Raadsvoorstel

Gemeente Groningen

		Registratienr.	GR 12. 3073021
Datum raadsvergadering	30-05-2012	Datum B&W besluit	
Raadscommissie		Portefeuillehouder	
Datum raadscommissie		Steller	Dashorst / Zijlstra
Publiciteit		Telefoon	7668
Bijlagen	4	E-mail	toon.dashorst@groningen.nl

Onderwerp

evaluatie rekenkamercommissie

Publiekssamenvatting

Er heeft een evaluatie van het functioneren van de rekenkamercommissie plaatsgevonden. Redenen hiervoor waren dat er zes jaar geleden voor een andere invulling van de rekenkamerfunctie is gekozen, er inmiddels een landelijke evaluatie naar de rekenkamerfunctie heeft plaatsgevonden en er een vacature van voorzitter ontstaat. De rekenkamercommissie was van oordeel dat het geen zelfevaluatie moest zijn, maar dat de raad het voortouw moest nemen. Het presidium heeft dit advies gevolgd. Er is een extern bureau ingeschakeld dat onder begeleiding van een drietal raadsleden de evaluatie heeft uitgevoerd. Uit de evaluatie blijkt dat onder de ondervraagden op een aantal terreinen eenzelfde beeld leeft t.a.v. de rekenkamerfunctie. Op basis van dat beeld wordt een tweetal mogelijke toekomstige invullingen van de rekenkamerfunctie geschetst; te weten: een gemengde rekenkamercommissie (met op onderdelen een andere uitoefening van taken dan nu het geval is) en de rekenkamer als onderzoeksbureau voor de raad. Voorgesteld wordt door te gaan met de huidige rekenkamercommissie maar met een andere werkwijze.

Voorgesteld besluit

1. de gemeenschappelijke noemer uit het eindverslag evaluatie rekenkamercommissie, zoals weergegeven op pagina 2 van het eindverslag te onderschrijven;

II. de aanvullende punten op de gemeenschappelijke noemer, zoals geformuleerd op pagina 2 van het eindverslag evaluatie rekenkamercommissie te onderschrijven;

III. in de toekomst door te gaan met de rekenkamercommissie in de huidige vorm, maar met een andere werkwijze zoals omschreven op pagina 3 van het eindverslag evaluatie rekenkamercommissie; □

IV. de rekenkamercommissie te verzoeken met een voorstel te komen hoe de andere werkwijze, zoals verwoord in het voorstel te realiseren.

Inleiding

In 2005 / 2006 heeft er voor het laatst een zelfevaluatie van de rekenkamercommissie plaatsgevonden. Toen is door de raad gekozen voor een rekenkamercommissie bestaande uit zowel raadsleden als externe leden en met een externe voorzitter. Ook is toen een bepaalde werkwijze afgesproken die is vastgelegd in het reglement van orde van de rekenkamercommissie. We zijn

inmiddels bijna zes jaar verder, er is een landelijk onderzoek uitgebracht naar het functioneren van de lokale rekenkamers en de huidige voorzitter, dhr. Gerard Johanns, neemt dit voorjaar afscheid. Er zijn dus meerdere redenen om naar het functioneren van de rekenkamercommissie te kijken, te evalueren en te onderzoeken of zaken kunnen worden verbeterd.

Beoogd resultaat

Een zodanige invulling van de rekenkamerfunctie dat deze bijdraagt aan de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Kader

De wettelijke kaders van dit voorstel zijn gelegen in de artikelen 81 a t/m 81 o van de Gemeentewet en de verordening gemeentelijke rekenkamercommissie.

Argumenten/afwegingen

Uit het verslag van de discussiebijeenkomst blijkt dat centraal discussiepunt de onderwerpkeuze is. De rekenkamer zou meer vraaggericht moeten werken en op verzoek van de raad onderzoek verrichten. Tegelijkertijd wordt er gehecht aan een onafhankelijke rekenkamer die naar eigen goeddunken onderwerpen kiest en zorgt voor een "verrassende blik". Naast een betere aansluiting bij de belevingswereld van de raad zijn een betere aansluiting bij de actualiteit en een snellere doorlooptijd van de onderzoeken belangrijke wensen.

In de evaluatie wordt het voorstel gedaan om voor wat betreft het toekomstig functioneren van de rekenkamerfunctie te kiezen uit twee scenario's, te weten: een gemengde rekenkamercommissie + of de rekenkamer als onderzoeksbureau voor de raad.

Gemengde rekenkamercommissie +
"Er is net als in de huidige situatie een gemengde rekenkamercommissie met een externe voorzitter, raadsleden en externe leden. De rekenkamercommissie voert voornamelijk onderzoek uit in opdracht van de raad. Daarnaast hebben de externe leden de mogelijkheid om onafhankelijk van vragen uit de raad zelf onderzoeksonderwerpen te kiezen. Voor dit type onderzoek wordt expliciet budget gereserveerd.

De rekenkamer als onderzoeksbureau voor de raad
"De rekenkamerfunctie wordt belegd bij een directeur die in opdracht van de raad onderzoek uitvoert en daarvoor zelf de benodigde expertise en capaciteit organiseert. Voor een goede aansluiting bij de taal en belevingswereld van de raad wordt de raad actief betrokken in de begeleiding en uitvoering van het rekenkameronderzoek. Ook binnen dit directeursmodel kan expliciet budget worden gereserveerd voor onderzoek dat de directeur vanuit zijn of haar onafhankelijke positie zelf initieert."

Door de begeleidingscommissie wordt geen voorstel gedaan om te kiezen uit één van beide scenario's. Voorgesteld wordt om de huidige rekenkamerfunctie te handhaven, maar wel met het verzoek anders te gaan werken. Elementen daarbij een grotere betrokkenheid van de raad, een nauwere aansluiting bij de actualiteit, een snellere doorlooptijd van onderzoeken. Belangrijk is dat zichtbaar is dat de rekenkamerfunctie een bijdrage levert aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Redenen voor dit voorstel: Voor beide scenario's geldt dat gelet op de huidige budgetten realisering lastig is. Groningen heeft een beperkt budget (zie paragraaf financiële consequenties). Een andere reden, nog belangrijker, is dat uit de discussie geen duidelijke keus naar voren komt. Over een aantal aspecten is men het eens, maar over de vorm die daarbij het beste past zijn er duidelijk verschillen van inzicht.

Maatschappelijk draagvlak/participatie

Het voorstel is voorgelegd aan de huidige rekenkamercommissie. Zij komen met een afzonderlijke reactie.

Financiële consequenties

Vooreerst worden er geen voorstellen gedaan om het huidige budget van de rekenkamerfunctie te verhogen. Het budget bestaat uit meerdere componenten. € 45.000, - (extern onderzoek en vergoeding voorzitter en externe leden). In de praktijk is € 30.000, - beschikbaar voor onderzoek. Daarnaast wordt op papier de rekenkamerfunctie voor 1 fte vanuit de griffie ondersteund. In de praktijk komt de ondersteuning neer op een 0,5 fte. Met het beschikbare budget behoort Groningen tot de gemeenten met het laagste bedrag per inwoner. Vraag is: kunnen met het beschikbare budget de ambities worden waargemaakt?

Realisering en evaluatie

Indien wordt ingestemd met de voorstellen kan begonnen worden met de werving van een nieuwe voorzitter. Een belangrijke taak van de nieuwe voorzitter zal zijn sturing te geven aan een veranderende werkwijze. De veranderende werkwijze zal, indien noodzakelijk, zijn weerslag vinden in een wijziging van de verordening op de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie wordt gevraagd met een voorstel hiertoe te komen. De inhoud van het voorstel wordt getoetst aan de uitkomsten van de evaluatie. Eerst dan wordt ook bezien of de voorgestelde veranderingen binnen het huidige budget zijn te realiseren.

Bijlagen:

1 Partners en Pröpper: eindverslag evaluatie rekenkamercommissie
2 Partners en Pröpper: beoordelingscriteria en scenario's
3 Partners en Pröpper: 'foto' evaluatie rekenkamercommissie
4 Reactie Rekenkamercommissie Groningen op voorstel en eindverslag (volgt)

Bijlage 1

Eindverslag

EVALUATIE REKENKAMERCOMMISSIE GRONINGEN

EINDVERSLAG VAN DE DISCUSSIEBIJEENKOMST MET DE RAAD NAAR AANLEIDING VAN FOTO EN SCENARIO'S TOEKOMSTIGE INVULLING VAN DE REKENKAMERFUNCTIE IN GRONINGEN – 15 MAART 2012

Aan

De gemeenteraad van Groningen
Ter attentie van de begeleidingsgroep evaluatie rekenkamercommissie

Referentiecode 106.004.01

Van

Dr. Igno Pröpper
Drs. Jurgen de Jong

Vught, 21 maart 2012

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK
MARKTVELD 26 . 5261 EB VUGHT
POSTBUS 115 . 5260 AC VUGHT
TELEFOON (073) 658 70 80
WWW.PARTNERSENPROPPER.NL
INFO@PARTNERSENPROPPER.NL
KVK 33300373

Inhoudsopgave

1 Inleiding 1

2 Bespreking van de foto 1

3 Toekomstige invulling van de rekenkamerfunctie 1

Gemeenschappelijke noemer 1

Discussiepunt: onafhankelijkheid van onderwerpkeuze 2

Advies voor de toekomstige invulling van het rekenkamerwerk 3

Bijlage: vraagstelling en evaluatiekader 4

Doel- en vraagstelling 4

Evaluatiekader 5

Leidraad voor de toekomstgerichte verkenning 6

1 Inleiding

Het presidium van de gemeente Groningen heeft opdracht gegeven om een evaluatie uit te voeren van de rekenkamercommissie. Aanleiding hiervoor zijn het aanstaande afscheid van de huidige voorzitter van de rekenkamercommissie en de recent uitgevoerde evaluatie van lokale rekenkamers in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het presidium heeft Partners+Pröpper opdracht verleend om de evaluatie uit te voeren, met als doel de raad te ondersteunen bij het articuleren van de de toekomstige ambities voor het rekenkamerwerk en het afwegen van verschillende modellen die daarbij passen.

Met de begeleidingsgroep voor de evaluatie zijn twee eindproducten afgesproken:

1. Een evaluatierapport. Daarbij is gekozen voor een korte en krachtige rapportage in de vorm van twee posters:
   - een 'foto' van de rekenkamercommissie met aandacht voor het functioneren, de doorwerking van rekenkamerrapporten en de voorwaarden/context waarbinnen de rekenkamercommissie functioneert;
   - vier scenario's voor de toekomstige invulling van de rekenkamerfunctie, met een gemeenschappelijke noemer en een aantal beoordelingscriteria om de vier scenario's ten opzichte van elkaar af te wegen.
2. Een verslag van de discussiebijeenkomst met een vertegenwoordiging van de raad over het evaluatierapport (gehouden op 15 maart 2012).

Voor u ligt het verslag van de discussiebijeenkomst. Hierin doen we kort verslag van de opvattingen en suggesties naar voren zijn gebracht en formuleren we op basis daarvan een advies voor de toekomstige invulling van de rekenkamerfunctie. Ter informatie zijn de vraagstelling voor de evaluatie en het toegepaste evaluatiekader opgenomen in de bijlage.

2 Bespreking van de foto

Bij de start van de bijeenkomst was er gelegenheid om vragen te stellen over de 'foto' van de huidige situatie. Na beantwoording van enkele verhelderende vragen is de foto aanvaard als uitgangspunt voor de discussie over de toekomstige invulling van de rekenkamer.

3 Toekomstige invulling van de rekenkamerfunctie

Gemeenschappelijke noemer

Tijdens de evaluatie is naar voren gekomen dat er over verschillende keuzes rond de ambities met het rekenkamerwerk, typen onderzoek en het profiel van de rekenkamer brede overeenstemming bestaat onder alle betrokkenen (rekenkamer, raad, college en ambtelijke organisatie). Deze punten vormen de gemeenschappelijke noemer in alle vier scenario's en zijn terug te vinden op de tweede poster.

DE GEMEENSCHAPPELIJKE NOEMER UIT DE EVALUATIE (TWEEDE POSTER)

Ambities	– Ondersteuning van onafhankelijke oordeelsvorming bij de raad ten opzichte van het college. – Versterking van de controlerende rol van de raad. – Lessen worden geadresseerd aan de raad, het college en de ambtelijke organisatie.
Type onderzoek en focus	– Vooral kleine en snelle onderzoeken aansluitend bij de actualiteit. – Terugkijken én vooruitkijken. – Primaire focus op maatschappelijke effecten van beleid en kwaliteit van processen en procedures.
Profiel en werkwijze	– De rekenkamer komt onafhankelijk tot haar oordelen. – Goede kennis van de Groningse situatie, maar er ook voldoende van los staan. – Tijd en middelen vooral inzetten voor onderzoek en zo min mogelijk voor vergaderen.

In de discussiebijeenkomst is deze gemeenschappelijke noemer verder aangevuld met de volgende punten:

1 De rekenkamer en rekenkameronderzoek moet gezaghebbend zijn. Dat vraagt om een rekenkamer die zichtbaar is voor de raad en rapporten oplevert die indruk maken en doorwerken. Ieder rekenkameronderzoek verdient actieve behandeling in de commissie en moet leiden tot een raadsbesluit.

2 Onderwerpkeuze dient volstrekt transparant plaats te vinden. Onderwerpkeuze door de raad vindt in een openbaar debat plaats. Bij onderwerpkeuze door de rekenkamer(commissie) legt deze hier actief en helder verantwoording over af op basis van vastgestelde selectiecriteria.

3 Veel fracties hechten waarde aan het huidige lidmaatschap van raadsleden van de rekenkamercommissie. Dit wordt als waarborg gezien voor een goede aansluiting van het rekenkamerwerk bij taal en belevingswereld van de raad.

Discussiepunt: onafhankelijkheid van onderwerpkeuze

Centraal discussiepunt is de onafhankelijkheid van onderwerpkeuze. Een groot deel van de fracties vindt het wenselijk dat de raad zelf actief regie voert over het rekenkamerwerk. Dat betekent dat de rekenkamerwerk in eerste instantie vooral vraaggericht werkt en op verzoek van de raad onderzoek verricht. Tegelijkertijd hechten fracties aan een onafhankelijke rekenkamer die naar eigen goeddunken onderwerpen kiest en zorgt voor een 'verrassende blik'. Waar precies de balans moet liggen (met als uitersten: onderwerpkeuze volledig door de raad of volledig door de rekenkamer), moet nog verder worden uitgewerkt tijdens de raadsbehandeling.

Advies voor de toekomstige invulling van het rekenkamerwerk

We presenteerden op basis van de evaluatie vier scenario's voor de toekomstige invulling van de rekenkamerfunctie:

I De slapende rekenkamer (op afroep)
II Een gemengde rekenkamercommissie
III De maximaal onafhankelijke rekenkamer
IV De rekenkamer als onderzoeksbureau van de raad

Na de discussiebijeenkomst concluderen we dat scenario 1 op voorhand afvalt. Omdat er behoefte is aan een gezaghebbende en zichtbare rekenkamer ligt een slapende rekenkamer niet voor de hand. Alles overziend zijn de drie overblijvende scenario's terug te brengen naar twee varianten die naar ons idee beide bij de Groningse situatie passen. We adviseren de raad een keuze te maken uit deze twee varianten.

1 EEN GEMENGDE REKENKAMERCOMMISSIE+ (COMBINATIE SCENARIO II, III EN IV)

Er is net als in de huidige situatie een gemengde rekenkamercommissie met een externe voorzitter en externe leden. De rekenkamercommissie voert voornamelijk onderzoek uit in opdracht van de raad. Daarnaast hebben we externe leden de mogelijkheid om onafhankelijk van vragen uit de raad zelf onderzoeksonderwerpen te kiezen. Zij verantwoorden aan de raad hoe die onderwerpkeuze tot stand komt. Voor dit type onderzoek wordt expliciet budget gereserveerd.

2 DE REKENKAMER ALS ONDERZOEKSBUREAU VOOR DE RAAD (SCENARIO IV)

De rekenkamerfunctie wordt belegd bij een directeur die in opdracht van de raad onderzoek uitvoert en daarvoor zelf de benodigde expertise en capaciteit organiseert. Voor een goede aansluiting bij de taal en belevingswereld van de raad wordt de raad actief betrokken in de begeleiding en uitvoering van het rekenkameronderzoek. Ook binnen dit directeursmodel kan expliciet budget worden gereserveerd voor onderzoek dat de directeur vanuit zijn of haar onafhankelijke positie zelf initieert.

Bijlage: vraagstelling en evaluatiekader

Doel- en vraagstelling

Doelstelling

1 Inzicht krijgen in het functioneren en de effectiviteit van de rekenkamercommissie en de bijdrage die de rekenkamercommissie daarmee levert aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
2 Inzicht krijgen in relevante keuzes voor de toekomstige invulling van de rekenkamercommissie inclusief de voor- en nadelen van deze keuzes.
3 Het faciliteren van de raad in het komen tot een visie over de gewenste toekomstige vormgeving van de rekenkamerfunctie.

Vraagstelling

(A) EVALUATIE

1 In hoeverre functioneert de rekenkamercommissie naar behoren en naar tevredenheid van alle betrokkenen (raad, rekenkamercommissie, college, ambtelijke organisatie)?

Daarbij komen in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde:
- de werkwijze zoals vastgelegd in het reglement van orde;
- de vergaderpraktijk van de rekenkamercommissie;
- de onderwerpkeuze en de totstandkoming van onderzoeksplannen;
- het onderzoeksproces;
- de ambtelijke ondersteuning;
- de werkrelatie en samenwerking van de rekenkamercommissie met de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

2 Wat levert het rekenkameronderzoek op: wat is de doorwerking ervan?
- Wat is de doorwerking van rekenkameronderzoeken. In hoeverre werken rekenkamerrapporten door in besluitvorming van raad en college? En vervolgens: werken deze door in uitvoering en uiteindelijk tot verbeteringen in de praktijk
- Worden er algemene lessen getrokken uit rekenkameronderzoek en werken onderzoeken ook door op andere dossiers?
- In welke mate ondersteunt het rekenkamerwerk de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

(B) TOEKOMSTGERICHTE VERKENNING

3 Welke keuzemogelijkheden en varianten zijn er voor het inrichten van de rekenkamerfunctie en wat zijn hiervan de consequenties?
   - Wat zijn de keuzemogelijkheden en de varianten en wat betekenen deze voor de samenstelling van de rekenkamercommissie, het profiel voor een eventueel te werven externe voorzitter, de ambtelijke ondersteuning en de kosten?
   - Wat zijn de voor- en nadelen van deze varianten?

4 Wat zijn de wensen ten aanzien van het functioneren van de rekenkamercommissie en het rekenkameronderzoek bij de raad, de rekenkamercommissie zelf en het college?

Evaluatiekader

CRITERIA VOOR HET FUNCTIONEREN VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE

1 De werkwijze die in het reglement van orde is vastgelegd, wordt in de praktijk feitelijk gevolgd en functioneert naar tevredenheid van raad, rekenkamercommissie en college.

2 De rekenkamercommissie is zodanig samengesteld dat er voldoende expertise, competenties en vaardigheden aanwezig zijn op het gebied van onderzoek, het functioneren van de lokale politiek en organisatie, politiek-bestuurlijke sensitiviteit en communicatie.

3 Er wordt constructief samengewerkt:
   - tussen de leden van de rekenkamercommissie onderling;
   - tussen de rekenkamercommissie enerzijds en de raad, het college en de ambtelijke organisatie anderzijds.

4 Onderzoeken worden professioneel begeleid door de rekenkamercommissie en efficiënt uitgevoerd.

5 De rekenkamercommissie beschikt over voldoende middelen om haar werk optimaal te doen, zoals voldoende budget, ambtelijke ondersteuning en capaciteit.

CRITERIA VOOR DE DOORWERKING VAN REKENKAMERONDERZOEK

6 Het rekenkameronderzoek werkt feitelijk door (zie de 'doorwerkingsladder' in figuur 1).

	Niveaus van doorwerking van rekenkameronderzoek	
Weinig doorwerking	1	Raadsleden nemen kennis van het Rekenkameronderzoek en lezen het rapport.
	2	De raad agendeert het onderzoek.
	3	Discussie over het onderzoek en het onderwerp ervan (het onderzoek is meer dan hamerstuk).
	4	De conclusies en aanbevelingen werken door in de besluitvorming door de raad (en het college).
	5	Feitelijke uitvoering van aanbevelingen door raad en college in organisatie, beleid en dienstverlening.
Veel doorwerking	6	Aanbevelingen leiden tot verbetering in de praktijk, bijvoorbeeld doordat het probleem waarop de aanbeveling is gericht wordt opgelost.

7 Er worden door de raad en het college algemene lessen getrokken uit rekenkameronderzoek, breder dan alleen het onderwerp waar een onderzoek over gaat. Rekenkameronderzoek heeft met andere woorden ook meerwaarde voor andere dossiers.

8 Rekenkameronderzoek ondersteunt de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Leidraad voor de toekomstgerichte verkenning

Voor de toekomstgerichte verkenning is een afwegingskader gebruikt met een aantal kernkeuzes voor de inrichting van de rekenkamerfunctie. Voor ieder van de elf kernkeuzes hebben we enkele keuzemogelijkheden uitgewerkt die met respondenten in deze evaluatie zijn doorgenomen.

DE KERNKEUZES SAMENGEVAT

1 Welke ambities bedient de rekenkamerfunctie?
2 Wat is het directe nut van de rekenkamerfunctie voor de raad
3 Wat is de doelgroep van de rekenkamerfunctie?
4 Op welke onderwerpen richt de rekenkamerfunctie zich?
5 Wie heeft een stem in de onderwerpkeuze?
6 Welke diepgang en typen onderzoek?
7 Spiegelend of realisatiegericht onderzoek?
8 Welke model?
9 Rekenkamer of rekenkamercommissie?
10 Hoe is ondersteuning en secretariaat georganiseerd?
11 Zelf doen of uitbesteden?

KERNKEUZE 1 WELKE AMBITIES BEDIENT DE REKENKAMERFUNCTIE?

1 Versterken controle via onafhankelijke positie ten opzichte van het college
   a) Onafhankelijke informatiepositie
   b) Vrij zonder binding (door inkapseling / tunnelvisie)
2 Versterken controle op
   a) Realiseren maatschappelijke effecten
   b) Uitvoeringsprestaties
   c) Inzet (budgettaire) middelen conform kaders
   d) Optreden /handelwijzen van college (en ambtelijke organisatie)
3 Versterken controlerende rol combineren met
   a) Versterken politieke sturing, inclusief tijdig heroverwegen en bijsturen, alsmede evaluatie ex ante
   b) Versterken volksvertegenwoordiging: beter zicht op impact van beleid en bestuur vanuit optiek samenleving
4 Overig, namelijk.....

KERNKEUZE 2 WAT IS HET DIRECTE NUT VAN DE REKENKAMERFUNCTIE VOOR DE RAAD?

1 De geprogrammeerde blik van buiten:
   a De raad schakelt de rekenkamer in en geeft opdracht voor specifieke onderzoeken waar de raad op dat moment behoefte aan heeft (onderwerp en vraagstelling worden bepaald door de raad, kan zowel eenmalig of structureel).
   b De raad schakelt de rekenkamer in ten behoeve van contra-expertise of 'second opinion' bij belangrijke dossiers.
2 De verrassende blik van buiten:
   c De rekenkamer heeft toegevoegde waarde doordat er ook ruimte is voor eigen onderwerpen en vragen.
   d Overig nut, namelijk....

KERNKEUZE 3 WAT IS DE DOELGROEP VAN DE REKENKAMERFUNCTIE?

a Uitsluitend de raad.
b Raad, college en ambtelijke organisatie.
c Gemeentebestuur en verbonden partijen.
d Gemeentebestuur, verbonden partijen en andere samenwerkingspartners.
e Overig, namelijk...

KERNKEUZE 4 OP WELKE ONDERWERPEN RICHT DE REKENKAMERFUNCTIE ZICH?

a De maatschappelijke effecten van beleid.
b De kwaliteit van processen of procedures.
c De bedrijfsvoering door college en ambtelijke organisatie.
d Overige, namelijk....

KERNKEUZE 5 WIE HEEFT EEN STEM IN DE ONDERWERPKEUZE?

a Raad
b College / ambtelijke organisatie
c Burgers, maatschappelijke organisaties
d Overige, namelijk

KERNKEUZE 6 WELKE DIEPGANG EN TYPEN ONDERZOEK?

a Een studie: grote diepgang, zware onderbouwing, langere doorlooptijd.
b Een snelle schouw (quick scan): minder diepgang, onderbouwing volgens wat op eerste gezicht plausibel is, kortere doorlooptijd.
c Signalement: diepgang en onderbouwing afhankelijk van expertoordeel en wat in zeer korte tijd naar boven gehaald kan worden.
d Overige, namelijk..

KERNKEUZE 7 SPIEGELEND OF REALISATIEGERICHT ONDERZOEK?

a Spiegelend onderzoek: wat ging er goed er wat kan er beter, in het licht van doelen en normen (vastgesteld in het verleden)?
b Realisatiegericht onderzoek: wat zijn toekomstige ambities en welke lessen zijn er uit het verleden te trekken om deze ambities te realiseren?
c Gemengd...

KERNKEUZE 8 WELK MODEL?

a Een directeur (die gehele rekenkamerfunctie voor zijn of haar rekening neemt).
b Externe voorzitter en externe leden.
c Externe voorzitter, externe leden en aantal raadsleden.
d Externe voorzitter en een aantal raadsleden.
e Overig, namelijk...

KERNKEUZE 9 REKENKAMER OF REKENKAMERCOMMISSIE?

a Een Rekenkamer – die formeel zwaar is opgetuigd met wettelijke voorschriften en waarborgen.
b Een Rekenkamercommissie – waarin u vrij bent in de invulling daarvan.

KERNKEUZE 10 HOE IS ONDERSTEUNING EN SECRETARIAAT GEREGELD?

a Intern via de griffie, met voornamelijk secretariële taken
b Zie a, maar dan ook met onderzoekstaken
c Extern, met voornamelijk secretariële taken
d Zie c, maar dan ook met onderzoekstaken

KERNKEUZE 11 ZELF DOEN OF UITBESTEDEN?

a Volledig zelf uitvoeren.
b Uitbesteden onderzoek en opstellen rapport van bevindingen. Zelf formuleren conclusies en aanbevelingen.
c Volledig uitbesteden.
(Eventueel: met invloed op conclusies en aanbevelingen door als begeleidingsgroep van het onderzoek te fungeren).

Bijlage 2

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Toekomstige invulling van de rekenkamer Groningen: beoordelingscriteria en vier scenario's

Definitieve versie – 21 maart 2012
Auteurs: Igno Pröpper en Jurgen de Jong

De gemeenschappelijke noemer

Over diverse keuzes rond de ambities, het type onderzoek en het profiel van de rekenkamer in Groningen bestaat onder de betrokkenen brede overeenstemming. Deze punten vormen de gemeenschappelijke noemer in alle scenario's:

Ambities

- De rekenkamer moet de raad helpen om onafhankelijk van het college tot oordeelsvorming te komen.
- Het doel is om de controlerende rol van de raad te versterken en daarmee ook de politiek sturende rol. Het gaat in het bijzonder om controle op het realiseren van maatschappelijke effecten, uitvoeringsprestaties, inzet van middelen conform kaders en om de handelwijzen van het college (en de ambtelijke organisatie).
- De lessen van de rekenkamer worden geadresseerd aan de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

Type onderzoek en focus

- In het bijzonder kleine en snelle onderzoeken – aansluitend bij de politieke actualiteit.
- Zowel terugkijkend (spiegelend) als vooruitkijkend (realisatiegericht) onderzoek.
- Het onderzoek richt zich primair op maatschappelijke effecten van beleid en op de kwaliteit van processen en procedures en gaat niet over pure bedrijfsvoering.

Profiel en werkwijze

- De onafhankelijkheid van de rekenkamer is van belang en in ieder geval de **'onafhankelijkheid van oordeelsvorming'** (over de **'onafhankelijkheid van onderwerpskeuze'** bestaat geen gemeenschappelijk beeld).
- De rekenkamer moet goed kennis hebben van de Groningse situatie, maar moet er voldoende los van staan.
- De beschikbare tijd moet vooral worden ingezet voor het doen van onderzoek en er moet minder vergaderd worden (mede in het licht van de algehele noodzaak tot bezuinigen).

Beoordelingscriteria voor de vier scenario's

Over een aantal andere keuzes bestaat nog geen overeenstemming. Deze keuzeruimte hebben we vertaald in vier scenario's die verschillend scoren op een zestal beoordelingscriteria.

A **Doelmatigheid**: verhouding tussen beschikbare middelen voor onderzoek versus vergaderen en aanbesteden.
B **Omvang rol**: heeft de rekenkamer een marginale, een kleine of een grote rol?
C **Regie raad**: veel of weinig regie op rekenkameronderzoek?
D **Aansluiting bij taal** en belevingswereld van de raad.
E **Onafhankelijkheid onderwerpkeuze** bij de rekenkamer.
F **Transparantie van onderwerpskeuze** voor raad, college en ambtelijke organisatie.

(I) De slapende rekenkamer (op afroep)

De slapende rekenkamer komt alleen in actie op verzoek van de raad. De raad bepaalt ad hoc of er voor een bepaald onderwerp onderzoek nodig is. Dit wordt zo goedkoop en flexibel mogelijk ingericht via bijvoorbeeld een mantelcontract met een externe directeur (bureau).
NB: Een minder flexibele variant is een rekenkamercommissie met een externe voorzitter en leden.

Criterum		Score in dit scenario
A	**Doelmatigheid**	(++) Veel middelen voor onderzoek. Onderzoek alleen op verzoek van de raad.
B	**Omvang rol**	De rekenkamer heeft op voorhand geen grote rol.
C	**Regie raad**	(+) De raad voert ad hoc regie op uitvoering van rekenkameronderzoek.
D	**Aansluiting taal raad**	(-) Op voorhand weinig waarborg dat het rekenkamerwerk aansluit bij taal raad.
E	**Onafhankelijkheid onderwerpkeuze**	Onderwerpkeuze wordt bepaald door de raad en is niet onafhankelijk.
F	**Transparantie onderwerpkeuze**	(+) Transparantie relatief groot, want de raad kiest zelf de onderwerpen.

(II) Een gemengde rekenkamercommissie

Het huidige model wordt gehandhaafd: er is een rekenkamercommissie met een externe voorzitter, externe leden en leden uit de raad. De volgende verbeteringen worden doorgevoerd:

- Onderwerpkeuze door de externe voorzitter en externe leden aan de hand van vaste criteria, na de raadsleden in de commissie te horen.
- Toelichting en communicatie hierover met de raad.

Criterum		Score in dit scenario
A	**Doelmatigheid**	(-) Relatief veel middelen voor vergaderen en aanbesteden.
B	**Omvang rol**	Net als in de huidige situatie is de rol van deze rekenkamer relatief groot.
C	**Regie raad**	(+/-) Sterk afhankelijk van het samenspel binnen de rekenkamercommissie.
D	**Aansluiting taal raad**	(+) Relatief groot door het perspectief van raadsleden in de commissie.
E	**Onafhankelijkheid onderwerpkeuze**	Dit is net als nu afhankelijk van het samenspel binnen de commissie.
F	**Transparantie onderwerpkeuze**	(+/-) Blijft aandachtspunt: afhankelijk van samenspel tussen commissie en de raad.

Welke scenario kiest u?

(III) De maximaal onafhankelijke rekenkamer

De nadruk ligt in dit scenario op onafhankelijke onderwerpkeuze: de rekenkamer doet dit volledig zelfstandig, met een schuin oog naar wat de politieke actualiteit en wat fracties belangrijk vinden. De rekenkamer licht de onderwerpskeuze toe aan de raad. De rekenkamer wordt ingevuld door een directeur die verantwoordelijk is voor het (laten) uitvoeren van al het onderzoek.

Criterum		Score in dit scenario
A	**Doelmatigheid**	(+) Relatief veel middelen voor onderzoek, beperkte vergadertijd.
B	**Omvang rol**	Grote rol: deze rekenkamer positioneert zich dichtbij het raadswerk.
C	**Regie raad**	(-) Door de formele afstand is de regie van raad relatief beperkt.
D	**Aansluiting taal raad**	(+/-) Afhankelijk van de prioriteit die de rekenkamer hieraan geeft.
E	**Onafhankelijkheid onderwerpkeuze**	Onderwerpkeuze is in dit model maximaal onafhankelijk.
F	**Transparantie onderwerpkeuze**	(+) Relatief groot door de toelichting die de rekenkamer hierover geeft.

(IV) De rekenkamer als onderzoeksbureau van de raad

De raad is opdrachtgever voor de rekenkamer en hun samenspel is intensief. Dit kan betekenen dat raadsleden het onderzoek begeleiden of via hoorzittingen meedoen. Ook andere onderzoeksvormen zijn denkbaar, zoals 'second opinion' en raadsonderzoek. In dit scenario wordt uitgegaan van directeursmodel. De directeur organiseert de benodigde expertise om alle onderwerpen te kunnen behandelen.

Criterum		Score in dit scenario
A	**Doelmatigheid**	(+) Relatief veel middelen voor onderzoek, beperkte vergadertijd.
B	**Omvang rol**	De rekenkamer bevindt zich in het hart van het raadswerk.
C	**Regie raad**	(++) De raad voert in dit model maximaal regie op het rekenkamerwerk.
D	**Aansluiting taal raad**	(++) Goede aansluiting door intensief samenspel raad en rekenkamer.
E	**Onafhankelijkheid onderwerpkeuze**	Onderwerpkeuze is in dit model per definitie niet onafhankelijk.
F	**Transparantie onderwerpkeuze**	(+) Relatief groot door intensief samenspel raad en rekenkamer.

Bijlage 3

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Foto Rekenkamercommissie Groningen (2012) : functioneren, resultaten, voorwaarden en omstandigheden

Definitieve versie – 21 maart 2012
Auteurs: Igno Pröpper en Jurgen de Jong

Voorwaarden voor goed functioneren

Gemeenschappelijk beeld over betekenis en gewenste meerwaarde: beperkt
- De rekenkamercommissie heeft onvoldoende referentiekader voor het kiezen van onderwerpen. Bestaande selectiecriteria bieden te weinig steun.
- Wat is de gewenste meerwaarde? Is het onderzoek gericht op evalueren en leren of op het 'peentjes laten zweten' door het college?
- Wat is de bedoeling? Bouwt het onderzoek voort op informatie van het college of werkt de rekenkamercommissie parallel aan onderzoek van het college?

Open cultuur gericht op leren: deels
- Kritiek geven en ontvangen is binnen de Groningse bestuurscultuur nogal eens lastig.
- Er is interesse in de uitvoering van ex ante onderzoek, ter ondersteuning van beeld-, oordeels- en besluitvorming in de toekomst.

Voldoende expertise: grotendeels
- Er is ruim voldoende ervaring en relevante expertise bij de voorzitter en de externe leden.
- De huidige raadsleden zijn relatief onervaren. Het is verstandig naast nieuwe raadsleden ook ervaren raadsleden in de commissie te hebben.

Voldoende middelen: beperkt
- Uitgaande van de NVRR-norm van een budget van 1 euro per inwoner voor het rekenkamerwerk, is het jaarbudget van circa 30.000 euro te beperkt voor Groningen.
- De kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning is goed, maar de beschikbare capaciteit hiervoor is de afgelopen jaren steeds minder geworden en nu onvoldoende.

Het functioneren van de rekenkamercommissie

Draagvlak voor onderwerpkeuze en vraagstelling: deels
- De procedure die gevolgd wordt voor de onderwerpkeuze en de uiteindelijke afweging van onderwerpen zijn niet transparant voor de rekenkamercommissieleden zelf en de raad.
- College en ambtelijke organisatie hebben kritiek op politieke lading in vraagstellingen (bv. erfpacht).
- Het college heeft kritiek op dubbelingen tussen rekenkameronderzoek en eigen onderzoek in het kader van beleidsvoorbereiding- en evaluatie.

Professionele uitvoering en begeleiding onderzoeken: volledig
- Men is tevreden over de wijze waarop de rekenkamercommissie het onderzoek uitzet, externe bureaus aanstuurt en de kwaliteit van het onderzoeksproces en rapportages bewaakt.

Constructief samenspel binnen de rekenkamercommissie: deels
- Het samenspel tussen de drie geledingen binnen de commissie kan beter (voorzitter, raadsleden en externe leden) zodat iedereen tot zijn of haar recht komt gegeven ervaring, expertise en de beoogde rol.
- De vergaderorde van de rekenkamercommissie wordt als inefficiënt ervaren en staat in de beleving van betrokkenen te weinig in het teken van slagvaardig opereren.

Constructief samenspel met raad, college en ambtelijke organisatie: deels
- Tussen de rekenkamercommissie en het college is weinig contact . Collegeleden 'merken' weinig van de rekenkamercommissie. Deze is voor hen (nog) niet een gezaghebbend instituut. Er is vooral interactie via hoor- wederhoor – wat nogal eens 'stevig' is (erfpacht) of 'plichtmatig' wordt omarmd (jongerenwerk).
- Verschillende betrokkenen nemen waar dat de raad weinig voeling heeft met het rekenkamerwerk (bv. een 'kort geheugen' als het gaat om waarom een onderwerp gekozen is).

Kwaliteit en bruikbaarheid van rapporten

Objectiviteit en onafhankelijkheid: grotendeels
- De objectiviteit en afhankelijkheid van de rekenkamercommissie staat op zich buiten kijf. De soms politieke lading in de vraagstelling doet hier wél enige afbreuk aan.

Inhoudelijke scherpte en leesbaarheid: deels wel/ deels niet
- Men is overall gezien positief over de rapporten: deze zijn bruikbaar, leesbaar en toegankelijk.
- De rapporten kunnen winnen aan inhoudelijke scherpte. Conclusies en aanbevelingen worden soms als onbestemd, niet eenduidig of 'voor ieder wat wils' beoordeeld. De kans op doorwerking is dan op voorhand al minder volgens betrokkenen. Het beeld hierover verschilt. Zo is het rapport jongerenwerk voor sommigen oppervlakkig met weinig toegevoegde waarde, voor anderen biedt het een welkome ondersteuning van eigen analyse en voorgenomen verbeterstrategie.

Actualiteit rapporten: deels
- De lange looptijd van het onderzoek beperkt in aantal gevallen de actualiteit.

Resultaten

Doorwerking van rapporten: deels
- De doorwerking hangt onder andere af van het onderwerp de politieke actualiteit van het moment.
- Rekenkamerrapporten krijgen serieuze aandacht en werken vrijwel altijd in enige mate door. Dit kan doordat een onderwerp nadrukkelijker op de politieke agenda komt (krachtwijken), een vervolgonderzoek wordt uitgevoerd (motie onderzoek decentralisaties) of doordat het college aanbevelingen overneemt en uitvoert (erfpacht, bv website waardeberekening erfpacht).
- De uitkomsten van rekenkameronderzoek krijgen niet of nauwelijks doorwerking via algemene lessen naar andere dossiers en onderwerpen. Zo blijven thema's als informatievoorziening, projectmanagement en het formuleren van SMART beleidsdoelen herhaaldelijk naar voren komen.

Zichtbaarheid van doorwerking: deels
- De ambtelijke organisatie geeft aan dat aanbevelingen uit rekenkameronderzoek over het algemeen consciëntieus worden opgevolgd.
- Rekenkamercommissieleden en raadsleden hebben weinig inzicht in de opvolging van aanbevelingen. Zij vinden de verantwoording door het college hierover te summier.

Versterken kaderstellende en controlerende rol van de raad: beperkt
- De raadsleden zien zelf een bescheiden bijdrage van het rekenkamerwerk aan de kaderstellende en controlerende rol.
- Met name de rekenkamercommissie en het college zien hier niet of nauwelijks doorwerking.

Omstandigheden waaronder de rekenkamercommissie functioneert

Sterk gepolitiseerde situatie
- Door sterk gepolitiseerde bestuurscultuur in Groningen is minder ruimte voor leren en 'trial and error'.
- Samenwerking binnen de raad en tussen raad en college op proceskwaliteit is minder goed ontwikkeld.

Sterke dienstenstructuur
- De diensten van de gemeente Groningen kennen sterk verschillende subculturen.
- Concernbreed leren van ondermeer rekenkameronderzoek is hierdoor lastiger.

Professionalisering ambtelijke organisatie
- Er vindt binnen de ambtelijke organisatie een professionaliseringsslag plaats gericht op de versterking van de inhoudelijke kwaliteit van beleid en planning en control.

Versterken interne checks and balances
- Er is ontwikkeling ingezet om de interne checks and balances binnen de uitvoerende macht (college en ambtelijke organisatie) te versterken, onder andere door het aanstellen van een onafhankelijke controller.

Controletoren verminderen
- In lijn met landelijke ontwikkelingen willen college en ambtelijke leiding de 'controletoren' verminderen .
- onderzoek en evaluatie moeten meer in dienst komen van gezamenlijk leren dan van controle en verantwoording.

Bezuinigingen en een groter beroep op slagkracht
- Door bezuinigingen is er structureel minder geld beschikbaar om als gemeente iets te realiseren in de samenleving.
- Dit doet een groter beroep op de slagkracht van de gemeente (doeltreffend én doelmatig bestuur).