

Jaarverslag 2010

28 maart 2011

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1. Inleiding	5
2. Doelstellingen en organisatie	6
2.1. Wettelijke grondslag	6
2.2. Missie en onderzoeksprotocol	6
2.3. Interne organisatie en overleg	7
3. Uitvoering onderzoeken	9
3.1. In onderzoeksprogramma opgenomen onderwerpen	9
3.2. Uitvoering onderzoeken	9
3.3. Onderzoeken / rapportages per gemeente	10
4. Financieel overzicht	13
4.1. Inleiding	13
4.2. Resultatenrekening 2010	13
4.3. Balans	14
4.4. Resultaatsbestemming	15
Bijlagen	
Bijlage 1: Nevenfuncties leden Rekenkamer West-Brabant	17
Bijlage 2: Overzicht onderzoeksprogramma 2010	19
Bijlage 3: Doorontwikkeling	23

1. Inleiding

1.1. Inleiding

Voor u ligt het Jaarverslag van de Rekenkamer West-Brabant over het jaar 2010.

Het Jaarverslag is als volgt samengesteld:

- in hoofdstuk 2 wordt een toelichting gegeven op de doelstellingen en interne organisatie;
- in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de uitvoering van de onderzoeken en de op basis daarvan uitgebrachte onderzoeksrapportages;
- in hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van de financiële aspecten.

Ter informatie is in de bijlagen een toelichting opgenomen op de in 2010 uitgevoerde onderzoeken. Tevens is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste bevindingen bij de in 2010 uitgevoerde evaluatie van de werkwijze van de Rekenkamer.

2. Doelstellingen en organisatie

2.1. Wettelijke grondslag

Gemeentewet

Het functioneren van de Rekenkamer West-Brabant vindt zijn juridische grondslag in de Gemeentewet. In het kader van de dualisering is daarin vanaf 2006 opgenomen dat gemeenten een rekenkamer of rekenkamerfunctie moeten instellen. De rekenkamer(functie) onderzoekt de *doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.*

Samenwerking tussen 9 gemeenten

In oktober 2005 werd door de gemeenten Bergen op Zoom, Geertruidenberg, Halderberge, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen en Zundert besloten om te komen tot samenwerking bij de uitoefening van de rekenkamerfunctie. Vanaf 2007 resp. 2009 hebben ook de gemeenten Moerdijk en Etten-Leur zich hierbij aangesloten.

Het samenwerkingsverband had aanvankelijk betrekking op de periode 2006-2008. In 2008 hebben de gemeenten de werking geëvalueerd en besloten om het samenwerkingsverband in de periode 2009-2012 voort te zetten.

Verordening Rekenkamercommissie en Convenant

Met het oog op deze samenwerking hebben de gemeenteraden elk een gelijklopende "Verordening rekenkamercommissie" vastgesteld waarin de taken, bevoegdheden en hoofdlijnen in de werkwijze zijn beschreven. Met het oog op de praktische invulling is tussen de negen gemeenten tevens een "Convenant betreffende de samenwerking van rekenkamercommissies" gesloten, waarin nadere afspraken zijn vastgelegd m.b.t. de te volgen werkwijze en kostenverdeling.

2.2. Missie en onderzoeksprotocol

De missie van de Rekenkamer West-Brabant luidt:

"De Rekenkamer West-Brabant wil met zorgvuldig onderzoek en een positief-kritische houding bijdragen aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en het verbeteren van de kwaliteit van het lokale bestuur."

De zorgvuldigheid wordt geborgd in de wijze waarop het onderzoeksproces verloopt. De belangrijkste aspecten van de bij de onderzoeken te hanteren werkwijze zijn vastgelegd in het Onderzoeksprotocol.

In 2010 is in het kader van het traject Doorontwikkeling de werkwijze geëvalueerd. Op basis daarvan is het Onderzoeksprotocol op enkele aspecten aangepast, en in de vernieuwde opzet vastgesteld in de vergadering van 25 oktober 2010.

Het Onderzoeksprotocol is opgenomen op de website van de Rekenkamer (www.rekenkamerwestbrabant.nl).

De missie en het Onderzoeksprotocol zijn ook in 2010 bepalend geweest bij de selectie van de te onderzoeken onderwerpen en de uitvoering van de uitgevoerde onderzoeken.

2.3. Interne organisatie en overleg

Algemene vergadering

De rekenkamercommissie bestaat uit de voorzitter en leden van de Rekenkamer. Het bestuur komt periodiek (in beginsel 2-wekelijks) bijeen. In 2010 waren er 23 vergaderingen. Van alle vergaderingen worden notulen opgesteld en in een volgende vergadering vastgesteld.

Samenstelling Rekenkamer 2010

Leden

Op grond van de Verordening bestaat de rekenkamercommissie uit minimaal vijf en maximaal acht externe leden. De benoeming vindt in aansluiting op de hiervoor genoemde periode plaats tot en met 31 december 2012. In geheel 2010 bestond de Rekenkamer West-Brabant uit vijf leden. Dit waren:

De heer drs. R.J.A. Clayden, voorzitter

De heer dr. J. Naafs, plv. voorzitter

Mevrouw mr. drs. A.M.M. van Breugel

De heer drs. M.G. van Schadewijk

Mevrouw E.J.M. De Jong-Stabel

In bijlage 1 zijn de nevenfuncties van de leden van de Rekenkamer opgenomen.

Secretaris

De Rekenkamer wordt ondersteund door de secretaris, drs. W. de Schipper. De secretaris ondersteunt de leden van de Rekenkamer door inhoudelijke en procesmatige voorbereiding en begeleiding van de onderzoeken en uitvoering van de secretariaatstaken.

Interne organisatie

De Rekenkamer is verantwoordelijk voor de uitvoering van de onderzoeken en de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen. Hiertoe hanteert zij, op basis van het Onderzoeksprotocol een methode van uitbesteden van de onderzoeken aan deskundige externen. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de onderzoekswijze.

Begeleidingsteams

Om op praktische wijze sturing te geven aan de onderzoeken werd in 2010 per onderzoek een begeleidingsteam geformeerd waaraan werd deelgenomen door steeds twee leden van de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft in 2010 12 onderzoeken en 3 quick scans uitgevoerd. Door de begeleidingsteams is in 43 bijeenkomsten de voorbereiding, voortgang en rapportage van de onderzoeken begeleid.

Bij de start van een onderzoek of quick scan vindt een introductiebijeenkomst plaats met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen. In totaal zijn in 2010 door de begeleidingsteams 15 introducties verzorgd.

Daarnaast is door de begeleidingsteams bij de voorbereiding van diverse onderzoeken overleg gevoerd met (een vertegenwoordiging van) de gemeenteraad van de betrokken gemeente. In dit overleg is de inhoud en aanpak van het onderzoek toegelicht, en zijn de raadsleden in de gelegenheid gesteld om aandachtspunten te formuleren die door de Rekenkamer vervolgens ook zoveel als mogelijk bij het onderzoek en bij de rapportage betrokken zijn.

Tot slot zijn na het uitbrengen van de rapportages in 14 bijeenkomsten de bevindingen van de onderzoeken gepresenteerd aan (een vertegenwoordiging van) de gemeenteraad.

Onderzoekers

Met het oog op de kwaliteit worden per onderwerp onderzoekers geselecteerd die op grond van hun kennis en ervaring het meest geschikt worden geacht om het onderzoek uit te voeren.

Eigen ontwikkeling van deskundigheid

De Rekenkamer West Brabant is lid van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). De diverse bijeenkomsten worden door de leden bijgewoond om zorg te dragen dat landelijke ontwikkelingen worden bijgehouden.

Ook regionale gemeentelijke ontwikkelingen worden gevolgd, waardoor een goed beeld bestaat over wat er in de individuele gemeenten speelt.

Cursus voor nieuwe raadsleden

Op 16 november 2010 is door de Rekenkamer een cursus rekenkameronderzoek verzorgd voor nieuw aangetreden raadsleden.

Overleg griffiers

Op 11 oktober 2010 heeft overleg plaatsgevonden met de griffiers van de betrokken gemeenten.

3. Uitvoering onderzoeken

3.1. In onderzoeksprogramma 2010 opgenomen onderwerpen

Op grond van de Gemeentewet bepaalt de Rekenkamer op onafhankelijke wijze de in onderzoek te nemen onderwerpen. Daarbij is in de Gemeentewet wel een bepaling gevoegd waarin wordt aangegeven dat "de rekenkamer op verzoek van de raad een onderzoek kan instellen." Als onderdeel van de voorbereiding van het onderzoeksprogramma stelt de Rekenkamer de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid om zo'n verzoek in te dienen.

Om invulling te geven aan zijn regionale functie stelt de Rekenkamer daarbij zelf enkele thema's voor die gezien hun aard geschikt geacht worden voor uitvoering in meer gemeenten. De gemeenteraden kunnen bij het indienen van hun verzoek ook aangeven dat zij willen deelnemen aan een van deze thema's. Langs deze weg is in 2010 voor negen gemeenten voorzien in onderzoek naar het onderwerp "Prestatieafspraken gemeenten en woningcorporaties."

Daarnaast werden vanuit het jaarplan 2010 onderzoeken uitgevoerd naar:

- Lokaal Veiligheidsbeleid i.r.t. Politie (Bergen op Zoom, Oosterhout, Roosendaal)
- Bestuursrapportages (quick scans in Etten-Leur, Halderberge en Moerdijk)

In bijlage 2 zijn per onderzoek / quick scan de aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen weergegeven.

3.2. Uitvoering onderzoeken

Doorontwikkeling

De Rekenkamer heeft in 2010 in de vorm van het traject "Doorontwikkeling" de werkwijze geëvalueerd. De evaluatie heeft plaatsgevonden aan de hand van een tiental thema's:

1. Plaatsbepaling en missie
2. Onderwerpselectie
3. Voorbereiding onderzoek incl. selectie onderzoekers, inkoopvoorwaarden, startbijeenkomst en introductie
4. Uitvoering onderzoek
5. Hoor en wederhoor
6. Rapportage, presentatie en communicatie met de pers
7. Interne organisatie
8. Financiële aspecten (waaronder ook mandaatverlening en aansprakelijkheid) en archivering
9. Follow-up rekenkameronderzoeken
10. Aanpassing Reglement van Orde en Onderzoeksprotocol

Per thema heeft evaluatie plaatsgevonden op basis van de volgende aspecten:

- als basis: de bestaande huidige formele kaders
- een analyse en evaluatie van lopende en toekomstige ontwikkelingen
- op grond daarvan: aandachtspunten bij doorontwikkeling
- waar relevant: voorstellen tot aanpassing van de formele kaders.

In het Jaarplan 2011 werden de belangrijkste bevindingen reeds kort samengevat. Ter informatie is de daarin verstrekte toelichting als bijlage bij dit jaarverslag gevoegd.

Op basis van het Traject Doorontwikkeling zijn in de vergadering van 25 oktober 2010 het hernieuwde Reglement van Orde en Onderzoeksprotocol vastgesteld. De aangepaste documenten zijn bij brief van 28 oktober 2010 ter kennis gebracht van de deelnemende gemeenten.

3.3. Onderzoeksrapportages

Onderzoeksprogramma 2009

In 2010 zijn 9 rapportages uitgebracht als afronding van het onderzoeksprogramma 2009:

Moerdijk

- Re-integratiebeleid (januari 2010)

Oosterhout

- Re-integratiebeleid (januari 2010)

Geertruidenberg

- Re-integratiebeleid (januari 2010)

Gezamenlijk

- Koepelnotitie Re-integratiebeleid (februari 2010)

Zundert

- Onderzoek Personeelsbeleid (januari 2010)

Halderberge

- Quick scan Effecten woonbeleid voor starters (januari 2010)

Halderberge

- Effecten Privatisering sportaccommodaties (februari 2010)

Roosendaal

- Sturing grote projecten (april 2010)

Etten-Leur

- Sturing grote projecten (augustus 2010)

Onderzoeksprogramma 2010

In het kader van het onderzoeksprogramma 2010 zijn de volgende onderzoeken in uitvoering genomen c.q. rapportages uitgebracht:

Bergen op Zoom

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (juli 2010)

Etten-Leur

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (augustus 2010)

Geertruidenberg

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (juli 2010)

Halderberge

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (september 2010)

Moerdijk

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (juli 2010)

Oosterhout

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (juli 2010)

Roosendaal

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (september 2010)

Rucphen

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (juli 2010)

Zundert

- Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (augustus 2010)

Algemeen

- Koepelnotitie onderzoeken Prestatieafspraken Gemeenten en woningcorporaties (augustus 2010)

Moerdijk

- Quick scan Bestuursrapportage (november 2010)

Bergen op Zoom

- Lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot de Politie (maart 2011)

Oosterhout

- Lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot de Politie (maart 2011)

Roosendaal

- Lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot de Politie (maart 2011)

Algemeen

- Koepelnotitie onderzoeken Lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot de Politie (maart 2011)

Halderberge

- Quick scan Bestuursrapportage (maart 2011)

Op het moment waarop dit jaarverslag wordt uitgebracht is 1 rapportage nog in een afrondend stadium:

Etten-Leur

- Quick scan Bestuursrapportage (in fase bestuurlijk wederhoor)

De publicaties zijn via de website www.rekenkamerwestbrabant.nl te raadplegen.

4. Financieel overzicht

4.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële aspecten. De verantwoording is, conform de richtlijnen die daarvoor gelden, gebaseerd op het stelsel van baten en lasten.

4.2. Resultatenrekening 2010

Baten

Tabel 4.1.: Baten 2010

Baten	Geraamd	Werkelijk
Bergen op Zoom	€ 69.110	€ 69.782
Etten-Leur	€ 42.626	€ 42.817
Geertruidenberg	€ 32.391	€ 32.536
Halderberge	€ 42.626	€ 42.817
Moerdijk	€ 42.626	€ 42.817
Oosterhout	€ 64.782	€ 65.074
Roosendaal	€ 81.858	€ 82.443
Rucphen	€ 32.391	€ 32.536
Zundert	€ 32.391	€ 32.536
Totaal	€ 440.801	€ 443.358

De inkomsten zoals opgenomen in de begroting voor 2010 waren gebaseerd op het prijspeil 2009. Conform het Convenant is de bijdrage verhoogd met de inflatie-correctie op basis van de commerciële dienstverleningsindex. Bij de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal is daarnaast ook het aantal inwoners medebepalend voor de bijdrage, zodat bij deze gemeenten ook een (kleine) correctie heeft plaatsgevonden n.a.v. de ontwikkeling van het aantal inwoners.

Lasten

Tabel 4.2. Lasten 2010

Lasten	Geraamd	Werkelijk
<i>Interne onderzoekskosten</i>		
Presentiegelden, reis- en verblijfskosten	€ 51.000	€ 37.647
Personeelskosten	€ 90.000	€ 85.774
Bijkomende kosten, huisvesting en faciliteiten	<u>€ 27.000</u>	<u>€ 15.911</u>
Totaal interne onderzoekskosten	€ 168.000	€ 139.332
<i>Externe onderzoekskosten</i>	€ 272.801	€ 270.609
<i>Voordelig saldo</i>	0	€ 33.417
Totaal	€ 440.801	€ 443.358

Uit het overzicht blijkt dat met name op de interne onderzoekskosten een overschot is gerealiseerd.

Resultaat

Het geheel van baten en lasten leidt per saldo tot een positief resultaat ad € 33.417.

4.3. Balans

Met het oog op de efficiency voert de Rekenkamer West-Brabant geen eigen financiële administratie, maar maakt daartoe gebruik van de faciliteiten van de gemeente Roosendaal. Op de balans komen daarom geen financiële activa voor als "kas" en "bank", maar krijgt dit gedaante in de vorm van de rekening courant positie met de gemeente Roosendaal.

Balans per 31-12-2010

Activa	31-12-2009	31-12-2010
Tegoed op rekening courant gemeente Roosendaal	€ 52.127	€ 119.354
Totaal	€ 52.127	€ 119.354

Passiva	31-12-2009	31-12-2010
Nog te betalen kosten	€ 26.192	€ 60.002
Risicoreserve	€ 25.935	€ 25.935
Resultaat 2010		€ 33.417
Totaal	€ 52.127	€ 119.354

4.4. Resultaatsbestemming

Per saldo leidt de uitvoering van het onderzoeksprogramma 2010 tot een positief resultaat ad € 33.417. Op grond van artikel 9 van het Convenant wordt dit overschot toegevoegd aan de Risicoreserve.

In combinatie met de stand van de reserve op 1-1-2010 zou het saldo van de Risicoreserve daarmee toenemen tot € 59.352.

Aan deze reserve is op grond van het Convenant een maximum verbonden ad 10% van de door de gemeenten beschikbaar gestelde bedragen voor dat jaar. Per eind 2010 bedraagt dit maximum derhalve € 44.335.

Het verschil ad € 15.017 zal naar verhouding van de ontvangen bijdragen worden gerestitueerd aan de deelnemende gemeenten.

Bijlage 1: Nevenfuncties leden Rekenkamer West-Brabant

Drs. R.J.A. Clayden (voorzitter)

- Voorzitter van de raad van commissarissen van Jutphaas Wonen in Nieuwegein
- Voorzitter van de rekenkamer van Papendrecht
- Lid van de raad van toezicht Woonstichting Leystromen in Rijen
- Lid van de raad van toezicht jeugdzorginstelling Tender in Breda
- Lid van raad van toezicht NAC Breda
- Voorzitter Humanitas Breda
- Directeur/eigenaar van een adviesbureau

Dr. J. Naafs (plaatsvervangend voorzitter)

- Directeur ViaZorg
- Lid Raad van Toezicht Stichting Traverse
- Lid Algemeen bestuur Stichting Door
- Lid van de Vereniging VU-Windesheim en Regionaal Comité Zeeland
- Lid Ledenraad VU-Windesheim

Drs. M.G. van Schadewijk

- Manager Havenziekenhuis Rotterdam
- Secretaris en penningmeester Stichting Wetenschap en Geriatrie
- Secretaris en penningmeester Stichting Mammacare Rotterdam

Mw. mr. drs. A.M.M. van Breugel

- Hogeschooldocent
- Voorzitter rekenkamercommissie gemeente Aalburg
- Voorzitter cliëntenraad WWB gemeenten Werkendam en Woudrichem
- Vicevoorzitter raad van toezicht Huisartsenpost Midden Brabant Tilburg
- Lid raad van toezicht GGZ Breburg Groep Tilburg
- Lid bezwaarschriftencommissie gemeente Waalwijk

Mw E.J.M. De Jong-Stabel

- Klinisch chemisch analiste
- Lid van Raad van Toezicht Basisbibliotheek Theek 5 Oosterhout
- Voorzitter sponsorcommissie Acht van Chaam
- Bestuurslid Waterschap Brabantse Delta
- Vicevoorzitter rekenkamercommissie Waterschap Brabantse Delta

Bijlage 2: Overzicht onderzoeksprogramma 2010

Onderzoeken Prestatieafspraken

Gemeenten en woningcorporaties vervullen een belangrijke rol bij maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Om tot een maatschappelijk optimaal resultaat te komen is nodig dat beiden in goede afstemming en samenwerking hun taken vervullen. Die samenwerking krijgt gestalte in de vorm van prestatieafspraken. Met het oog op het maatschappelijk belang heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de opzet en werking van de samenwerking in het algemeen, en de totstandkoming en werking van prestatieafspraken in het bijzonder.

Het onderzoek is uitgevoerd in alle 9 gemeenten die bij het samenwerkingsverband Rekenkamer West-Brabant aangesloten zijn.

De centrale vraag in dit onderzoek luidde:

In hoeverre leidt de samenwerking tussen gemeente en woningcorporaties c.q. de concretisering daarvan in prestatieafspraken tot een doeltreffende en doelmatige bijdrage aan beleidsdoelen op het gebied van wonen, zorg en welzijn?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in vijf deelvragen:

- a. op welke wijze komt het beleid van de gemeente op het gebied van wonen, welzijn en zorg tot stand, en op welke wijze wordt daarbij gebruik gemaakt van de kennis, ervaring en visie van woningcorporaties?
- b. op welke wijze wordt invulling gegeven aan de regiefunctie van de gemeente? Hoe komen binnen dat kader prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporaties tot stand, en bieden het proces c.q. de aard van de gemaakte afspraken voldoende grondslag voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
- c. op welke wijze wordt de voortgang van de afspraken gemonitord en bewaakt? Spreken betrokken partijen elkaar aan op het daadwerkelijk nakomen van afspraken? En, indien de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, op welke wijze wordt tot aanpassing van gemaakte afspraken gekomen?
- d. leidt het proces er toe dat de beoogde maatschappelijke doelen worden gerealiseerd? Wordt op basis van een evaluatie van het proces c.q. inhoudelijk bereikte resultaten tot bijstelling van de wijze van samenwerking c.q. opzet en werking van prestatieafspraken gekomen?
- e. op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol?

De onderzoeken hebben naast de individuele rapportages per gemeente geresulteerd in een Koepelnotitie. In deze Koepelnotitie zijn de onderzoeksresultaten van de negen gemeenten vergeleken en gerelateerd aan landelijke trends en ontwikkelingen. Daarnaast is in de koepelnotitie ingegaan op "best practices".

De onderzoeken zijn op 7 oktober 2010 afgesloten met een conferentie over dit onderwerp. Aan deze conferentie is door ca. 135 personen deelgenomen.

Aan het programma is meegewerkt door sprekers van AEDS (de koepelorganisatie van woningcorporaties) en het ministerie van VROM. Daarnaast is de gelegenheid geboden tot deelname aan workshops over :

1. De rol van de Raad
2. Best practice voor een gezamenlijk WMO-loket
3. Samen in de wijk
4. Afspraken maken lukt wel, maar daarna ...
5. Financieel samenwerken

Onderzoeken Lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot de Politie

Veiligheid staat al jarenlang in het centrum van de publieke en politieke aandacht. De gemeenten zijn de afgelopen twintig jaar een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het veiligheidsbeleid. Een beleidsterrein dat heel breed is en waar vele spelers aan deelnemen. Aan de gemeenten wordt meer en meer de regierol toebedeeld.

Lokaal veiligheidsbeleid is integraal en op de lokale situatie toegesneden. De raad stelt de kaders en formuleert de prioriteiten en doelen. De gemeente heeft een breed scala aan instrumenten ter beschikking om de beleidsdoelen te realiseren. Deels voert de gemeente die zelf uit, deels is zij daarvoor afhankelijk van partners. De politie is een belangrijke partner die voor een belangrijk deel van de uitvoering verantwoordelijk is.

Vanuit deze achtergronden heeft de Rekenkamer besloten om onderzoek te doen naar het onderwerp "Lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot de Politie". Het doel van het onderzoek was om de doelmatigheid en effectiviteit van het lokaal veiligheidsbeleid te toetsen voor zover het onderdelen betreft die de gemeente gezamenlijk met de politie oppakt of die door de politie worden uitgevoerd.

Het onderzoek is uitgevoerd in de gemeenten Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal.

De centrale vraag van het onderzoek luidde:

Hoe doelmatig en effectief is de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid? Waarbij ingezoomd zal worden op die onderdelen van het veiligheidsbeleid waarvan de uitvoering vooral in handen is van de politie.

Om deze vraag te beantwoorden, heeft de Rekenkamer een normenkader ontworpen. Met behulp van dit kader is de hoofdvraag uitgewerkt in een groot aantal subvragen. Het normenkader omvatte de volgende drie thema's.

Lokaal veiligheidsbeleid

In dit thema is ingegaan op de inhoudelijke context: het veiligheidsbeleid. Is het wettelijk kader bekend en wordt het volledig benut? Wordt de regierol door de gemeente opgepakt en adequaat ingevuld? Worden flankerende instrumenten ingezet? Welke rol speelt de politieregio in het veiligheidsbeleid? Worden de resultaten van het beleid gemonitord? Wordt het beleid periodiek op doelmatigheid en doeltreffendheid beoordeeld?

Hoe doelmatig en effectief is het lokaal veiligheidsbeleid?

Dit blok omvatte het zwaartepunt van het onderzoek: welke doelen heeft de gemeente zich gesteld? Welke beleidsinstrumenten en middelen worden daartoe in samenwerking met de politie ingezet? En heeft de gemeente zicht op de resultaten?

Dit is geordend op basis van de drie w-vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En wat mag het kosten? Deze vragen zijn beantwoord ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid in algemene zin en ten aanzien van enkele specifieke casestudies.

Hoe is de informatievoorziening over doelmatigheid en effectiviteit?

De informatie aan de raad moet van dien aard zijn dat de raad in staat wordt gesteld kaders te stellen, te controleren en deze zo nodig bij te stellen. Het gaat dan niet alleen om de volledigheid van de informatie, maar ook om de begrijpelijkheid (zowel inhoudelijk als procesmatig), de frequentie, de tijdigheid, de transparantie. Het is van belang dat duidelijk is welk doel de informatie dient. Dient het ter vaststelling van beleid (kaders) of ter controle van het beleid? Wordt voldoende rekening gehouden met de afzonderlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden? De informatie moet voor een raadslid bovendien 'behapbaar' zijn.

In het kader van het onderzoek zijn zowel de informatievoorziening van het algemeen lokaal veiligheidsbeleid als van de casestudies beoordeeld.

Quick scans Bestuursrapportage (Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk)

De bestuursrapportage is een belangrijk instrument waarmee de gemeenteraad invulling kan geven aan zijn sturende (kaderstellende) en controlerende rol. Verwacht mag worden dat bestuursrapportages, zowel inhoudelijk als financieel, een adequaat en actueel inzicht bieden in de ontwikkelingen met betrekking tot de beleidsspeerpunten uit raadsprogramma, collegeprogramma en programmabegroting. Zeker in een situatie waarin gemeenten met ingrijpende financiële ombuigingen worden geconfronteerd, is nodig dat de raad vanuit zijn controlerende rol de voortgang kan bewaken en waar nodig kan bijsturen.

De Rekenkamer heeft in de gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk in de vorm van een quick scan onderzoek gedaan naar de informatiewaarde van de bestuursrapportages. De scans zijn uitgevoerd in het perspectief van de nieuw aangetreden gemeenteraden. Steekproefsgewijs is getoetst of de in de drie gemeenten gehanteerde opzet en inhoud van de bestuursrapportages voldoende informatie bieden om een goede invulling van de controlerende rol van de gemeenteraden mogelijk te maken.

De quick scans moeten de nieuwe gemeenteraden ondersteunen bij het maken van afspraken in de gemeenteraad en tussen de gemeenteraad en het betreffende college van burgemeester en wethouders over de controlerende rol van de raad en de daartoe noodzakelijke informatiewaarde van de bestuursrapportages.

De centrale vraag in deze quick scans was:

Biedt de opzet en feitelijke inhoud van de bestuursrapportages – zowel inhoudelijk als in financieel opzicht - voldoende informatie om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan de controlerende rol van de gemeenteraad?

Om hier inzicht in te krijgen:

- zijn per gemeente een aantal kernpunten uit het college- en/of raadsprogramma geselecteerd. Ten aanzien van deze kernpunten is bezien of, en zo ja in welke mate, de gemeenteraad is geïnformeerd over de voortgang en realisatie, zowel inhoudelijk als financieel;
- is met name ten aanzien van de jaarlijkse tweede bestuursrapportage (de najaarsrapportage) bezien of deze in financieel opzicht een voldoende voorspellende waarde heeft gehad ten opzichte van de met betrekking tot het betreffende kalenderjaar vastgestelde jaarrekening.

Naast de vraag of de bestuursrapportage in technisch opzicht aan te stellen eisen voldoet, is ook getoetst of de bestuursrapportage qua overzichtelijkheid, begrijpelijkheid en relevantie aansluit op de gebruiksdoelen van de gemeenteraad.

Bijlage 3: Doorontwikkeling

De Rekenkamer heeft in 2010 in de vorm van het traject "Doorontwikkeling" de werkwijze geëvalueerd. In het Jaarplan 2011 werden de belangrijkste bevindingen reeds kort samengevat. Ter informatie is de daarin verstrekte toelichting als bijlage bij dit Jaarverslag gevoegd.

Onderwerpselectie

Aard van de te onderzoeken onderwerpen

In de jaarplannen 2008 t/m 2010 van de Rekenkamer werd onderscheid gemaakt naar drie typen onderwerpen van onderzoek:

- a. algemene onderwerpen, naar zijn aard gericht op voorwaardenscheppende factoren voor een transparant, doeltreffend en doelmatig bestuur (programmabegroting, subsidieverlening, verbonden partijen etc.);
- b. onderwerpen die specifiek gericht zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van inhoudelijk beleid;
- c. tarieven belastingen en heffingen.

Alhoewel er per gemeente verschillen zijn in de mate waarin dit het geval is, is in algemene zin het beeld dat een belangrijk deel van de "algemene" onderwerpen inmiddels onderwerp van onderzoek zijn geweest. Dat geldt ook, maar in mindere mate voor onderwerpen m.b.t. de tarieven van belastingen en heffingen.

Een algemeen beeld is dan ook dat binnen het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer de aandacht steeds meer zal uitgaan naar onderwerpen die specifiek gericht zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van inhoudelijk beleid.

Bij onderzoek naar beleidseffectiviteit kan minder dan bij de "algemene" onderwerpen gebruik gemaakt worden van een al min of meer gestandaardiseerde onderzoeks aanpak. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het onderzoek, de onderzoekers en de beschikbaarheid van middelen.

Onderzoeken in meer gemeenten

Het samenwerkingsverband tussen 9 gemeenten maakt het mogelijk om onderzoeken in meerdere gemeenten tegelijk uit te voeren. Dit biedt mogelijkheden tot verdieping in het onderzoek, en maakt het ook mogelijk dat gemeenten in de vorm van "best practices" van elkaar leren. Daarnaast leidt deze aanpak tot grotere doelmatigheid in het onderzoek, en leidt clustering er toe dat de onderzoeken voor onderzoeksbureaus ook van een zodanige inhoud en opdrachtwaarde zijn dat voldoende belangstelling en concurrentie ontstaat bij de aanbesteding van de onderzoeken.

Geconstateerd wordt dat zowel uit inhoudelijk als doelmatigheidsoogpunt het (mede ook gezien de bovengenoemde ontwikkeling) gewenst is dat een substantieel van het onderzoeksprogramma invulling krijgt als onderzoek in meerdere gemeenten. Indien daar goede gronden voor zijn blijft het uiteraard ook altijd mogelijk om op beargumenteerd verzoek van een gemeente een specifiek op die gemeente gericht onderwerp op te nemen.

Communicatie met / betrokkenheid van gemeenteraden

Uit een terugblik op de periode 2006-2010 blijkt dat zich een duidelijke ontwikkeling heeft voorgedaan in de wijze waarop de (leden van de) gemeenteraden bij de onderwerpselectie werden betrokken:

- bij de start van de Rekenkamer (onderzoeksprogramma 2006) kreeg de Rekenkamer opdracht om datzelfde jaar nog 11 onderzoeken en quick scans uit te voeren. Om deze "vliegende start" te kunnen realiseren werd het onderzoeksprogramma geheel bepaald door onderwerpen die door de Rekenkamer zelf waren geselecteerd;
- bij de voorbereiding van het jaarplan 2007 werden raadsleden via een enquête individueel benaderd, en heeft een deel van de raadsleden ook concrete suggesties gedaan voor in onderzoek te nemen onderwerpen;
- vanaf het onderzoeksprogramma 2008 wordt een werkwijze gevolgd waarbij de gemeenteraden d.m.v. een "jaarplanbrief" formeel in de gelegenheid worden gesteld om een verzoek in te dienen;
- vanaf de voorbereiding van het jaarplan 2009 worden (zie hiervoor) door de Rekenkamer twee of drie thema's benoemd die naar aard en relevantie geschikt worden geacht voor uitvoering in meer gemeenten.

Het algemeen beeld is dat met de zo ontwikkelde procedure recht wordt gedaan aan de positie van de gemeenteraden.

Vorbereiding, introductie en uitvoering onderzoeken

Vorbereiding

Om een goed inzicht te krijgen in de informatiebehoefte van de gemeenteraad heeft bij enkele onderzoeken als onderdeel van de voorbereiding ook een gesprek plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van raadsleden. Dit heeft op onderdelen geleid tot verdere aanscherping van de onderzoeksvragen; in het bijzonder werden in deze gesprekken ook concrete aandachtspunten benoemd waaraan voor zover mogelijk bij de uitvoering van het onderzoek dan ook concreet aandacht is gegeven. De Rekenkamer wil deze werkwijze ook in volgende onderzoeken toepassen.

Introductie

Voor een goed verloop van het onderzoeksproces is van belang dat voorafgaand de betrokkenen goed worden geïnformeerd over het doel, de inhoud en de aanpak van het onderzoek. In de praktijk krijgt dit inhoud door introducties op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Aanvankelijk ging het hier om gescheiden introducties, maar in aansluiting op de inmiddels ontstane praktijk worden beiden inmiddels gecombineerd in één introductiebijeenkomst.

Een aandachtspunt is dat voor een goede selectie van de deelnemers binnen de gemeentelijke organisatie voorafgaand daaraan al een inzicht in de inhoud en afbakening van het onderzoek nodig is. Op verzoek van één van de gemeenten is daartoe een werkwijze afgesproken waarbij voorafgaand aan de introductie aan de gemeentesecretaris al een toelichting op het onderzoek wordt gegeven, zodat deze op grond daarvan afspraken kan maken over de deelname aan de introductiebijeenkomst.

Deze werkwijze zal desgewenst ook bij de andere gemeenten gevolgd kunnen worden.

Kwaliteitsborging rekenkameronderzoek

Zoals hiervoor aangegeven zal de aandacht bij de rekenkameronderzoeken zich steeds meer richten op onderwerpen die gericht zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van inhoudelijk beleid. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het onderzoek. Uitgangspunt is dat onderzoeken zodanig dienen te worden vorm- gegeven en uitgevoerd dat de kwaliteit in het onderzoeksproces zelf wordt gewaarborgd.

Dit onderwerp heeft ook op landelijk niveau aandacht. Binnen de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) zal een Commissie Kwaliteitszorg worden ingesteld, die tot taak krijgt om een Kwaliteitshandvest te ontwikkelen. De Rekenkamer volgt deze ontwikkelingen, en zal de op landelijk niveau te ontwikkelen instrumenten benutten voor de kwaliteitsborging van de eigen onderzoeken.

Daarvoor en daarnaast heeft de ontwikkeling van kwaliteitszorg uiteraard ook binnen de Rekenkamer zelf de aandacht. In het kader van de Doorontwikkeling zijn hiertoe verdere afspraken gemaakt. Deze hebben onder meer betrekking op:

- de selectie van onderzoekers;
- de opzet van het onderzoek (vaststelling normenkader, toe te passen onderzoeksmethodiek, dataverzameling);
- het opnemen in de eindrapportage van een paragraaf of bijlage Onderzoeksverantwoording;
- afspraken m.b.t. een uniforme wijze van de vastlegging van feiten (herkenbaar weergeven van citaten, consequent toevoegen van bronvermeldingen).

Vragen en beschikbaar stellen van de voor het onderzoek benodigde informatie

Met het oog op de effectiviteit en doelmatigheid van het onderzoeksproces is nodig dat bij de aanvang van het onderzoek goede afspraken worden gemaakt over de beschikbaarstelling van de benodigde informatie. De Rekenkamer zal er op toezien dat onderzoekers tijdig en geordend aan de gemeentelijke organisatie aangeven welke informatie nodig is, en vervolgens er ook op toezien dat de afspraken m.b.t. het beschikbaar stellen van informatie worden nagekomen.

Voor een goed verloop van het onderzoek is nodig dat de gevraagde informatie tijdig en volledig beschikbaar wordt gesteld. In de praktijk doet zich soms de situatie voor dat in de eindfase van het onderzoek alsnog nieuwe, niet eerder bij onderzoekers bekende documenten worden aangeboden. Tot dusver is steeds de gelegenheid geboden om alsnog tot aanlevering van aanvullende informatie te komen. De ervaring is echter dat dit tot een aanzienlijke verlenging van de doorlooptijd leidt, terwijl de aanvullingen slechts in beperkte mate tot meerwaarde voor het onderzoek leiden. De Rekenkamer is daarom, zoals ook eerder in het Jaarverslag 2009 werd aangegeven, voornemens om in volgende onderzoeken strikt de hand te houden aan termijnen waarbinnen relevante informatie beschikbaar dient te zijn.

Betrokkenheid burgers

Om een ruimer inzicht te krijgen in de effectiviteit en doelmatigheid van beleid kan de Rekenkamer bij hiervoor in aanmerking komende onderwerpen ook de ervaringen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het onderzoek betrekken (bijvoorbeeld door het houden van enquêtes, voeren van gesprekken met vertegenwoordigende organisaties, etc.).

Hoor en wederhoor

De procedures van hoor en wederhoor vormen een essentieel onderdeel van het proces van rekenkameronderzoek. Een aandachtspunt is wel de hieraan verbonden doorlooptijd. Doordat bij elk rekenkameronderzoek eerst een procedure van ambtelijk wederhoor, en vervolgens een procedure van bestuurlijk wederhoor wordt doorlopen ligt er (ook rekening houdend met de verwerking van de ontvangen reacties) een geruime tijd tussen het moment waarop de onderzoekswerkzaamheden worden beëindigd en de rapportage aan de gemeenteraad kan worden aangeboden. De Rekenkamer constateert dat in hoofdzaak de procedures binnen redelijke termijnen doorlopen worden, maar dat er ook situaties zijn waarin de rapportages hierdoor sterk vertraagd worden. De Rekenkamer zal in de rapportages het tijdsverloop van deze procedures steeds vermelden, en waar nodig de gemeenteraad verzoeken om toe te zien op tijdige reacties van de ambtelijke organisatie en/of het College.

Ook bij het adequaat doorlopen van deze procedures is het echter mogelijk dat er gezien de aard van de bevindingen een ongewenst lange periode ligt tussen het moment waarop het onderzoek wordt beëindigd en de rapportage aan de gemeenteraad. De Rekenkamer zal daarom in het Onderzoeksprotocol een (algemene) uitzonderingsbepaling opnemen die het mogelijk maakt om in bijzondere omstandigheden een voor die situatie passende procedure te kunnen volgen. De Rekenkamer zal bij toepassing hiervan motiveren op grond van welke bijzondere omstandigheden tot het besluit is gekomen.