

# **Onderzoeksrapport: Effectiviteit van de rekenkamercommissie**

Rekenkamercommissie Maassluis

*Juli 2014*

# Onderzoeksrapport: Effectiviteit van de rekenkamercommissie

Rekenkamercommissie Maassluis

Inhoud	Pagina
<b>1. Aanleiding en opdracht</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.3 Afbakening	4
1.4 Werkwijze	4
1.5 Normenkader en wijze van beoordelen	4
1.6 Leeswijzer	5
<b>2. Onderzoeksresultaten</b>	<b>6</b>
2.1 Inleiding	6
2.2 Overname aanbevelingen	6
2.3 Implementatie aanbevelingen	9
2.4 Gewenste effecten	11
2.5 Overige normen die de effectiviteit kunnen beïnvloeden	11
<b>3. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>14</b>
3.1 Inleiding	14
3.2 Conclusies	14
3.3 Aanbevelingen	16
<b>4. Bestuurlijke reactie</b>	<b>18</b>

Bijlagen:

- 1) Normenkader 'Effectiviteit van de Rekenkamercommissie Maassluis'
- 2) Overzicht van ontvangen documentatie.
- 3) Overzicht van gesprekspartners.

## 1. Aanleiding en opdracht

### 1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van Maassluis is inmiddels drie raadsperioden operationeel. Evenals aan het eind van de tweede raadsperiode (2010) is de rekenkamercommissie van mening dat dit een goed moment is om te evalueren wat de effectiviteit van de rekenkamercommissie de afgelopen jaren is geweest. Dit kan met name worden gemeten door onderzoek te doen naar de doorwerking van de onderzoeksrapporten die de rekenkamercommissie heeft uitgebracht.

In de onderzoeksrapporten zijn aanbevelingen opgenomen die in de regel worden overgenomen door de raad. Aangezien er wel per twee weken wordt gerapporteerd in hoeverre uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen (d.m.v. raadsinformatiesysteem), maar niet of nauwelijks zicht is of de uitvoering leidt tot de gewenste effecten, vindt de rekenkamercommissie het gewenst om dit nader te onderzoeken. Hiermee wordt de effectiviteit in brede zin gemeten.

De gemeenteraad - in nieuwe samenstelling – kan aan de hand van dit rapport samen met de rekenkamercommissie werken aan een vergroting van de effectiviteit.

### 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft als doelstelling om meer inzicht te krijgen in de werkwijze, kwaliteit en mede daardoor toegevoegde waarde, ook ten opzichte van de andere controle-instrumenten als artikel 213A, de accountant en de auditcommissie.

Met dit rapport is beoogd om uiteindelijk te komen tot aanbevelingen waardoor de meerwaarde van de rekenkamercommissie kan worden vergroot zodat de raad (nog) doeltreffender kan functioneren in haar controlerende en kaderstellende rol.

In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

*“Hoe effectief is de rekenkamercommissie van Maassluis en wat moet er gebeuren om deze effectiviteit te vergroten?”*

Daarbij worden de volgende deelvragen gehanteerd:

#### 1. Effectiviteit rekenkamercommissie

- a) In hoeverre worden de aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen?
- b) In hoeverre worden de overgenomen aanbevelingen geïmplementeerd?
- c) In hoeverre leidt de implementatie tot de gewenste effecten?

#### 2. Conclusies/aanbevelingen

- a) Hoe komt dit?
- b) Wat moet er gebeuren om dit te verbeteren?

### 1.3 Afbakening

Voor het onderzoek zijn de volgende inhoudelijke onderzoeksrapporten en documenten geselecteerd:

- Sturingskracht van de raad.
- Opvolging aanbevelingen.
- Evaluatie rekenkamercommissie Maassluis.
- Verslagen van relevante vergaderingen van raad en college, planning & control-documenten, beleidsnota's, moties, etc.

Hiermee heeft dit onderzoek een beperking. Bovenstaande onderzoeksrapporten zijn met name intern gericht en vormen geen onderdeel van de primaire taken van een gemeente. Daardoor is een meting van (direct) maatschappelijk effect minder goed mogelijk. Een eventueel maatschappelijk effect zou in dit geval kunnen worden ontleend aan indirecte beïnvloeding via de sturingsinstrumenten van de raad.

### 1.4 Werkwijze

Onderstaande processtappen zijn doorlopen tijdens het onderzoek:



In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de documenten die zijn bestudeerd tijdens de documentenstudie. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners van de gespreksronde en het groeps-gesprek (met vertegenwoordigers van de politieke fracties).

### 1.5 Normenkader en wijze van beoordelen

De beoordeling wordt uitgevoerd aan de hand van een evaluatiekader (normenkader). In bijlage 1 is het volledige kader opgenomen.

Conform de invalshoek van de landelijke evaluatie nemen we het concept *doorwerking* als maatstaf voor de effectiviteit van de rekenkamer.

Kortweg komt het erop neer dat de rekenkamer effectief is wanneer de uitkomsten van de onderzoeken door de raad benut worden bij de uitoefening van hun kaderstellende en/of controlerende rol. Wanneer het college op instigatie van de raad de aanbevelingen van de rekenkamer (deels) overneemt, is er – in bestuurskundige termen – sprake van *doorwerking*. In het kader van dit onderzoek lenen met name de onderzoeken naar de sturingskracht van de gemeenteraad en de doorwerking van de aanbevelingen zich voor een analyse op de doorwerking die het college en de ambtelijke organisatie hebben weten te realiseren. De evaluatie van 2010 heeft meer betrekking op de rekenkamercommissie zelf.

Tevens kunnen componenten als ontvankelijkheid, samenwerking, procesgang, onderwerpkeuze et cetera een rol spelen in de beoordeling van de effectiviteit van een rekenkamercommissie.

## **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 treft u de onderzoeksresultaten aan. De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 vindt u de bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om geen nawoord te schrijven.

In bijlage 1 is het normenkader opgenomen dat is gehanteerd bij de beoordeling van de effectiviteit, waarin tevens (overige) normen zijn opgenomen die de effectiviteit kunnen beïnvloeden. Bijlage 2 bestaat uit een overzicht van de geraadpleegde documenten. Ten slotte is in bijlage 3 een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

## 2. Onderzoeksresultaten

### 2.1 Inleiding

De eindconclusies van dit rapport stellen wij vast op basis van negentien apart geformuleerde bevindingen, verdeeld over de onderzoeksvragen en relevante normen die de effectiviteit beïnvloeden (vanuit het normenkader):

- A. In hoeverre worden de aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen?
- B. In hoeverre worden de overgenomen aanbevelingen geïmplementeerd?
- C. In hoeverre leidt de implementatie tot de gewenste effecten?
- D. Overige relevante normen die bepalend kunnen zijn voor de effectiviteit.

Per onderdeel gaan wij hiernavolgend in op de belangrijkste bevindingen. In hoofdstuk 3 worden de conclusies en aanbevelingen getoond.

### 2.2 Overname aanbevelingen

#### *A. In hoeverre worden de aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen?*

- 1) De gemeenteraad zet de afgeronde onderzoeken van de rekenkamercommissie structureel op de agenda van commissievergaderingen. Tijdens deze vergaderingen worden de bevindingen, conclusies en aanbevelingen besproken, in aanwezigheid van de voorzitter, onderzoeker en één of meerdere leden van de rekenkamercommissie.

Tijdens deze behandelingen zijn de rapporten niet behandeld als zogenoemde 'hamerstukken', maar geeft elke fractie (indien aanwezig) een reactie op de rapportages. Daarbij wordt door de raadsleden gereflecteerd op de conclusies en aanbevelingen uit de rapportages, worden aanvullende vragen gesteld waar nodig en een oordeel gegeven over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen.

Zo is het rapport 'doorwerking van aanbevelingen' besproken tijdens de commissievergadering van 24 april 2012. Tijdens deze bijeenkomst is de commissie vooraf aan de behandeling voorzien van een korte toelichting van de voorzitter van de rekenkamercommissie. Vervolgens hebben de leden van de raadscommissie de mogelijkheid gehad om vragen te stellen.

Uiteindelijk heeft de commissie besloten om de rapportage integraal door te zetten en de aanbevelingen over te nemen. Op het raadsinformatiesysteem is de volgende passage daarover opgenomen:

"De commissie concludeert dat het rapport op dit moment voldoende besproken is en de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. Op basis van de gevoerde discussie zal een raadsvoorstel worden opgesteld waarmee het college opdracht kan worden gegeven om tot uitvoering van de aanbevelingen over te gaan. Dit raadsvoorstel zal als debatstuk in de gemeenteraad behandeld worden."

Op 29 mei 2012 is vervolgens de rapportage als debatstuk behandeld in de gemeenteraad. Na een korte behandeling waarin enkele aanvullende vragen zijn gesteld, onder andere over de toonzetting van de rapportages, is de rapportage vastgesteld en is het volgende besluit genomen:

**Besluit:**

De gemeenteraad besluit zonder hoofdelijke stemming de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie uit het rapport 'Opvolging aanbevelingen' over te nemen en het college op te dragen:

1. In die gevallen dat het college afwijkt van de opvolging van een door de raad vastgestelde aanbeveling (en in het algemeen van een raadsbesluit) om hier terstond - in het kader van de actieve informatieplicht - over te communiceren naar de raad;
2. De gemeenteraad voor 1 juli 2012 te informeren op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling om het gevoel voor het primaat van de politiek in de praktijk vorm te geven binnen het college van B&W en ambtelijke organisatie;
3. In overleg met de griffier voor 1 juli 2012 een plan van aanpak op te stellen over de wijze waarop de voortgang van de uitvoering van opdrachten van de raad (moties, toezeggingen e.d.) en aanbevelingen van de rekenkamercommissie kan worden vorm gegeven.

Wat betreft de tot de gemeenteraad gerichte aanbevelingen wordt besloten:

4. In de vergadering van het presidium d.d. 6 september 2012 te bespreken:
  - a. Hoe de gemeenteraad een actievere houding kan innemen bij het bewaken van de uitvoering van raadsbesluiten in het algemeen en de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie in het bijzonder;
  - b. De gemeenteraad te informeren over de uitkomsten van het overleg in het presidium.

Op 9 oktober 2012 is het rapport rondom de 'sturingskracht van de raad' behandeld. Na een uitvoerige behandeling waarin door alle fracties kanttekeningen zijn gemaakt bij het stuk, en vragen zijn gesteld, is door de commissie de volgende conclusie getrokken:

"Naar aanleiding van de gevoerde discussie concludeert de commissie dat er een raadsvoorstel opgesteld kan worden waarmee het college opdracht wordt gegeven om tot uitvoering van aanbeveling 1 t/m 6 over te gaan met ingang van de begroting 2014. De commissie hecht er aan op een later moment diepgaander te discussiëren over de inhoud van het rapport en de wijze waarop de aanbevelingen worden uitgevoerd. Hierbij zal tevens de discussie over het al dan niet vaststellen van de kadernota (aanbeveling 7) worden betrokken."

Op 13 november 2012 is het rapport uiteindelijk besproken in de gemeenteraadsvergadering. Na een beknopte bespreking waarin voornamelijk de waardering werd uitgesproken richting de rekenkamercommissie is het volgende besluit genomen:

**Besluit:**

De gemeenteraad besluit zonder hoofdelijke stemming:

1. De aanbevelingen 1 t/m 6 over te nemen;
2. Het college opdracht te geven met voorstellen te komen ter uitvoering van de aanbevelingen 1 t/m 6, zodat deze voor 1 mei 2013 besproken kunnen worden met de gemeenteraad;
3. De onder 2 genoemde voorstellen eerst te bespreken met de Auditcommissie;
4. De griffie te verzoeken voor 1 maart 2013 een notitie op te stellen op basis waarvan de gemeenteraad de aanbeveling over het al dan niet door de raad laten vaststellen van de kadernota kan bespreken.

Aanvullende toezegging:

Burgemeester Karssen zegt toe de mogelijkheid te onderzoeken om de begroting op samenvattende wijze inzichtelijk te maken voor burgers.

- 2) Uit de documentenstudie, waarin onder andere de commissie- en raadsvergaderingen zijn bekeken, blijkt dat de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten worden overgenomen door de gemeenteraad en als opdracht meegegeven aan het college van B&W. Hierbij geldt één uitzondering waarbij de rekenkamercommissie heeft geadviseerd op korte termijn de wenselijkheid om de kadernota vast te laten stellen te bespreken in de gemeenteraad (aanbeveling 7 van het rapport sturingskracht van de raad).
- 3) Naar aanleiding van de tijdens dit onderzoek onderzochte onderzoeksrapporten wordt een (zeer) uitgebreide bestuurlijke en ambtelijke reactie gegeven.. Daarbij beperken zij zich niet tot de gevraagde reactie op feitelijke onjuistheden en/of aanbevelingen, maar nemen zij de vrijheid om tevens te reageren op de methodiek en het (doorgaans gebruikelijke) gehanteerde normenkader. Hier worden veelal kritische kanttekeningen geplaatst.
- 4) Er wordt voor elk onderzoek binnen deze reactie aangegeven in hoeverre het college de visie van de rekenkamercommissie deelt. Het college van B&W in Maassluis geeft aan waar de visie niet past bij het eigen beeld en adviseert de gemeenteraad in dat geval om bepaalde conclusies en aanbevelingen niet over te nemen. De reactie kenmerkt zich in de toonzetting (vanuit de perceptie van de gesprekspartners) wisselend. Op punten wordt de reactie als 'constructief' ervaren, maar voornamelijk 'zeer verdedigend' en soms zelfs 'geïrriteerd'.
- 5) Overgenomen aanbevelingen worden in beperkte mate voorzien van een gedetailleerd tijdspad door de gemeenteraad en het college van B&W. Er wordt op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze de implementatie vorm zal worden gegeven en binnen welke



tijdstermijn er resultaten zichtbaar zullen zijn. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de rapportage 'sturingskracht van de raad' wordt aangegeven dat de implementatie van de aanbevelingen ten behoeve van de begroting 2015 zichtbaar zullen worden. In een later stadium is een tijdspad opgesteld waarin tevens thema-avonden met de gemeenteraad zijn gehouden. Tijdens deze avonden is gevolg gegeven aan de aanbevelingen uit deze rapportage.

- 6) Uit de gespreksronde blijkt dat de gemeenteraad nauwelijks zelfstandig stuurt op de uitvoering van de aanbevelingen. Wel blijkt hieruit dat zij actief bijhouden of er vervolg is gegeven aan de aanbevelingen. Dit doen zij aan de hand van het raadsvolgsysteem.

### 2.3 Implementatie aanbevelingen

#### *B. In hoeverre worden de overgenomen aanbevelingen geïmplementeerd?*

- 7) Na elk van de onderzochte onderzoeken is door het college van B&W aandacht besteed aan de opvolging van aanbevelingen. De aanbevelingen uit de rapportages 'sturingskracht van de raad' en 'opvolging van de aanbevelingen' zijn geïmplementeerd of maken onderdeel uit van een lopend traject. De relatief 'eenvoudig' te implementeren aanbevelingen zijn reeds opgepakt, zoals het vermelden van de jaartallen in de begroting en de vermelding van activiteiten die betrekking hebben op meerdere jaren.

De kernaanbeveling uit het onderzoeksrapport 'doorwerking van aanbevelingen' waarin wordt opgeroepen om de voortgang van aanbevelingen beter te bewaken is overgenomen en geïmplementeerd. Dit is gedaan door aanbevelingen op de te nemen in het voortgangssysteem waar ook aangenomen moties worden vastgelegd. Ook de aanbeveling rondom het primaat van de politiek heeft gevolg gekregen. Daar zijn gesprekken over gevoerd binnen de organisatie om deze bevinding en constatering nader door te spreken, tussen college van B&W en de directie. Indien van bepaalde aanbevelingen is afgeweken is dat gemotiveerd aan de gemeenteraad medegedeeld waarom dit niet mogelijk of niet wenselijk is, in mei 2012.

Naar aanleiding van de rapportage 'sturingskracht van de raad' is aangegeven dat de implementatie van de aanbevelingen ten behoeve van de begroting 2015 zichtbaar zullen worden. In een later stadium is een tijdspad opgesteld waarin tevens themabijeenkomsten met de gemeenteraad zijn gehouden. Deze avonden zijn gehouden op 10 oktober, 29 oktober en 19 november 2013.

De volgende toelichting werd daarbij gegeven:

"Naar aanleiding van het door de Rekenkamercommissie opgestelde rapport 'Sturingskracht van de raad', heeft het college de opdracht gekregen om, in overleg met de Auditcommissie, met voorstellen te komen voor het uitvoeren van de aanbevelingen van de RKC. Verwezen wordt naar het bij de stukken gevoegde raadsvoorstel.

N.a.v. deze opdracht heeft het college van B. en W. aan de Kwink-groep verzocht de begeleiding te verzorgen. Dit is gebeurd in overleg met de Auditcommissie. Thans zal in een interactieve sessie de bevindingen worden gepresenteerd en worden de gemeenteraadsleden betrokken bij het proces.

Het is immers van belang dat bij de gemeenteraad draagvlak is voor de prestatie-indicatoren die bij de financiële stukken worden gebruikt. Tijdens de thema-avond van 10 oktober jl. is er een eerste interactieve sessie geweest over de begrotingsprogramma's 1 en 4. Op 29 oktober is programma 2 'Ruimte' aan de orde geweest. De avond van 19 november staat programma 3 Samenlevingszaken op de agenda."

Deze avonden zijn direct het gevolg van de rapportage 'sturingskracht van de raad'. Dit wordt ook als zodanig ervaren door de gemeenteraadsleden.

Eén specifieke aanbeveling is niet geïmplementeerd omwille van het feit dat dit in de praktijk niet mogelijk is geweest. Zo is aanbeveling 3 uit het rapport 'sturingskracht van de raad' (inzicht in bestedingen op activiteitsniveau) niet geïmplementeerd omdat het financiële pakket van de gemeente Maassluis dit niet mogelijk maakt. Daar zouden hoge investeringen aan ten grondslag liggen om dit te realiseren. Dit is tevens teruggekoppeld aan de gemeenteraad in een brief in oktober 2012.

- 8) Uit het groepsgesprek met de gemeenteraad blijkt dat zij in algemene zin tevreden zijn over de kwaliteit van de onderzoeken. Daarbij worden wel de nodige kanttekeningen geplaatst over de 'harde' toonzetting in rapportages en stijl van rapporteren. Zo heerst het gevoel dat de conclusies in de onderzoeksrapporten veelal zwaarder zijn aangezet dan de kernbevindingen uit het onderzoek zelf.

De conclusies uit de onderzoeksrapporten kenmerken zich volgens gesprekspartners op bepaalde punten als 'zwart-wit'. Dit blijkt tevens uit de behandelingen tijdens de commissievergaderingen (bewoordingen van commissieleden), alsmede wordt dit standpunt breed gedragen tijdens de interviewronde die is gehouden met de directie, gemeenteraad en leden van het college van B&W.

Desondanks heeft de gemeenteraad alle aanbevelingen (op één uitzondering na) integraal overgenomen.

- 9) Gedurende het onderzoek is middels de interviews onderzocht in hoeverre er stimulansen aanwezig zijn voor de opvolging van de aanbevelingen. Uit de gesprekken met de gemeenteraad, het college en de directie valt op te maken dat er is in beperkte zin sprake is van een dergelijke stimulans. Weliswaar worden de aanbevelingen door de gemeenteraad overgenomen en als opdracht aan het college meegegeven, maar uit de gesprekken (met de gemeenteraad, het college en de directie) blijkt dat de houding en bestuurlijke commitment ten aanzien van de rekenkamercommissie gebrekkig is.
- 10) Gezien de onderwerpen die binnen de scope van dit onderzoek vallen is het niet eenduidig vast te stellen in hoeverre aanbevelingen zichtbaar duurzaam zijn geborgd binnen de organisatie. Desalniettemin wordt geconstateerd dat de opvolging van de aanbevelingen worden geregistreerd in een volgsysteem en dat de aanbevelingen uit het rapport 'sturingskracht van de raad' een plek krijgen in de nieuwe begrotingsformat. Dit zijn beiden elementen van duurzame verankering, weliswaar gericht op de eigen organisatie en verantwoording vanuit het college van B&W.

## 2.4 Gewenste effecten

### *C. In hoeverre leidt de implementatie tot de gewenste effecten?*

- 11) Tijdens het groepsgesprek met de gemeenteraad wordt aangegeven dat de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in algemene zin bruikbaar zijn voor opvolging, en een deel van de aanbevelingen ook specifiek een bijdrage leveren aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Daarbij wordt in het bijzonder gerefereerd naar de doelenboom en de te implementeren aanbevelingen uit het onderzoeksrapportage naar de sturingskracht van de gemeenteraad. De specifieke onderdelen van deze aanbevelingen (zoals de doelenboom, inzicht in bestedingen, verbetering prestatie-indicatoren, smart formuleren van de begroting et cetera) vormen een belangrijke bijdrage aan één van de primaire sturingsinstrumenten van de raad, namelijk de gemeentelijke meerjarenbegroting.
- 12) Uit de gesprekken en de documentenstudie (verslagen en beelden commissievergaderingen) blijkt dat het rapport naar de sturingskracht van de raad een sterk positief effect heeft gehad. Er wordt door zowel gemeenteraad en college aangegeven dat dit positieve effect voor een groot deel specifiek is bereikt door het rapport van de rekenkamercommissie en niet ten gevolge van andere oorzaken. Dat wil zeggen dat in het rapport rondom de sturingskracht suggesties zijn gedaan die tot nieuwe inzichten hebben geleid, maar tevens bestaande verbeterinitiatieven ondersteuning hebben geboden (verdere ontwikkeling en implementatie van de doelenboom). Er is sprake van een impuls.
- 13) Uit de documentenstudie en gespreksronde valt niet op te maken of de effecten van de implementatie van de aanbevelingen daadwerkelijk een maatschappelijke bijdrage hebben geleverd. De rapportages die in het kader van dit onderzoek zijn betrokken zijn grotendeels intern gericht en betreffen geen specifieke beleidsdomeinen uit het primaire proces van de gemeente Maassluis. Weliswaar heeft het rapport rondom de sturingskracht van de raad invloed op de begroting, echter is de implementatie van de aanbevelingen nog niet volledig afgerond.

## 2.5 Overige normen die de effectiviteit kunnen beïnvloeden

### *D. Overige relevante factoren die de effectiviteit van de rekenkamercommissie kunnen beïnvloeden.*

- 14) De onderwerpkeuze van de rekenkamercommissie levert wisselende beelden op bij de gemeenteraadsleden (onderzocht tijdens het groepsgesprek met de gemeenteraad), maar leidt in algemene zin tot tevredenheid. De gemeenteraadsleden hebben daarbij aangegeven dat dit veelal verloopt via de bezoeken die de interne leden van de rekenkamercommissie brengen. Daarbij hebben zij de gelegenheid om onderwerpen in te brengen die bij de desbetreffende fractie van belang zijn om nader te onderzoeken.

Eenzijds wordt dit positief ervaren en raken de onderzoeken de behoefte van de gemeenteraad. Dit is met name het geval geweest met de keuze om naar de sturingselementen en sturingskracht van de gemeenteraad te kijken. De P&C-cyclus werd op dat moment ervaren als één van de meest relevante ontwikkelpunten.

Anderzijds voelt de onderwerpkeuze aan als 'intern gericht'. Er is de laatste jaren in beperkte mate sprake van onderzoeken naar onderwerpen uit het primaire proces. Kanttekening bij deze opmerkingen is dat er ook besef heerst dat dit deels ten gevolge is van de uiteenlopende suggesties voor onderwerpen die door de verschillende fracties worden ingediend, waardoor er mogelijk geen breed draagvlak is om één specifiek onderwerp naar voren te schuiven.

Er is daarnaast sprake van afstemming en synchronisatie bij de bepaling van de onderwerpkeuze, waaronder met de rekenkamercommissie van de gemeente Maassluis.

- 15) Het type onderzoek en de vorm, inclusief de gehanteerde werkwijzen, sluit aan bij de verwachtingen en behoefte van de gemeenteraad. Van de rekenkamercommissie wordt verwacht dat zij volledig onafhankelijk kunnen adviseren. Ervaren wordt dat dit ook het geval is.

Dat doet de rekenkamercommissie op een 'klassieke wijze' waarin voor verschillende onderwerpen wordt teruggekeken naar de effectiviteit. Desondanks heeft een deel van de gemeenteraad behoefte aan inzicht in welke mate in de toekomst ook ex-ante onderzoeken kunnen worden uitgevoerd.

- 16) De procesgang tijdens de onderzoeken wordt deels positief en deels negatief ervaren door de gemeenteraad, het college van B&W en de directie. Gedurende het onderzoek heerst er tevredenheid over de procesgang, bijvoorbeeld bij interviews en/of groepsgesprekken. Echter wordt het einde van het traject, waarin de nota van bevindingen wordt ingediend voor wederhoor en het moment waarop de rapportages worden gepresenteerd, als negatief ervaren.

Dit heeft voornamelijk te maken met de inhoud van de rapportages waarin de toonzetting het college en de directie (naar eigen zeggen) 'uitlokt' om een uitgebreide en zogenaamde tegenreactie te formuleren. Dit resulteert in beide van de onderzochte onderzoeken tot op punten haaks op elkaar staande reacties tussen de rekenkamercommissie en het dagelijks bestuur van de gemeente Maassluis.

- 17) Er is sprake van een positieve (gepercipieerde) samenwerking tussen de gemeenteraad en de leden van de rekenkamercommissie. Aanmerking daarbij is dat de gemeenteraad heeft aangegeven weinig ervaringen te hebben met de externe leden van de rekenkamercommissie. Daarbij worden bewoordingen gebruikt als 'passiviteit' en 'onzichtbaarheid' die het algemene en breed gedragen beeld omschrijven. Toegegeven wordt echter dat dit ook inherent kan zijn aan de keuze voor interne en externe rekenkamercommissieleden.

- 18) Er is sprake van een negatief sentiment tussen rekenkamercommissie enerzijds en het college van B&W (en de directie) anderzijds. Dit komt tot uiting in de bestuurlijke reactie..

Uit het gesprek met de rekenkamercommissie komt de perceptie naar voren dat alles als kritiek wordt ervaren door het dagelijks bestuur van de gemeente Maassluis. Het college

van B&W en de directie stellen zich daarbij volgens hen defensief op, dat tevens tot uiting zou komen door de 'immer' late aanlevering van het bestuurlijk en ambtelijk wederhoor.

Vanuit het gesprek met het college van B&W en de directie komt naar voren dat de relatie wordt ervaren als afstandelijk. Zij zijn vrijwel niet bekend met wie de externe leden van de rekenkamercommissie zijn. De relatie wordt omschreven als 'gespannen', mede doordat er naar eigen zeggen een sprong wordt gemaakt tussen de bevindingen en de conclusies. De conclusies zouden daarbij harder van toon zijn dan de daadwerkelijke feitelijke bevindingen. Bovendien wordt gevoeld alsof de rekenkamercommissie 'op zoek is' naar bewijslast om fouten te duiden. Dit heeft volgens hen invloed op de ontvankelijkheid van de rapportages.

Opmerkelijk is dat verschillende gesprekspartners tijdens dit onderzoek hebben aangegeven dat er ook sprake was van een negatief sentiment rondom de vorige rekenkamercommissie (in andere samenstelling, en met andere bemensing), dat mede tot uiting kwam bij de bestuurlijke reactie.

- 19) Bij een groot deel van de gesprekspartners heerst een negatief imago over de rekenkamercommissie, ondanks de positieve impulsen die de rekenkamercommissie heeft ingebracht via de onderzoeksrapporten. Uit de gespreksronde en de documentenstudie blijkt dat het negatieve imago deels wordt veroorzaakt door het eerder genoemde negatieve sentiment

### 3. Conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Deze zijn gevormd naar aanleiding van de bevindingen uit hoofdstuk 2.

De conclusies worden beschreven aan de hand van de onderzoeksvragen en elementen uit het normenkader die van invloed zijn op de effectiviteit van de rekenkamercommissie.

#### 3.2 Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

*“Hoe effectief is de rekenkamercommissie van Maassluis en wat moet er gebeuren om deze effectiviteit te vergroten?”*

De conclusie rondom bovenstaande centrale vraagstelling die op basis van voorgaande bevindingen wordt genomen is:

**De rekenkamercommissie is, gelet op de doorwerking van de (overgenomen) aanbevelingen, effectief. Deze aanbevelingen zijn door de gemeenteraad (met uitzondering van één) integraal overgenomen. Tevens is er sprake van implementatie van de aanbevelingen, met als resultaat daarvan het bereiken van het gewenste effect.**

Op basis van voorgaande centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen gesteld:

- A. In hoeverre worden de aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen?
- B. In hoeverre worden de overgenomen aanbevelingen geïmplementeerd?
- C. In hoeverre leidt de implementatie tot de gewenste effecten?

In het kader van bovenstaande vragen en het gehanteerde normenkader komen wij tot de volgende drie conclusies op de deelvragen:

**A & B: De aanbevelingen worden overgenomen en geïmplementeerd (of beoogd te implementeren in de nabije toekomst).**

De onderzoeken van de rekenkamercommissie zijn bruikbaar en dragen - ondanks de kanttekeningen dat de recente onderzoeken intern gericht zijn - bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Tevens sluiten de onderzoeken aan bij de generieke en breed gedragen behoefte die leeft binnen de gemeenteraad, maar in mindere mate tot de individuele en specifieke behoeften van fracties.

Er is sprake van een impuls door een onderzoek van de rekenkamercommissie (sturingskracht van de raad) dat tot nieuwe inzichten leidt en/of toevoegingen doet aan bestaande en lopende verbeterprocessen. Mede gelet daarop worden de aanbevelingen doorgaans overgenomen door de gemeenteraad en als opdracht meegegeven aan het College van B&W.

De aanbevelingen worden opgepakt en geïmplementeerd door het College van B&W en de ambtelijke organisatie en/of voorzien van een inhoudelijke reactie waarom zij hier vanaf wijken.

**C: Het is niet eenduidig vast te stellen of de implementatie van de aanbevelingen heeft geleid tot positieve effecten in de maatschappij. Wel is er sprake van een positief (gewenst) effect in de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.**

Naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek is het niet mogelijk om vast te stellen of de onderzoeken (en daarmee dus de overgenomen aanbevelingen) een daadwerkelijke bijdrage hebben geleverd aan de maatschappij. Daarvoor zijn de gekozen onderwerpen te veel gericht op de interne organisatie van Maassluis, en in mindere mate op de primaire taken van de gemeente.

Het rapport 'sturingskracht van de raad' heeft een daadwerkelijke bijdrage geleverd in de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad, door de invloed op de sturingselementen van de meerjarenbegroting. Daarnaast heeft de gemeente naar aanleiding van de rapportage 'doorwerking aanbevelingen' een beter zicht op de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen, waardoor de controlerende taak eenvoudiger kan worden vervuld op dit terrein.

**Conclusie op basis van overige normen:**

**Er is sprake van een negatief imago rondom de rekenkamercommissie dat de effectiviteit aan kan tasten. Dit is gelegen in het negatieve sentiment (en de daarmee gepaarde ontvankelijkheid).**

Ondanks de overname en implementatie van de aanbevelingen kan in de toekomst de effectiviteit van de rekenkamercommissie hierdoor beïnvloed worden.. In de perceptie van zowel de gemeenteraad, directie als het college van B&W zit er bij verschillende onderzoeksrapporten een verschil tussen de bevindingen en de conclusies. De conclusies zouden daarbij in bepaalde gevallen een 'harde' toon bevatten die niet evenredig strookt met de feitelijke bevindingen. Deze toonzetting heeft volgens de hiervoor benoemde gesprekspartners als gevolg gehad dat de ontvankelijkheid is aangetast en de 'samenwerking' tussen rekenkamercommissie en college van B&W een 'forse deuk' op heeft gelopen.

Dit resulteert in zeer uitgebreide ambtelijke en bestuurlijke reacties op de rapportages van de rekenkamercommissie waar niet alleen op de bevindingen wordt gereflecteerd, maar tevens op de methodiek.

### 3.3 Aanbevelingen

Mede gelet op het feit dat de rekenkamercommissie in termen van de 'doorwerking van aanbevelingen' effectief is, maar dat er ondanks deze constatering sprake is van een negatief sentiment, komen wij tot aanbevelingen die betrekking hebben op de 'overige' elementen uit het normenkader die de effectiviteit in de toekomst zouden kunnen gaan beïnvloeden. Te weten:

1) **Aan het einde van de huidige termijn van de rekenkamercommissieleden een discussie aan te gaan over de opzet en samenstelling van de rekenkamercommissie.**

Tijdens het groeps gesprek met een delegatie van de gemeenteraad kwam nadrukkelijk naar voren dat er vragen leven of de rekenkamercommissie in deze vorm nog voldoet aan de behoefte en/of een samenwerking met andere rekenkamercommissies leidt tot vergroting van de effectiviteit. Hier bestaan wisselende beelden over. Echter is het relevant om dit nader met elkaar te bespreken. Er bestaan argumenten voor zowel een opgeschaalde rekenkamercommissie als het behouden van de huidige vorm.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat deze discussie n.a.v. de vorige evaluatie uitgebreid is gevoerd en is besloten niet op te schalen.

Het verdient de aanbeveling om tevens te spreken over de verhouding interne en externe leden (in volume), waarover tevens uiteenlopende beelden en visies bestaan binnen de gemeenteraad.

2) **Bij aanvang van de al dan niet gewijzigde rekenkamercommissie een 'herstel' te initiëren van de verhoudingen, om hiermee de uiteindelijke effectiviteit van de rekenkamercommissie te borgen en te vergroten. Beide zijden dienen zich te realiseren dat zij een gezamenlijk belang dienen (al is dat vanuit twee afzonderlijke entiteiten), meer dan elkaar te overtuigen van het eigen 'gelijk' op basis van inhoud.**

In de nieuwe termijn van de rekenkamercommissie bevelen wij aan om een gesprek te initiëren en daarbij de volgende leer- en ontwikkelpunten op te nemen:

- De rekenkamercommissie dient zich ervan bewust te zijn dat toonzetting, woordkeuze en stijl van invloed zijn op de ontvankelijkheid van aanbevelingen. De signalen die zijn afgegeven door zowel de gemeenteraad, het college en de directie dienen daarom te worden opgepakt en geïmplementeerd om de uiteindelijke toevoegde waarde van de rekenkamercommissie te kunnen vergroten.
- Het college van B&W (en de directie op de achtergrond) dienen zich bij de bestuurlijke reactie te beperken tot de conclusies en aanbevelingen en bij het ambtelijk wederhoor te beperken tot feitelijke onjuistheden. Vergaande reacties op de onderzoeksmethodiek en werkwijze van de rekenkamercommissie dragen niet bij aan de effectiviteit van de positieve impulsen die een rapportage bevat.
- De externe en interne leden van de al dan niet gewijzigde rekenkamercommissie dienen bij aanvang van de nieuwe periode een uitgebreid gesprek te voeren met



de directie van de ambtelijke organisatie en de voorzitter van het college. Tijdens een dergelijk overleg kunnen de volgende onderwerpen worden besproken:

- de uitkomsten van deze rapportage;
- uitgebreide en persoonlijke kennismaking;
- het toekomstbeeld en de ambities van de rekenkamercommissie;
- de relatie tussen ontvankelijkheid en effectiviteit;
- afspraken rondom de procesgang en afronding van toekomstige onderzoeken.

#### 4. Bestuurlijke reactie

ons kenmerk	UIT-14-15258/Z-13-09142	datum	
uw kenmerk	UIT-14-14712/Z-13-09142	uw brief van	17 april 2014
contactpersoon	de heer mr A.J.T. Korthout	doorkiesnummer	010-5931717
onderwerp	Onderzoek effectiviteit van rekenkamercommissie Maassluis.		

Geachte commissie,

Naar aanleiding van uw bovenvermelde brief delen wij u mede dat wij uw rapport met belangstelling hebben gelezen.

In uw aanbevelingen stelt u voor om, bij de aanvang van een nieuwe periode voor de rekenkamercommissie, een 'herstel' te initiëren van de verhoudingen teneinde de uiteindelijk effectiviteit van de rekenkamercommissie te vergroten.

Wij werken daar graag aan mee.

Wij nodigen u uit om hierover afspraken met ons te maken. Het ligt in onze bedoeling daarna de gemeenteraad te informeren over de concrete voorstellen.

Tegelijkertijd vragen wij u w aandacht voor het volgende.

De komende jaren staan volop in het teken van de samenwerking met Vlaardingen en Schiedam. De grote en omvangrijke decentralisaties binnen het sociaal domein vanuit de Rijksoverheid zullen door de 3 gemeenten gezamenlijk worden opgepakt. Daarnaast wordt op een groot aantal terreinen, conform het bepaalde in het Coalitieakkoord 2014-2018, de samenwerking met Vlaardingen en Schiedam gezocht en, voor zover al aanwezig, verder uitgebouwd. Vanuit Schiedam en Vlaardingen is nu wederom het verzoek gekomen om deze intensievere samenwerking ook op het gebied van uw domein te effectueren en aansluiting te zoeken bij de Rekenkamer van Vlaardingen en Schiedam.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Maassluis,

de secretaris,

de burgemeester,

mr A.J.T. Korthout

Drs. J.A. Karssen

# Bijlage 1

## **Normenkader**

## Normenkader 'Effectiviteit Rekenkamercommissie Maassluis'

<b>1. Overname aanbevelingen</b>	
Behandeling rekenkameronderzoek	De gemeenteraad heeft bespreking van het onderzoek op de agenda gezet.
Argumentatie gemeenteraad	De gemeenteraad geeft argumentatie waarom het bepaalde aanbevelingen al dan niet overneemt (bij behandeling van de onderzoeksrapporten).
Overname aanbevelingen	Aanbevelingen uit de onderzoeksrapportages worden door de gemeenteraad overgenomen.
Actie door gemeenteraad	Overgenomen aanbevelingen worden omgezet in concrete acties en worden voorzien door een tijdsplan.
Controle en bijsturing door gemeenteraad	De gemeenteraad controleert in hoeverre aanbevelingen van de rekenkamercommissie worden uitgevoerd en stuurt waar nodig bij.
<b>2. Implementatie van aanbevelingen</b>	
Implementatie	De overgenomen aanbevelingen zijn daadwerkelijk geïmplementeerd. Indien er niet is overgegaan tot implementatie is er valide gemotiveerd van afgeweken en is dit ook gecommuniceerd aan de gemeenteraad.
Stimulansen	Er is sprake van stimulansen voor de implementatie van aanbevelingen, bijvoorbeeld door: onderwerpkeuze, timing van het onderzoek, houding en bestuurlijke commitment ten aanzien van de rekenkamercommissie, de kwaliteit van de onderzoeken, inzet op leren en verbeteren, et cetera.
Duurzaam	De overgenomen aanbevelingen zijn zichtbaar duurzaam verankerd in de organisatie. Bijvoorbeeld in de formele structuur, raadsvoorstellen, beleidsstukken, cultuur, overleggen, praktijksituaties et cetera.
<b>3. Gewenste effecten</b>	
Positief effect, specifiek door rekenkameronderzoek	De implementatie van de aanbevelingen is effectief; beoogde veranderingen worden bereikt als gevolg van het rekenkameronderzoek en niet (alleen) ten gevolge van alternatieve oorzaken (o.a. gemeten door dossieranalyse en de gepercipieerde mate van een positief effect door college en raad)
Effecten van implementatie op maatschappelijke bijdrage	De effecten van de implementatie van overgenomen aanbevelingen hebben een maatschappelijke bijdrage. Dit komt zichtbaar tot uiting in verantwoordingsdocumenten (waaronder het jaarverslag), evaluaties en/of andere documentatie.
Bijdrage aan controlerende en kaderstellende rol	De rapportages en werkwijze van de rekenkamercommissie – evenals de relatie met de gemeenteraad – levert een (gepercipieerde en zichtbare) bijdrage aan de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad.
<b>Overige relevante normen die bepalend kunnen zijn voor de effectiviteit van de RKC</b>	
Onderwerpkeuze	De keuze van onderzoeksonderwerpen sluit aan bij de behoefte van de gemeenteraad en draagt bij aan de kaderstellende en controlerende rol.
Type en werkwijze onderzoek	Het type onderzoek, inclusief de werkwijze, sluit aan bij de behoefte van de gemeenteraad en draagt bij aan de kaderstellende en controlerende rol.
Timing onderzoeken	De timing van de onderzoeken sluit aan bij de behoefte van de gemeenteraad en draagt bij aan de kaderstellende en controlerende rol.
Planning en doorlooptijd	De planning en doorlooptijd van onderzoeken sluit aan bij de behoefte van de gemeenteraad en draagt bij aan de kaderstellende en controlerende rol.
Procesgang	De procesgang tijdens onderzoeken wordt als positief ervaren door gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie.

Vormen van rapportage	De vormen van de onderzoeksrapportages worden als waardevol ervaren, dragen effectief bij aan de onderzoeksvraag en sluit daarmee aan bij de behoefte van de gemeenteraad.
Samenwerking met raadsleden	Er is sprake van een positieve (gepercipieerde) samenwerking met raadsleden (bijvoorbeeld: jaarlijks of maandelijks contact tussen raad en commissie)
Samenwerking met college	Er is sprake van een positieve (gepercipieerde) samenwerking met het college (bijvoorbeeld: rondom het beleggen van verantwoordelijkheden bij aanbevelingen)
Afstemming onderwerpkeuze	Er is sprake van afstemming en synchronisatie bij de bepaling van de onderwerpkeuze (onder andere met auditcommissie, controller)
Algemeen klimaat	Binnen de gemeente heerst een positief imago van de rekenkamercommissie.

# Bijlage 2

**Overzicht van ontvangen documenten**

## Overzicht van geraadpleegde documenten

Onderstaande documentatie is bestudeerd tijdens de dossierstudie:

- Eindrapport 'Opvolging Aanbevelingen' (Rekenkamercommissie Maassluis), 2012.
- Eindrapport 'Rekenkameronderzoek Sturingskracht van de raad van Maassluis', 2012.
- Evaluatie rekenkamercommissie Maassluis, 2010.
- Raads- en commissiebehandelingen (audio) van de onderzochte rekenkamerrapporten in 2012 (April 2012 en Oktober 2012) op het raadsinformatiesysteem.
- Kadernota's Gemeente Maassluis:
  - 2012 – 2015
  - 2013 – 2016
  - 2014 – 2017
- Programmabegrotingen Gemeente Maassluis:
  - 2010
  - 2011
  - 2012
  - 2013
  - 2014
- Bestuursrapportages 2012 en 2013.
- Jaarstukken 2011 en 2012.
- Raadsvoorstel tot het vaststellen van aanbevelingen onderzoek sturingskracht van de raad, 11 oktober 2012.
- Raadsinformatiebrief opvolging aanbevelingen, 20 december 2012.

# Bijlage 3

**Overzicht van gesprekspartners**



## **Overzicht van gesprekspartners**

Onderstaande personen zijn gesproken tijdens de uitvoering van het onderzoek:

### *College van Burgemeester & Wethouders*

- De heer Karssen (Burgemeester)
- De heer Eitjes (Wethouder)

### *Ambtelijke organisatie*

- De heer Korthout (gemeentesecretaris)
- De heer Hofman
- De heer Freie

### *Griffie*

- De heer Van der Hoek (griffier)
- Mevrouw Westhoff (loco-griffier)

### *Gemeenteraad*

- De heer Van der Maarel (raadslid VSP)
- De heer De Geus (steunraadslid VSP)
- De heer Van Velzen (raadslid VVD)
- De heer Snoeck (steunraadslid VVD)
- De heer De Reuver (steunraadslid D66)
- De heer Pleijsier (raadslid CDA)
- Mevrouw Van der Drift (steunraadslid CDA)
- De heer Van Baalen (raadslid PvdA)
- De heer Ates (raadslid PvdA)
- De heer Molmans (raadslid Maassluis Belang)
- De heer Van den Hoek (raadslid Maassluis Belang)

### *Rekenkamercommissie*

- De heer Sertons (extern voorzitter)
- Mevrouw Visser (extern lid)
- Mevrouw Ruijs (extern lid)
- De heer Kuiper (intern lid)
- De heer Dolstra (intern lid)