

Aan de gemeenteraad van Beuningen

Geachte raadsleden,

Met deze rekenkamerbrief wil ik u graag informeren over mijn werkzaamheden als rekenkamerdirecteur en vooral over mijn voornemens voor de komende tijd. Ik stel het zeer op prijs om hierover binnenkort met u van gedachten te kunnen wisselen.

Deel 1. De rekenkamerfunctie van Beuningen¹

Waarom dient de rekenkamer?

Nadat in januari 2010 de rekenkamersamenwerking met zes andere gemeenten in de regio² was beëindigd, heeft de gemeente Beuningen tijdelijk geen rekenkamer(functie) gehad. Na een periode waarin is nagedacht over de vraag wat het meest geschikte model is voor Beuningen, heeft u als gemeenteraad in de zomer van 2012 een nieuwe rekenkamerfunctie ingesteld, met een verordening, een werkwijzenotitie en een jaarlijks budget van €12.500. In april 2013 heeft u mij benoemd als rekenkamerdirecteur van de gemeente Beuningen voor de periode van 3 jaar.

Waarom dient de rekenkamer? Volgens de Gemeentewet onderzoekt de rekenkamer de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Alleen moet de rechtmatigheidscontrole op de jaarrekening, zo stelt de wet, aan de accountant worden overgelaten. 'Het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur' gaat in feite over alles wat het college (ondersteund door het ambtelijk apparaat) doet, maar ook de raad valt er onder, en de relatie tussen college en raad. Het werkterrein van de rekenkamer is dus heel breed.

Wie bepaalt dan wat de rekenkamerdirecteur doet? Niemand stuurt de rekenkamer aan, dus zij bepaalt zelfstandig waar zij zich op richt. Maar: het instrument is bedoeld om de controlerende functie van de gemeenteraad te versterken. Dat was de belangrijkste reden voor de invoering van een gemeentelijke rekenkamer bij de invoering van het dualisme in 2001.³ In die zin is de rekenkamer er ten behoeve de gemeenteraad, en zo vat ik mijn taak ook nadrukkelijk op.

De meeste gemeentelijke rekenkamers in Nederland vullen hun wettelijke taak zo in dat ze jaarlijks enkele stevige evaluatieonderzoeken verrichten naar de doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het door het college uitgevoerde beleid op een specifiek gemeentelijk beleidsterrein. Dat leidt tot rapporten over bijvoorbeeld de uitvoering van de Wmo, de effectiviteit van het veiligheidsbeleid of het risicomanagement van de gemeente. De gemeenteraad van Beuningen heeft ervoor gekozen om het anders te doen. De rekenkamerdirecteur gaat geen onderzoeken uitvoeren zoals dat in het

¹ Een gemeente is verplicht ofwel een rekenkamer ofwel een rekenkamerfunctie te hebben. Een rekenkamerfunctie wordt meestal ingevuld door een rekenkamer*commissie* te benoemen, waar soms ook raadsleden deel van uit maken. Een rekenkamer heeft wat meer bevoegdheden dan een rekenkamerfunctie en moet aan bepaalde wettelijke eisen voldoen voor onder meer de samenstelling en de aanstellingstermijn. Als wordt gekozen voor een rekenkamerfunctie heeft de raad meer vrijheid om zaken naar eigen inzichten in te richten. De gemeente Beuningen heeft dus een rekenkamer*functie*, maar in deze en volgende brieven zal ik dat rare woord 'functie' af en toe weglaten en gewoon over 'rekenkamer' en 'rekenkamerdirecteur' spreken.

² De gemeenten Druten, Groesbeek, Heumen, Millingen a/d Rijn, Ubbergen en West Maas en Waal.

³ En zo staat het ook in de Memorie van Toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur.

'traditionele model' gebeurt, maar rapporteert minimaal twee maal per jaar in een rekenkamerbrief over onderwerpen die aan de hand van met name de raadsstukken worden bestudeerd. Dit model is het **visitatiemodel** genoemd, en wordt – voor zover mij bekend – op deze manier niet in andere gemeenten gebruikt.⁴ Het zal dus in de praktijk vorm moeten krijgen, en ik beschouw dat als een mooie uitdaging voor gemeenteraad en rekenkamerdirecteur samen.

Dit visitatiemodel, gecombineerd met een relatief bescheiden jaarbudget, bepaalt en beperkt de omvang en ook de aard van mijn werk als rekenkamerdirecteur. Diepgaand onderzoek doen naar een specifiek dossier, of naar de effectiviteit van het beleid op een bepaald terrein is binnen de gegeven randvoorwaarden niet mogelijk. Wel kunnen raad of rekenkamer een voorstel doen voor aanvullend of verdiepend onderzoek naar een specifiek onderwerp. De raad, die daarvoor extra budget zal moeten vrijmaken, beslist dan over dat voorstel. Als rekenkamerdirecteur kan ik adviseren over het nut van eventueel extra onderzoek en over de vraag hoe zo'n onderzoek dan zou moeten worden vormgegeven en uitgevoerd. Tot slot is er de mogelijkheid om (binnen het rekenkamerbudget) specifieke expertise in te huren als dat nodig of wenselijk is.

Werkzaamheden tot nu toe

Omdat de rekenkamer er is voor de gemeenteraad, heb ik de afgelopen tijd gebruikt om met alle fracties kennis te maken en te overleggen over de vraag wat zij van de nieuwe rekenkamerdirecteur verwachten. Ik heb ook gesproken met de burgemeester in zijn rol als voorzitter van de raad, en met de griffier. Met beiden heb ik het gehad over de vraag op welke manier de rekenkamer de gemeenteraad van dienst kan zijn. Met de wethouders en de gemeentesecretaris heb ik kennismakingsgesprekken gevoerd. Voor de zomer heb ik ook een raadsvergadering en een vergadering van de commissie Financiën en Algemene Zaken bijgewoond, om eens te proeven hoe die in Beuningen verlopen.

In praktische zin kan ik u melden dat ik vanaf mei j.l. van de griffie alle raadsstukken en andere informatie krijg toegezonden die u als raad ontvangt, en dat ik toegang heb tot het raadsinformatiesysteem. Tot slot heb ik gezorgd voor administratieve c.q. secretariële ondersteuning (die uit het rekenkamerbudget moet worden betaald), hoewel ik daar tot nu toe geen gebruik van heb hoeven maken.

Rekenkamerbrieven en de raadsbehandeling

In de Verordening Rekenkamer Beuningen en de Notitie Werkwijze Rekenkamer Beuningen van juni 2012 is vastgelegd dat de rekenkamerdirecteur in ieder geval tweemaal per jaar een rekenkamerbrief aan de raad stuurt. Daarin geeft zij een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid ten aanzien van een aantal door haar zelf gekozen onderwerpen, en adviseert ze, waar nodig, over de verbetering daarvan.

Deze rekenkamerbrieven kennen, ook omdat het Beuningse model nieuw is, geen voorgeschreven format. Ik stel me voor dat de brief de ene keer een thematisch karakter zal hebben, de andere keer worden misschien één of meer beleidsonderwerpen besproken, en het kan ook een mengvorm zijn. Soms kom ik de raad misschien liever mondeling ergens over informeren of rapporteren. Ook dit zal in de praktijk vorm moeten krijgen.

⁴ Ik zal dat in de gaten houden de komende jaren.

Elke rekenkamerbrief bied ik aan de raad aan. Ik ga er vanuit dat de brief vervolgens door de raad geagendeerd wordt. Meestal zal de Commissie Financiën en Algemene Zaken de aangewezen plek zijn om er met elkaar over te spreken, maar soms kan het onderwerp aanleiding zijn om een andere commissie te kiezen. Ik licht mijn brief dan kort toe, en beantwoord graag vragen. Vervolgens zal er een gesprek tussen fracties onderling en tussen raad en college moeten ontstaan, over de vraag of de rekenkamerbrief mogelijk tot beleidswijzigingen, andere procedures, nieuwe afspraken of initiatieven moet leiden. Het is van belang dat ook het college aan die bespreking deelneemt, aangezien het in de brieven natuurlijk vaak over taken en bevoegdheden van het college gaat.

Soms zal het nodig zijn om voorafgaand aan de raadsbehandeling een bestuurlijke reactie op de rekenkamerbrief te vragen van het college. Daarover is niets vastgelegd in de Verordening of de werkwijzenotitie, of afgesproken tussen raad en rekenkamer. Het vragen van een bestuurlijke reactie is de gebruikelijke gang van zaken bij de totstandkoming van rekenkamerrapporten elders in het land. Het college kan reageren op de conclusies en aanbevelingen, en dat komt het debat in de raad ten goede. Door bijvoorbeeld aan te geven dat bepaalde aanbevelingen gemakkelijk kunnen worden doorgevoerd in de gemeentelijke organisatie, of door aan te geven wat volgens het college de consequenties zijn van bepaalde aanbevelingen, is de raad beter in staat om over de aanbevelingen te beslissen.

In de praktijk zal duidelijk moeten worden of er (altijd) raadsbeslissingen uit de behandeling van de rekenkamerbrieven voortvloeien. Dat hangt onder meer af van de vraag of de rekenkamerbrief concrete conclusies en aanbevelingen bevat, en wat de bespreking daarvan oplevert. We zullen gewoon moeten bekijken hoe dat gaat en dan besluiten over de verdere procedure.

Deel 2. Agenda rekenkamer

Op basis van de gevoerde gesprekken en de bestudeerde stukken, en wetend wat er in andere gemeenten speelt, heb ik een aantal onderwerpen geselecteerd die mijns inziens geschikt zijn voor toekomstige rekenkamerbrieven voor de gemeenteraad van Beuningen in de komende tijd (zeg maar de komende twee jaar). Ik zet ze hieronder op een rijtje, en hoor graag wat u vindt.

Vooraf is het goed om duidelijk te zijn over de **criteria** die ik heb gehanteerd bij de selectie van deze onderwerpen. Deze komen voort uit de wettelijke taak van de rekenkamerfunctie en uit het gekozen visitatiemodel.

1. Onderwerp en aanpak moeten relevant zijn voor de kaderstellende en/of controlerende rol van de raad;
2. Onderwerp en aanpak moeten nuttig en relevant zijn voor de raad als geheel;
3. Over het onderwerp moeten zonder diepgaand onderzoek conclusies en aanbevelingen kunnen worden geformuleerd die bruikbaar zijn voor de raad, en voor de kwaliteit van het gemeentebestuur;
4. Indien mogelijk zijn over het onderwerp elders in het land voor Beuningen relevante lessen geleerd, of kan worden geleerd van de vergelijking met andere gemeenten of organisaties.

Ik wil nog opmerken dat ik te allen tijde opensta voor suggesties voor andere onderwerpen. Die ideeën kunnen afkomstig zijn van fracties, individuele raadsleden, commissieleden of ieder ander. Ik neem elke suggestie serieus in overweging en zal deze toetsen aan de genoemde criteria.

1. Informatievoorziening gemeenteraad

Een eerste voorstel is om een scan te maken van de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad, en de daarmee gepaard gaande verhoudingen tussen college en raad. Een goede informatievoorziening aan de raad is essentieel voor goede besluitvorming en daarmee de kwaliteit van het lokale bestuur. Als raadsleden niet tijdig over voldoende goede informatie kunnen beschikken, of er niet op de goede manier gebruik van maken, dan is dat schadelijk voor hun kaderstellende en controlerende rol.

Informatievoorziening is een heel breed begrip. Daaronder valt veel, van mondelinge vragen tijdens raadsvergaderingen tot een raadsenquête of de manier waarop het raadsinformatiesysteem werkt. De rekenkamerbrief zou zowel antwoord moeten geven op een aantal beschrijvende vragen (over welke formele en informele informatie-instrumenten beschikt de gemeenteraad, hoe wordt daar gebruik van gemaakt, en wat is daarbij de rol van de voorzitter van de raad, de griffie, het college en het ambtelijk apparaat?), als ook een oordeel moeten bevatten over de kwaliteit van de informatievoorziening en de mogelijke verbeterpunten. Mogelijk is het een onderwerp dat moet worden opgesplitst. De kwaliteit van de schriftelijke raadsvoorstellen die de raad van het college ontvangt, is bijvoorbeeld een deelonderwerp dat zich goed leent voor een aparte rekenkamerbrief. Andere mogelijke deelthema's zijn bijvoorbeeld de regels en afspraken rondom de beantwoording van (mondelinge, schriftelijke en technische) vragen aan het college, of de kwaliteit van de financiële informatie die de raad krijgt.

2. Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek in Beuningen

Het gemeentebestuur doet zelf ook allerlei onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn beleid. Het college is daartoe ook wettelijk verplicht, op grond van artikel 213a van de Gemeentewet. In één van de komende rekenkamerbrieven kan dit verzamelde onderzoek, van het afgelopen jaar of afgelopen jaren, nader worden bekeken. Daarbij kun je denken aan de onderzoeksvraag welke keuzes het college hierbij maakt, op welke wijze de raad daarbij betrokken is en wat de kwaliteit is van de uitgevoerde onderzoeken. Worden de goede onderzoeksvragen gesteld, worden de onderzoeken deugdelijk uitgevoerd en zijn de conclusies en aanbevelingen bruikbaar?

Een variant hierop is dat voor één of meer concrete beleidsonderwerpen het evaluatieonderzoek dat het college heeft laten doen wordt bestudeerd en van commentaar wordt voorzien. Dat kan deels op basis van de stukken – denk aan het bestuderen van de oorspronkelijke beleidsnota, en het vergelijken van de doelstellingen die daarin worden genoemd met de gerapporteerde resultaten van het beleid – maar het zal ook altijd enkele aanvullende gesprekken (met in ieder geval de verantwoordelijk ambtenaar en de portefeuillehouder) vergen. Daarmee komt het tamelijk dicht in de buurt van een 'traditioneel rekenkameronderzoek', en is het dus de vraag of dat nog binnen het visitatiemodel valt. Misschien is het een idee dit een keer te proberen, om te zien wat het oplevert.

3. Bestuurlijke samenwerking en de rol van de raad

Een derde relevant onderwerp is de manier waarop de gemeenteraad betrokken is bij de vele samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Beuningen deelneemt. Gemeenteraden hebben niet altijd voldoende grip op die samenwerking, zo weten we, terwijl dat alleen maar belangrijker

wordt met de grote decentralisaties in het sociale domein in aantocht. Het onderwerp is vrij recent nog aan de orde geweest in relatie tot het samenwerkingsverband Breed, zo heb ik gezien. Dat was jaren geleden ook al eens het geval. De rekenkamerbrief zou zich zeker niet tot de relatie met Breed moeten beperken, maar het onderwerp in een breder verband moeten plaatsen. Uit de discussie over Breed wel iets valt af te leiden over de informatiebehoeften van de Beuningse raad en raadsfracties, maar het zou goed zijn om nadrukkelijk ook andere bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden hierbij te betrekken.

In de rekenkamerbrief zouden aan de orde kunnen worden gesteld vragen als: heeft de raad een visie geformuleerd op samenwerking als instrument in het besturen van de gemeente, en op de wijze waarop dit instrument wordt ingezet (afwegingskader)? Wat is op dit moment de feitelijke rol van de Beuningse gemeenteraad bij de totstandkoming en het functioneren van samenwerkingsverbanden? Hoe vult de gemeenteraad op dit moment de sturing en controle van regionale samenwerkingsverbanden in? Zijn er daarbij verschillen tussen de diverse samenwerkingsverbanden en zijn daar lessen uit te trekken? En heel belangrijk: hoe staat het met de tevredenheid hierover in de raad, en zijn er verbeteringen mogelijk? In 2009 heeft de toenmalige rekenkamercommissie hier onderzoek naar gedaan, in Beuningen en de buurgemeenten. Dat onderzoek vormt een mooie basis om nu, vijf jaar later, na te gaan of de conclusies van dat onderzoek nog steeds gelden en of er iets met de aanbevelingen is gedaan.

4. Sturende werking van de jaarstukken (Programmabegroting en Jaarrekening)

Begroting en jaarrekening kunnen worden beschouwd als financiële documenten, maar in het duale bestel zijn het vooral ook documenten die de raad in staat moeten stellen om de beleidskaders vast te stellen en te controleren of het beleid is uitgevoerd. Kan een gemiddeld raadslid dat wel met de begroting en rekening zoals ze nu zijn? Deze vraag leeft bij alle gemeenten in meer of mindere mate. Mijn ruime ervaring met (rekenkamer)onderzoek in het lokaal bestuur stelt mij in staat om met een beperkte tijdsinvestering (*quick scan*) naar de Beuningse jaarstukken te kijken en antwoord te geven op de vraag: kan ik hiermee mijn kaderstellende en controlerende rol goed vervullen, en vooral: kan het mogelijk beter?

5. Rol van de raad bij komende decentralisaties in het sociale domein

Beuningen heeft momenteel, net als alle andere Nederlandse gemeenten, zijn handen vol aan de decentralisaties op het gebied van de jeugdzorg, de Participatiewet en de AWBZ. Mede omdat de decentralisaties gepaard gaan met de oprichting van nieuwe samenwerkingsverbanden hebben veel gemeenteraden het gevoel langs de zijlijn te staan. Ook als de nieuwe taken straks definitief zijn overgeheveld, is er een risico dat gemeenteraden onvoldoende greep krijgen op de ontwikkelingen en keuzes die worden gemaakt. Een belangrijke vraag die in een rekenkamerbrief kan worden aangesneden is: hoe moet de raad zijn betrokkenheid bij dit proces vormgeven, met behoud van de verschillende verantwoordelijkheden in dit proces? Hoe laat je je als raad informeren, op welke momenten, op welke manieren? Bouw je tussentijdse evaluatiemomenten in, en waarop evalueer je dan? Ook voor dit onderwerp kan ik de Beuningse raad voorzien van vergelijkingsmateriaal uit andere gemeenten. Niet omdat de dingen in andere gemeenten beter gaan, maar omdat het laat zien welke keuzes elders worden gemaakt. Dat helpt om te bepalen hoe je het in Beuningen wilt regelen.

6. Kwaliteit van de besluitvorming door de raad

Kwaliteit van de besluitvorming kan veel omvatten, en is een nog breder thema dan de kwaliteit van de informatievoorziening. Beide zaken zijn overigens onverbrekkelijk met elkaar verbonden. Om niet in abstracties terecht te komen zou het bij dit thema moeten gaan om concrete onderwerpen of aspecten van de besluitvorming. Een onderwerp is bijvoorbeeld de vergaderstructuur van de raad, waarbij je kunt denken aan vragen als: is deze efficiënt, kan het efficiënter? Wordt er onderscheid gemaakt tussen bespreekpunten met een informatief, een meningsvormend en een besluitvormend karakter? Hoe is de verhouding tussen openbare en besloten besprekingen? Is de vergaderstructuur en -cyclus van de raad goed afgestemd op de behoeften van de raad, en op de vergadercyclus van de gemeenschappelijke regelingen waaraan Beuningen deelneemt? Een andere invalshoek is de vraag hoe toegankelijk de besluitvorming is voor burgers en bedrijven. Kunnen mensen te weten komen wat wanneer wordt besloten en is besloten, en zijn er voldoende mogelijkheden om invloed uit te oefenen?

7. Besluitvorming over grote projecten of dossiers

Mogelijk zijn er projecten of dossiers waarover gecompliceerde en/of langdurige besluitvorming heeft plaatsgevonden. Voor de raad kan het nuttig zijn om de rekenkamerdirecteur als onafhankelijke observator het besluitvormingsproces in kaart te laten brengen. Ik denk daarbij aan zaken als: is de besluitvorming efficiënt geweest, snel genoeg, of misschien te snel? Is de raad op tijd en op de juiste wijze betrokken? Hadden andere partijen betrokken kunnen of moeten worden? Hoe is de communicatie tussen college en raad verlopen? Dat leidt tot een objectieve weergave van de gang van zaken, die aanleiding kan geven om het een volgende keer anders af te spreken.

Deel 3. De eerstvolgende rekenkamerbrief

Mijn voornemen is dat de nieuwe raad in maart 2014 een eerste inhoudelijke rekenkamerbrief kan behandelen. Een geschikt eerste onderwerp zou 'De bestuurlijke samenwerking en de rol van de raad' kunnen zijn (nummer 3 in bovenstaande opsomming). Met de voorbereidingen hiervoor ben ik al begonnen.

Die voorbereidingen hebben geleid tot een belangrijke kanttekening bij het eerdergenoemde visitatiemodel van de rekenkamer van Beuningen. Ik heb me gerealiseerd dat het model op één punt ietwat moet worden bijgesteld. Het betreft de veronderstelling dat ik in rekenkamerbrieven enkel op basis van schriftelijke (raads)stukken over thema's en onderwerpen kan rapporteren. Die veronderstelling is mijns inziens niet helemaal realistisch. Volgens mij is er geen goede rekenkamerbrief te maken zonder daarvoor een aantal gesprekken in Beuningen te voeren. Daarvoor zijn in ieder geval drie redenen.

De eerste reden dat altijd één of meer gesprekken nodig zijn, is dat ik inzicht moet hebben in de context en (politieke) voorgeschiedenis van een onderwerp om zinvolle aanbevelingen te kunnen doen. Beslissingen uit het verleden zijn bepalend voor de huidige situatie, sommige dossiers kennen een moeizame voorgeschiedenis, en onderwerpen liggen soms gevoelig omdat bepaalde partijen er al lange tijd over van mening verschillen. Ik kan u als raad niet goed adviseren als ik daar niet van de op de hoogte ben. Niet omdat ik daarmee politiek zou willen gaan bedrijven. Integendeel, om juist niet in een historische of politieke strijd betrokken te raken, is het nodig om de achtergrond en de

gevoeligheden te kennen. Ik kan daar dan rekening mee houden en zorgen dat mijn aanbevelingen op maat zijn.

De tweede reden dat een documentenonderzoek niet voldoende is, is dat het voor geen enkel onderwerp goed voorstelbaar is dat ik er conclusies over ga trekken zonder te hebben gesproken met de behandelende ambtenaar of ambtenaren. Ik moet gebruik kunnen maken van alles wat zij kunnen vertellen over de *ins and outs* van een onderwerp. Een gesprek met degene die een beleidsvoorstel heeft voorbereid en uitgevoerd, of degene die een dossier heeft behandeld de afgelopen jaren lijkt een minimale voorwaarde om over dat beleid of dat dossier vervolgens zinvolle uitspraken en aanbevelingen te kunnen doen. Bovendien: het is in mijn ogen niet meer dan fatsoenlijk om even te gaan praten met degene die zich dagelijks met een onderwerp bezighoudt.

Ook de derde reden heeft deels met fatsoen te maken. Ook de verantwoordelijk bestuurder (wethouder of burgemeester) wil vanzelfsprekend graag zijn visie op het onderwerp of thema kunnen geven, voordat ik erover schrijf en met u als raad in discussie ga. Ook om inhoudelijke redenen is het volgens mij wenselijk én noodzakelijk om die bestuurlijke visie mee te nemen. Soms kan dat het beste tijdens het onderzoek dat aan de rekenkamerbrief ten grondslag ligt, om zodoende de opbrengst van dat gesprek in de rekenkamerbrief mee te nemen. Soms is het misschien genoeg om een bestuurlijke reactie van het college te vragen nadat de rekenkamerbrief al is geschreven. Dat zullen we in de praktijk moeten zien.

Volgens mij is er niets dat zich verzet tegen het voeren van een aantal gesprekken in de voorbereiding op een rekenkamerbrief. Als de gesprekken op één dag kunnen worden gepland – en gezien de ervaring met de efficiënte hulp van de griffie tot nu toe gaat dat vast lukken – hoeft dat niet veel extra tijd te kosten. Het zal de kwaliteit van de rekenkamerbrief zeer ten goede komen, dat weet ik zeker. Wat mij betreft probeer ik dit de komende maanden uit, en bespreken we in het voorjaar met de nieuwe raad wat u vindt van het eerste resultaat.

Tot slot

Tot zover mijn eerste ervaringen en ideeën. Ik kijk ernaar uit om de komende tijd met u over deze brief van gedachten te wisselen.

Met vriendelijke groet,

Klaartje Peters