijke kennisgeving aan de gemeenteraad sturen.

Het evaluatiekader

Evaluatiekader

Aan de hand van de 5 stappen in het evaluatiekader zijn samen met stakeholders van de rekenkamer de vragen voor de evaluatie opgesteld.

Het gaat dan om:

- Input
- Throughput
- Output
- Outcome
- Feedback.

De gespreksleidraad met vragen die is gehanteerd bij de verschillende stappen uit het evaluatiekader:

Input

- Is de rekenkamer op de juiste manier ingericht?
- Is de wijze waarop de selectie van onderzoeksonderwerpen van de rekenkamer op de juiste manier, en naar tevredenheid van de stakeholders, ingericht?
- Heeft de rekenkamer de juiste begroting om de ambities te verwezenlijken, en is de invulling van het budget correct? Denk hierbij aan budget voor externe inhuur, vergoeding voor de leden en capaciteit voor de ambtelijke ondersteuning.
- Is het aantal onderzoeken in overeenstemming met de ambities van de rekenkamer en naar de wensen van de gemeenteraad?
- In hoeverre voldoet de rekenkamer en klankbordgroep aan de nieuwe wetgeving en welke maatregelen zijn noodzakelijk om aan de nieuwe wetgeving te voldoen?

Throughput

- Levert de manier van werken van de rekenkamer het beoogde resultaat?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de rekenkamer en de ambtelijke organisatie, de griffie, de gemeenteraad en het college?
- Hoe is de rolzuiverheid van de betrokken actoren, zoals rekenkamer, klankbordgroep, gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie, in het proces?
- Hoe wordt er door de rekenkamer omgegaan met bestuurlijke wederhoor?
- Opereert de rekenkamer onafhankelijk van de klankbordgroep?
- Is de afgesproken rol van klankbordgroep naar tevredenheid van de stakeholders?
- Toetst de rekenkamer naast doelmatigheid, doeltreffendheid aan rechtmatigheid, als nieuw onderdeel vanuit de gemeentewet?

Evaluatiekader

Output

- Is de kwaliteit van de onderzoeken voldoende? Zo nee, waar ligt dat aan?
- Is de communicatie over onderzoeksresultaten naar wens van de stakeholders?

Outcome

- Bieden de onderzoeken meerwaarde in de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?
- Bieden de onderzoeken meerwaarde in het werk van het college van B&W en de gemeentelijke organisatie?
- Hoe is de doorwerking van de rapporten van de rekenkamer, door de gemeenteraad en het college?

Feedback

- Treden er veranderingen op in het proces, naar aanleiding van getrokken lessen uit eerder onderzoekstrajecten?



De bevindingen

Reflectie van de input van de geïnterviewden en de bevindingen van de onderzoekers, gedurende de interviews en op basis van de literatuur studie.

Bevindingen bij input (1/2)

- **Is de rekenkamer op de juiste manier ingericht?**

Het benodigde aantal leden moet worden bepaald a.d.h.v. de ambities en verwachtingen van de gemeenteraad op het rekenkamerwerk. De rekenkamer is met 2 leden een voortzetting van de constructie zoals de vroegere rekenkamercommissie. Ondanks dat het aantal van 2 leden ongebruikelijk is, wordt dit als positief ervaren, dankzij de professionele houding en werkwijze van de leden. De opzet met de klankbordgroep ontvangt ook externe waardering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Een derde lid zou meer balans kunnen bieden. Met een derde lid kunnen er door de rekenkamer ook meerderheidsbesluiten worden genomen. Nu kunnen de stemmen 'staken' en dan heeft de voorzitter het laatste woord. In de interviews worden geen voorvallen genoemd waarin het hebben van 2 leden tot problemen heeft geleid, daarnaast wordt er gestreefd naar unanimiteit.

Bevindingen van de onderzoekers: Door maar 2 rekenkamerleden te hebben, is de organisatie kwetsbaar, bijvoorbeeld in geval van ziekte. Daarnaast heeft in Zwijndrecht bij verschil van inzicht binnen de rekenkamer de voorzitter het laatste woord. Bij een oneven aantal leden voorkom je dat het de beslissing van alleen de voorzitter wordt.

- **Is de wijze waarop de selectie van onderzoeksonderwerpen van de rekenkamer op de juiste manier, en naar tevredenheid van de stakeholders, ingericht?**

Om voeling te hebben met welke onderwerpen er spelen in de gemeente Zwijndrecht, wordt er door de rekenkamer bij de gemeenteraadfracties geïnventariseerd welke onderwerpen zij onderzocht zouden willen hebben. De rekenkamer kiest daarna onafhankelijk een onderwerp voor onderzoek uit, op basis van de criteria uit het reglement van orde. Deze handelswijze wordt gewaardeerd, maar wordt wel als tijdrovend gezien. En er wordt afgevraagd of het proces de onderwerpkeuze toch niet politiek maakt. Er wordt door sommige respondenten getwijfeld of onderwerpen gekozen worden die de rekenkamer belangrijk vindt om te onderzoeken, als dit tegen de wens van de gemeenteraad ingaat.

Ook is er de wens om bij de onderwerpkeuze het advies van het college en de ambtelijke organisatie mee te nemen, om ervoor te zorgen dat er maximaal leerpotentieel is voor alle betrokkenen. Hierin zou niet mee moeten worden gewogen of een portefeuillehouder recent belast is geweest met een onderzoek. Het belangrijkste voor de keuze van een onderwerp moet zijn wat er nu relevant is om te onderzoeken. *Bevindingen van de onderzoekers:* De rekenkamer in Zwijndrecht stelt onafhankelijk de onderwerpen vast. Om voeling met de gemeente te hebben doet zij dit in consultatie met de gemeenteraad. Dat proces zou meer leerpotentieel kunnen opleveren voor alle betrokken door het college en ambtelijke organisatie erbij te betrekken.



Bevindingen bij input (2/2)

- **Heeft de rekenkamer de juiste begroting om de ambities te verwezenlijken, en is de invulling van het budget correct?**

Het budget wordt op dit moment als voldoende gezien, wel wordt er gesignaleerd dat de onderzoekskosten voor externe inhuur stijgen. Het is niet gewenst dat onderwerpkeuze en onderzoeksvorm wordt beïnvloed door het budget. Dit kan in de toekomst een knelpunt worden.

De vergoeding van de rekenkamerleden wordt als hoog ervaren, in relatie tot andere gemeenten. Ook door de veronderstelde tijd die besteedt wordt aan de onderzoeken, gezien de onderzoeken worden uitbesteed. De vergoeding van de leden heeft nu in absolute zin ruwweg dezelfde hoogte als de middelen voor onderzoek uitgevoerd door externen. Een uurvergoeding wordt gezien als mogelijkheid om het gesprek aan te gaan over de werkzaamheden van de leden van de Rekenkamer.

Over de ondersteuning vanuit de griffie en ambtelijke organisatie is men tevreden, al wordt wel gesignaleerd dat het verbinden van twee rollen in één persoon in het verleden wel eens heeft geleid tot lastige afwegingen in belangen. De ondersteuning door concern control zorgt ervoor dat niet elke afdeling zelf het wiel hoeft uit te vinden.

Bevindingen van de onderzoekers: Op dit moment is het budget ongeveer €1 per inwoner. Binnen de norm van NVRR, van €1,3 per inwoner, is er nog ruimte om het budget naar boven bij te stellen. Het gesprek hierover biedt mogelijkheden om te onderzoeken hoe het budget ingericht kan worden, met daarin oog voor de vorm en hoogte van vergoeding van de leden van de rekenkamer, de manier van ondersteuning van de rekenkamer, en de verhouding tussen het budget voor de vergoedingen en de onderzoeken. Het rapport *Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer (2020)* biedt hier een startpunt en handvatten voor. Bij een keuze over de vorm van vergoeding (een vaste vergoeding per maand, een vaste vergoeding per vergadering of een variabele vergoeding op declaratiebasis) zijn er altijd voor en nadelen, zoals een ongewenste prikkel tot uren maken bij vergoeding op basis van declaratie.

- **Is het aantal onderzoeken in overeenstemming met de ambities van de rekenkamer en naar de wensen van de gemeenteraad?**

Er worden per jaar gemiddeld twee onderzoeken uitgevoerd, en dat is voor de grootte van de gemeente Zwijndrecht naar behoren en volgens het NVRR advies.

Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer (2020). Het aantal zorgt tevens voor een goede verdeling over het jaar en is het maximum voor het absorptievermogen en doorwerking van de gemeenteraad en –organisatie. Wel wordt er gesignaleerd dat de onderzoeken voor de ambtelijke organisatie belastend is. Dit moet echter niet centraal staan, maar de vraag of de onderzoeken bijdragen aan het werk van de gemeenteraad en het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie.

Bevindingen van de onderzoekers: Gegeven de grootte van de gemeente Zwijndrecht worden er, geheel in lijn met het advies van de NVRR, voldoende onderzoeken uitgevoerd.

- **In hoeverre voldoet de rekenkamer en klankbordgroep aan de nieuwe wetgeving en welke maatregelen zijn noodzakelijk om aan de nieuwe wetgeving te voldoen?**

De huidige vorm van de rekenkamer is in 2019 opgesteld met de nieuwe wetgeving in gedachten, dit maakt dat de huidige verordening al goed aansluit bij de Wet versterking decentrale rekenkamers. Onderzocht zou moeten worden in hoeverre de Wet versterking decentrale rekenkamers is aangepast nadat de Verordening op de rekenkamer is vastgesteld door de gemeenteraad. Na deze analyse zouden de Verordening op de rekenkamer en het reglement van orde wellicht verder moeten worden aangepast. Hierbij wordt ook aangegeven dat bij een aanpassingen van verordening en reglement ook de uitkomsten van dit onderzoek meegenomen zouden moeten worden.

Bevindingen van de onderzoekers: Uit de interviews blijkt dat dit nog onderzocht moet worden. Daarom beveelt dit rapport aan dat tijdig te onderzoeken, zodat eventuele besluitvorming nog dit jaar kan worden gedaan.

Bevindingen bij throughput (1/2)

- **Hoe is de rolzuiverheid van de betrokken actoren, zoals rekenkamer, klankbordgroep, gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie, in het proces?**

Onder het motto van de rekenkamer – onafhankelijkheid in nabijheid – wordt er nauw samengewerkt met de klankbordgroep. De rekenkamer betreft de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bij elk onderzoek. Dit leidt bij sommige actoren tot onduidelijkheid over de rolverdeling. Het is voor de actoren duidelijk dat de rekenkamer beslist over haar eigen werk op basis van de verordening en het reglement van orde. De beslissingen van de rekenkamer leiden soms tot frictie, met name wanneer de onderwerpkeuze niet in lijn is met de wens van de andere actoren. De klankbordgroep heeft moeten groeien in de nieuwe rol, na de verandering van rekenkamercommissie naar rekenkamer. Onder de nieuwe Wet versterking decentrale rekenkamers is de rol van de klankbordgroep bestendigd als adviserend. Zowel het college als de ambtelijke organisatie heeft een wens tot meer consultatie met de rekenkamer. Met name vanuit de wens om de relevantie van de onderzoeken voor de gemeente Zwijndrecht te vergroten.

Bevindingen van de onderzoekers: Alle actoren zijn zeer betrokken bij de rekenkamer en zijn doordrongen van nut en noodzaak van de onderzoeken. Tegelijkertijd zien we dat actoren niet altijd rolzuiver acteren of het mandaat scherp hebben. Leidt dit tot nu toe tot problemen? Nee. Het is wel goed om elkaar scherp te houden op ieders mandaat.

- **Hoe wordt er door de rekenkamer omgegaan met bestuurlijke wederhoor?**

De ambtelijke en bestuurlijke wederhoor zit standaard in de procesgang van een onderzoek verwerkt. Wel wordt de reactietermijn als complex ervaren door meerdere betrokkenen, in relatie tot de werkdruk en bezetting binnen de organisatie. Ook wordt er getwijfeld aan de manier van verwerken van de ambtelijke en bestuurlijke wederhoor, in het rapport en de aanbevelingen. Men beaamt dat wederhoor formeel plaatsvindt, maar stelt dat dit niet altijd leidt tot inhoudelijke verwerking van de opmerkingen.

Voor het college wordt het als ongemakkelijk ervaren dat zij niet mondeling in gesprek kunnen gaan met de rekenkamer over het bestuurlijk wederhoor. De wens is om meer het gesprek te hebben, met zowel de rekenkamer als de gemeenteraad, ten gunste van de doorwerking van de aanbevelingen. Uitdrukkelijk niet om de aanbevelingen te beïnvloeden.

Bevindingen van de onderzoekers: Formeel is er wederhoor ingeregeld in het proces. Op de inhoud wordt de wederhoor alleen toegevoegd en leidt dit niet tot aanvulling van de aanbevelingen, wat potentieel het lerend vermogen van de betrokkenen niet vergroot.

- **Opereert de rekenkamer onafhankelijk van de klankbordgroep?**

De samenwerking tussen de rekenkamer en klankbordgroep wordt als prettig ervaren. De klankbordgroep geeft aan dat zij geen moeite heeft om de vergaderingen met de rekenkamer apolitiek te houden. De rekenkamerleden zijn ervaren genoeg om hier scherp op te zijn. De vraag die leeft bij actoren is hoe 'klankborden' beter zijn af te bakenen.

Bevindingen van de onderzoekers: De rekenkamer en de klankbordgroep vergaderen ongeveer 10 keer per jaar samen. Daardoor kan het beeld ontstaan dat beide actoren met elkaar vervlochten zijn en niet onafhankelijk opereren. Ook zijn er soms versprekingen en verwarring over vanuit welk orgaan er gesproken wordt.

Bevindingen bij throughput (2/2)

- **Is de afgesproken rol van klankbordgroep naar tevredenheid van de stakeholders?**

Vanwege de nauwe samenwerking met de klankbordgroep, voelt het voor andere actoren alsof zij minder gehoord worden in het werk van de rekenkamer. Ook wordt de positie waarin de klankbordgroep zit, waarin men niet met fractiegenoten mag spreken over de vergaderingen en voorliggende stukken, als gecompliceerd ervaren. Dit wordt nog gecompliceerder wanneer het onderzoek ingaat op een onderwerp waar een klankbordgroeplid woordvoerder van is. Een oplossingsrichting die wordt genoemd is, dat de klankbordgroep minder intensief en inhoudelijk betrokken is bij de onderzoeken van de rekenkamer. De klankbordgroep is dan alleen procesmatig betrokken bij een onderzoek.

Bevindingen van de onderzoekers: Klankbordgroep en rekenkamer werken nu erg nauw samen. Zo komt de klankbordgroep niet samen zonder de rekenkamer. De klankbordgroep kan meer in hun kracht worden gezet als ze meer over het proces van de onderzoeken adviseert.

- **Toetst de rekenkamer naast doelmatigheid, doeltreffendheid aan rechtmatigheid, als nieuw onderdeel vanuit de gemeentewet?**

Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid zijn zowel in de oude als nieuwe situatie onderdelen waarop de rekenkamer toetst. Voor het bestuur zijn de artikelen 212, 213 en 213a uit de Gemeentewet belangrijk. Deze artikelen gaan in op het financiële beleid en beheer, de financiële organisatie en de verantwoording over doelmatigheid en rechtmatigheid, met de verantwoordelijkheden van college en accountant. De raad is voor controle afhankelijk van wat het college aanbiedt. De rekenkamer heeft daarom een belangrijke rol en kan de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken.

Het *leitmotiv* voor de rekenkamer is om de blinde vlekken van de raad in te kleuren. Daar zit de toegevoegde waarde.

Bevindingen van de onderzoekers: De rekenkamer biedt waardevolle ondersteuning van de raad bij de uitvoering van de wettelijke taken.



Bevindingen bij output

- **Is de kwaliteit van de onderzoeken voldoende?**

De kwaliteit van de onderzoeken is goed. De rekenkamer begeleidt het gehele onderzoekstraject. Zo wordt er door de rekenkamer aandacht besteed om een deskundig onderzoeksbureau te vinden en de ambtelijke organisatie mee te nemen in de onderzoeksoopstart via een startgesprek. Ook voert het soms zelf onderzoeken uit, waarover het de gemeenteraad informeert per rekenkamerbrief. Sommige aanbevelingen zijn echter bruikbaar dan anderen. De organisatie kan niet altijd de maximale winst halen uit de aanbevelingen. Dit komt onder andere doordat de timing of het onderwerp van de onderzoeken niet altijd de grootste meerwaarde of inzicht levert voor de gemeenteraad of de ambtelijke organisatie.

Bevindingen van de onderzoekers: De rekenkamer zorgt voor degelijke onderzoeken. Er zou nog gekeken kunnen worden naar de timing van de onderzoeken, door meer in gesprek te gaan met alle betrokkenen alvorens het opstellen van het onderzoeksprogramma.

- **Is de communicatie over de onderzoeksresultaten naar wens van de stakeholders?**

De communicatie over de onderzoeken van de rekenkamer wordt richting de gemeenteraad en de klankbordgroep als prettig en genoeg ervaren. Voor het college en de ambtelijke organisatie voelt het soms alsof de communicatie over een onderzoek pas op het laatst gebeurt, waardoor zij voor een voldongen feit worden gesteld. Hierin vindt men dat goed bedoelde aanwijzingen niet worden aangenomen, waardoor er onnodige fouten of onjuistheden in een rapport terecht kunnen komen.

Bevindingen van de onderzoekers: de communicatie vanuit de rekenkamer met de gemeenteraad, in de vorm van de klankbordgroep, is gedurende het proces uitvoerig. In contact met het college en de ambtelijke organisatie vindt er feitelijk ambtelijke en bestuurlijke wederhoor plaats, maar geeft men aan dat de reactietermijn soms lastig is (door vakanties, werkdruk of onderbezetting) om daarin de juiste informatie te voorzien.

Hierdoor kunnen fouten of onjuistheden in het rapport terecht komen.



Bevindingen bij outcome

- **Bieden de onderzoeken meerwaarde in de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?**

Er wordt algemeen erkend dat de onderzoeken meerwaarde hebben voor de gemeenteraad. Wel wordt er door veel betrokkenen bij deze evaluatie aan getwijfeld of de gemeenteraad er optimaal gebruik van maakt in haar kaderstellende en controlerende rol richting het college.

Bevindingen van de onderzoekers: de geïnterviewden geven aan dat de gemeenteraad meerwaarde ziet in de rekenkameronderzoeken.

- **Bieden de onderzoeken meerwaarde in het werk van het college van B&W en de gemeentelijke organisatie?**

De onderzoeken zijn van meerwaarde voor het college en de ambtelijke organisatie. Zij dragen bij aan de mogelijkheid om te leren van de uitvoering van beleid. Een van de bepalende factoren voor de meerwaarde is de timing van het onderzoek in de beleidscyclus. Deze timing is niet bij elk onderzoek de juiste. Soms wordt een onderzoek uitgevoerd als er nog sprake is van beleidsontwikkeling. Opgemerkt wordt om de evaluatie op een ander moment uit te voeren zodat de aanbevelingen de meeste impact hebben. Daarnaast wordt het startgesprek met de ambtelijke organisatie zeer gewaardeerd, want zo wordt er meer verbinding gemaakt met de bestaande praktijk van de gemeente Zwijndrecht.

Bevindingen van de onderzoekers: de rekenkamer heeft het recht om te kiezen op welk moment zij een onderwerp wil onderzoeken, dit wordt onder de Wet versterking decentrale rekenkamers versterkt. Wel is het mogelijk om de timing van een onderwerp zo te kiezen dat dit de meeste lering voor de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie biedt. Ook is het startgesprek met de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder van grote meerwaarde voor de doorwerking van de aanbevelingen.

- **Hoe is de doorwerking van de rapporten van de rekenkamer, door de gemeenteraad en het college?**

Uit de rekenkamerbrief naar de doorwerking van de aanbevelingen aan het college blijkt dat er in eerste instantie goede doorwerking is. Dit wordt ook zo beleefd door de verschillende actoren. Vanuit de gemeenteraad wordt er actief deelgenomen aan het bespreken van de onderzoeksresultaten en aanbevelingen. Wel zijn er twijfels of er door de gemeenteraad niet betere opvolging, doorwerking, en terugkoppeling zou kunnen worden uitgevoerd, in de maanden na de publicatie van de rekenkamer onderzoeken.

Bevindingen van de onderzoekers: de rekenkamerbrief laat zien dat de doorwerking van de aanbevelingen door het college goed is. Wel wordt er in de gesprekken gesignaleerd dat de gemeenteraad na publicatie van het onderzoek hiermee bezig is, maar dat de opvolging strakker opgepakt kan worden binnen de gemeenteraad in de tijd erna.

Bevindingen bij feedback

- **Treden er veranderingen op in het proces, naar aanleiding van getrokken lessen uit eerdere onderzoekstrajecten?**

In het verleden verliep het proces rond de besluitvorming van de aanbevelingen uit de onderzoeken op een minder gestructureerde manier. Hierover is toen met de betrokkenen gesproken en is er via het presidium een vernieuwing van het proces afgesproken, binnen het BOB-model. Verder wordt de doorontwikkeling van de klankbordgroep, in het werk met de rekenkamer, als positief ervaren door de verschillende actoren.

Bevindingen van de onderzoekers: de gemeentelijke organisatie is in staat om naar aanleiding van onderzoekstrajecten en de behandeling van rekenkamerrapporten wijzigingen door te voeren. Dit laat het lerend vermogen van de organisatie zien.



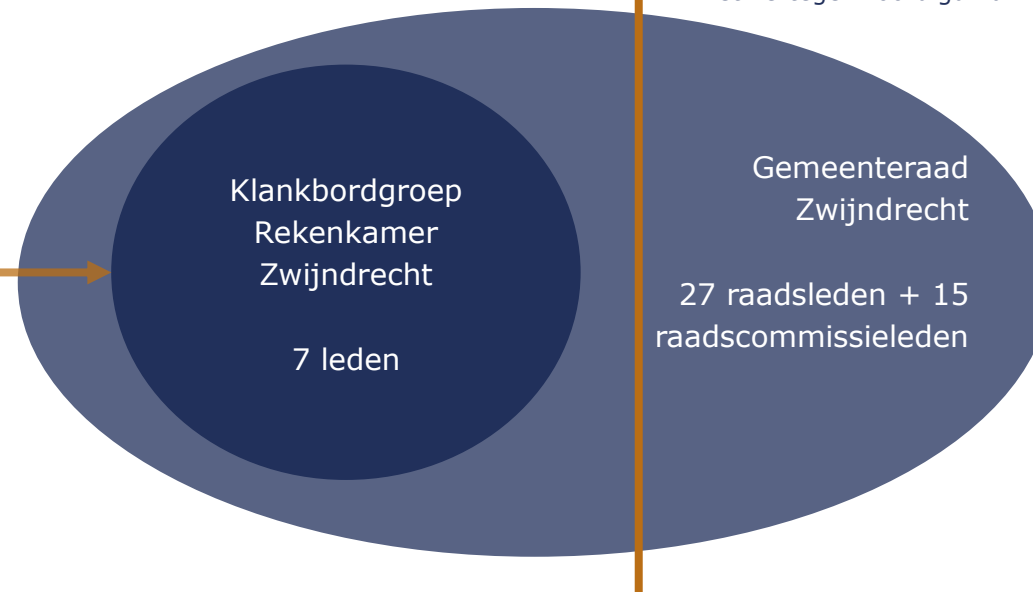
Hoe wordt de samenwerking tussen de rekenkamer en de gemeenteraad beleefd?

De rekenkamer ervaart de samenwerking en communicatie met de gemeenteraad, via de klankbordgroep, als positief en functioneel.



Communicatie

De klankbordgroep ervaart de samenwerking met de rekenkamer als positief, maar voelt ongemak bij de geheimhouding omtrent klankbordgroep vergaderingen richting de gemeenteraadsleden.



De gemeenteraad is tevreden over de werking van de rekenkamer, maar voelt ongemak bij het feit dat het nu niet mogelijk is om klankbordgroep leden te vervangen waardoor soms bij verhindering fracties niet vertegenwoordigd kunnen zijn.

Gemeenteraad
Zwijndrecht
27 raadsleden + 15
raadscommissieleden

Beantwoording hoofdvraag

Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag van de evaluatie van de gemeentelijke rekenkamer Zwijndrecht luidt: ***hoe functioneert de rekenkamer van de gemeente Zwijndrecht?***

Op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd door middel van literatuurstudie, interviews met betrokkenen op basis van de gespreksleidraad (zie blz. 15 en 16), en de expert opinie van de onderzoekers, wordt geconcludeerd dat de rekenkamer Zwijndrecht functioneert naar de gemeentewet, de verordening op de rekenkamer Zwijndrecht, en het regelement van orde.

Ook wordt het functioneren door de betrokken gremia als kwalitatief voldoende tot goed bevonden, in de verschillende fasen van het rekenkamerwerk (input-throughput-output-outcome-feedback). Dit wordt door de onderzoekers herkent en beaamt. Een mooie reflectie uit de gesprekken die dit weerspiegelt luidt: *er speelde niks dat fout ging, maar er zijn wel haakjes om het nog beter te doen.*

Ook de onderzoekers zien aanknopingspunten om het werk van de rekenkamer en de samenwerking met de betrokkenen nog te verbeteren. Hiertoe volgen onze aanbevelingen.

Aanbeveling en overwegingen

Op basis van de bevindingen uit de interviews, het wettelijk kader (gemeentewet en de Wet versterking decentrale overheden) en de expert opinie van de onderzoekers.

Aanbevelingen (1/4)

Input

Aanbeveling	Toelichting
<p>1. Onderzoek of er nog aanpassingen nodig zijn van de regelgeving van de gemeente en rekenkamer op basis van de Wet versterking decentrale rekenkamers.</p>	<p>Op 1 januari 2023 is de Wet versterking decentrale rekenkamers in werking getreden, 2023 is een overgangsjaar. In 2024 moet de wet volledig geïmplementeerd zijn. Met deze nieuwe wet, in aanvulling op de gemeentewet, is het van belang dat de verordening en het regelement van orde op de juiste manier is vormgegeven.</p>
<p>2. Bij de onderwerpkeuze voor rekenkameronderzoek is het duidelijk dat de rekenkamer beslist, op basis van de criteria in het regelement van orde. De gemeenteraad heeft echter een uitvoerige rol in het inbrengen van onderwerpen. Om een nog betere voeling te krijgen met wat er speelt in de gemeente Zwijndrecht, zou het verbredend kunnen werken als er met meer gremia wordt gesproken, zoals staat vermeld in het huidige regelement van orde. Betrokken gremia waaraan gedacht kan worden zijn het college en de ambtelijke organisatie.</p>	<p>In de selectie van onderzoeksonderwerpen heeft de gemeenteraad en de klankbordgroep een grote rol in het inbrengen van onderwerpen. Door ook met het college en de ambtelijke organisatie in gesprek te gaan, alvorens het onderzoeksprogramma op te stellen, komt het programma meer in balans, en wordt de meerwaarde en het lerend vermogen verhoogd van de gemeentelijke organisatie.</p>
<p>3. Door als rekenkamer meer in gesprek te gaan met het college en de ambtelijke organisatie kan er, vanuit ieders mandaat, rol en verantwoordelijkheden voor gezorgd worden dat de band warmer wordt en het lerend vermogen van alle betrokkenen wordt verhoogd.</p>	<p>Door een persoonlijke band met elkaar op te bouwen en te onderhouden wordt er meer wederzijds begrip ontwikkeld en kan er vanuit een goede basis gewerkt worden aan lering en doorwerking van de adviezen voor Zwijndrecht.</p>
<p>4. Verhoog het budget van de rekenkamer van €1 per inwoner minimaal naar €1,3 per inwoner, zodat de rekenkamer de gemeenteraad op adequate wijze kan bijstaan in haar controlerende taak. Indexeer ook het budget jaarlijks.</p>	<p>Het advies <i>Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer (2020)</i> pleit voor een minimaal budget van €1,30 per inwoner, zodat er minimaal twee onderzoeken en een kleinere activiteit uitgevoerd kunnen worden. Van het budget adviseren zij 2/3 voor onderzoekskosten en 1/3 voor overhead (zoals vergoedingen van de rekenkamerleden).</p>
<p>5. Zorg dat, wanneer de rol van rekenkamer secretaris wordt vervuld door iemand van de griffie, het altijd duidelijk is in welke rol de desbetreffende persoon fungeert.</p>	<p>In het verleden is gebleken dat betrokkenen het onduidelijk vonden in welke rol men de huidige secretaris van de rekenkamer en griffiemedewerker aantreffen. Dit leidt tot mogelijke belangenconflicten in de uitoefening van beide rollen en druk op de persoon.</p>

Aanbevelingen (2/4)

Throughput

Aanbeveling	Toelichting
<p>6. Maak mogelijk dat een klankbordgroep lid vervangen kan worden door iemand vanuit de fractie. Dit biedt een oplossing in geval van verhindering, of wanneer het rekenkameronderzoek zich richt op een beleidsonderwerp waar het lid van de klankbordgroep woordvoerder van is.</p>	<p>Op dit moment is het niet mogelijk dat klankbordgroepleden vervangen kunnen worden. Dit kan ervoor zorgen dat partijen, tegen hun wil, niet vertegenwoordigd zijn in de klankbordgroep, bijvoorbeeld door ziekte. Ook plaatst dit klankbordgroepleden in een lastige positie, wanneer er onderzoek wordt gedaan naar een onderwerp waar zij woordvoerder van zijn.</p>
<p>7. Maak de stukken van de klankbordgroep vergadering voor alle gemeenteraadsleden toegankelijk (tenzij er een reden is om stukken niet openbaar te maken).</p>	<p>Op dit moment zijn de stukken voor de vergadering van de klankbordgroep met de rekenkamer niet toegankelijk voor niet-klankbordgroepleden. Er is hier geen aanleiding voor, want de klankbordgroepvergadering waar de rekenkamer bij zit is geen rekenkamervergadering. Daarnaast biedt de gemeentewet art. 185 lid 3 de mogelijkheid om vanuit de rekenkamer gegevens of bevindingen, die naar hun aard vertrouwelijk zijn, te delen met de gemeenteraad. De huidige opzet belemmert ook de mogelijkheid tot vervanging van klankbordgroepleden.</p>
<p>8. Zorg jaarlijks voor een afstemmingsoverleg tussen de rekenkamer en het college, de ambtelijke organisatie en de griffie. Daarbij gaat het over de wijze van samenwerken, niet over de keuze van onderwerpen.</p>	<p>Door jaarlijks, of in een hogere frequentie, contact met elkaar te hebben over de wijze van samenwerking, ontstaat de mogelijkheid om beter met elkaar samen te werken. Dit vanuit ieders eigen mandaat, rol en verantwoordelijkheden.</p>
<p>9. Verminder het aantal vergaderingen tussen de rekenkamer en de klankbordgroep tot maximaal vier per jaar.</p>	<p>Om het adviserende karakter van de klankbordgroep aan de rekenkamer te bestendigen, is het raadzaam om meer afstand tussen de klankbordgroep en de rekenkamer te organiseren. Hierbij is de klankbordgroep alleen adviserend over het proces van het rekenkamerwerk.</p>

Aanbevelingen (3/4)

Output

Aanbeveling

Toelichting

10. De rekenkamer stuurt de aanbevelingen naar de gemeenteraad. De raad is zelf verantwoordelijk voor de afhandeling en het opstellen van een raadsvoorstel.

Op basis van artikel 185 lid 3 van de Gemeentewet is er sprake van een kan-bepaling. Om de onafhankelijkheid en het apolitieke karakter van de rekenkamer te borgen is ons advies om de gemeenteraad het raadsvoorstel op te laten stellen. Door de raad verantwoordelijk te maken voor het opstellen van het raadsvoorstel, en niet de rekenkamer, wordt ervoor gezorgd dat de gemeenteraad actief moet oordelen over de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek.

In de context van Zwijndrecht is dit relevant omdat er wordt gewerkt met een raadsprogramma en er geen coalitie en oppositie zijn. Dit zorgt voor een actieve standpuntbepaling van de gemeenteraad tegenover het college, op basis van het rekenkameronderzoek.

11. Organiseer een intern gesprek over hoe de gemeenteraad meer in positie gebracht kan worden bij de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek.

Het is voor de gemeenteraad goed om een intern gesprek en reflectie te houden over de wijze waarop zij omgaat met aanbevelingen vanuit rekenkameronderzoeken.

Outcome

12. Organiseer een intern gesprek voor de gemeenteraad over het volgen van de status van de aangenomen aanbevelingen, voor de controlerende functie van de gemeenteraad op het college.

Het volgen van de voortgang op de aanbevelingen is de recente toezegging van het college om zes maanden na een rekenkameronderzoek een update te geven over de status. Daarnaast heeft het college de wettelijke taak van het college (art. 185a) om jaarlijks verslag te doen over de status van de doorwerking van de gepresenteerde aanbevelingen. Uit de gesprekken volgt echter dat er vanuit de gemeenteraad meer gedaan kan worden in de opvolging, doorwerking en terugkoppeling. Hierover een gesprek hebben als gemeenteraad kan positieve effecten hebben op het controleren van het college.

Aanbevelingen (4/4)

Feedback

Aanbeveling

Toelichting

13. Reflecteer als gemeenteraad over de eigen rol in beleidsvorming. Zeker wanneer een rekenkameronderzoek kritisch is over het beleid.

De gemeenteraad heeft een belangrijke rol in de ontwikkeling van beleid door het college. Wanneer een rekenkameronderzoek kritisch is op het gevoerde beleid van het college, is het wenselijk als de gemeenteraad hierin dan niet alleen kritisch is naar het college maar ook middels zelfreflectie de eigen rol in de totstandkoming van het beleid beoordeeld.

Overwegingen

Naast een aantal aanbevelingen, zijn we ook een aantal punten tegengekomen die we niet als aanbeveling mee kunnen geven. De overwegingen zijn meer te zien als vrijblijvende adviezen die gebruikt kunnen worden om de werking van de rekenkamer te verbeteren.

Overwegingen:

- Er is nu sprake van een even aantal leden van de rekenkamer. Dat zijn twee professionals, dus het is een overweging om dit zo te laten voortbestaan. Desondanks rijst de vraag wat er gebeurt als voorzitter en lid het niet eens zijn met elkaar. Het huidige reglement van orde (art. 4 lid 6) beschrijft dat beslissingen genomen worden bij meerderheidsbesluit, bij staken van stemmen beslist de voorzitter. Bij een oneven aantal leden kunnen er binnen de rekenkamer altijd besluiten in meerderheid worden genomen. Ook voor de borging van het proces, bijvoorbeeld in geval van ziekte, biedt het een extra garantie voor de continuering van het rekenkamerwerk. In de regel heeft een rekenkamer, in de ervaring van de NVRP, gemiddeld drie rekenkamerleden waaronder een voorzitter.
- Met de Wet versterking decentrale rekenkamers krijgt de rekenkamer de verbrede bevoegdheid om onderzoek te doen gedurende het gehele beleidsproces. Het is echter belangrijk om het meest opportune moment te kiezen waarin voor de gemeenteraad en de gemeentelijke organisatie de meeste lering en verbetering gerealiseerd kan worden op het desbetreffende beleidsonderwerp. Dit laat onverlet dat de rekenkamer gaat over de onderwerpskeuze.
- Voer een benchmark uit naar de begroting van de rekenkamer. In de begroting zijn keuzes te maken over de hoogte van de totale begroting, de vergoeding van de leden van de rekenkamer, de verhouding tussen het onderzoeksbudget en de vergoeding van de leden, en de ondersteuning. In de huidige vormgeving van de begroting is de verhouding tussen het onderzoeksbudget en de vergoeding van de leden gelijk. Er is ruimte, zoals gemeld bij aanbeveling 4, om het budget te verhogen en deze verhouding te wijzigen.



A CHANGE MAY BE JUST AROUND THE CORNER



Berenschot

Berenschot

www.berenschot.nl

linkedin.com/berenschot