

Notitie werkwijze Rekenkamer Overbetuwe

versie 2010

Inleiding

In deze notitie beschrijven we ten behoeve van de raad, het college, de organisatie en belangstellenden hoe wij onze rol opvatten en invullen en hoe we onderzoek doen. Deze notitie hebben wij opgesteld op basis van:

- de geldende bepalingen voor de Rekenkamer uit de Gemeentewet;
- de Verordening gemeentelijke Rekenkamercommissie, zoals vastgesteld door de Gemeenteraad op 31 augustus 2004;
- onze ervaringen tot nu toe;
- notities betreffende hun werkwijze van andere gemeentelijke rekenkamers.

Het volgende komt achtereenvolgens aan de orde:

1. Algemene uitgangspunten
2. Onderzoek
3. Onderzoeksplan
4. Jaarverslag
5. Communicatie
6. Archiveren

Bijlagen:

1. Geldende bepalingen voor de Rekenkamer uit de Gemeentewet
2. Verordening Rekenkamer
3. Reglement van Orde Rekenkamer

De beschreven werkwijze in voorliggende notitie is gebaseerd op de algemene eisen die daaraan in de verordening zijn gesteld en ervaringen tot nu toe. Het gaat bij dat laatste zowel om ervaringen van ons zelf, als om die van andere rekenkamers. Wanneer wij starten met een nieuw onderzoek, verstrekken wij ook een exemplaar aan de ambtelijke contactpersoon voor dat onderzoek.

Onze werkwijze blijft zich ontwikkelen. Wij verwerken onze nieuwe ervaringen in deze notitie werkwijze. Eén keer per jaar gaan wij na of er aanleiding is de notitie werkwijze aan te passen. Indien dat het geval is brengen wij een geactualiseerde notitie ter kennis van de raad en het college. Voor alle anderen is de notitie beschikbaar via www.overbetuwe.nl en onze secretaris.

Wij zijn aanspreekbaar op hetgeen in deze notitie is opgenomen. Wij nodigen hen die te maken hebben met het werk van de Rekenkamer (gemeenteraad, college, ambtenaren, onderzochte organisaties, burgers) uit hierover het gesprek met ons aan te gaan.

1. Algemene uitgangspunten

In de Gemeentewet (artikel 182, lid 1) is de taak van de lokale rekenkamers beschreven: 'De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. (...)'. In de toelichting op de Gemeentewet is aangegeven dat het doel van de lokale rekenkamer is, de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. In de Gemeentewet is een aantal specifieke bepalingen voor de Rekenkamer opgenomen. Wij hebben deze opgenomen in bijlage 1. Behalve in de Gemeentewet zijn enkele bepalingen opgenomen in de Verordening Rekenkamer. De gehele Verordening vindt u in bijlage 2. In de Verordening is onder meer voorgeschreven dat de Rekenkamer een Reglement van Orde op stelt. Wij hebben dit Reglement van Orde opgenomen in bijlage 3.

Hoe wij concreet invulling geven aan de meer algemene bepalingen uit de Gemeentewet, de Verordening en het Reglement van Orde, beschrijven wij in deze notitie.

Wij verrichten deze onderzoeken om de gemeenteraad te ondersteunen bij zijn controlerende taak. Daartoe richten wij ons in elk onderzoek op de wijze waarop taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden door het gemeentebestuur, dus door het college én door de gemeenteraad (als hoofd van de gemeente).

Wij begeven ons in onze onderzoeken niet op het terrein van de accountant, de commissie bezwaarschriften, de ombudsman of de bestuursrechter. Wanneer er bij ons zaken worden aangedragen die op deze terreinen liggen, verwijzen wij de desbetreffende persoon door naar de bevoegde instanties.

Bij onze werkwijze laten wij ons leiden door waarden van zorgvuldigheid, objectiviteit en onafhankelijkheid. Direct hierna hebben wij een beknopte algemene beschrijving opgenomen van hetgeen wij onder deze normen verstaan. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de gedragscode van de Algemene Rekenkamer. In het vervolg van deze notitie hebben wij aangegeven wat de normen concreet betekenen bij de uitwerking van onze taken en overige werkzaamheden.

Wij dragen zorg voor een brede toegankelijkheid van ons werk, door onze werkwijze, alle rapporten en belangrijke brieven op de website¹ te plaatsen. Op gezette momenten attenderen wij raadsleden, inwoners van de gemeente Overbetuwe en overige betrokkenen of belangstellenden hierop.

Zorgvuldigheid	Wij voelen ons verplicht om zorgvuldig om te gaan met personen of organisaties of
-----------------------	-----------------------------------------------------------------------------------

¹ www.overbetuwe.nl

	<p>onderdelen daarvan. Dat komt tot uiting in de manier van interviewen, rapporteren en we passen hoor- en wederhoor toe zodat ieders zienswijze naar voren kan komen. Wij streven ernaar om de feiten die we constateren op verschillende manieren te toetsen: via dossier-onderzoek, enquêtes, benchmarking, interviews etc.</p> <p>Verder hanteren wij de volgende normen voor zorgvuldigheid:</p> <p>De leden, voorzitter, ambtelijk secretaris en de door de Rekenkamer aangewezen deskundigen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • maken alleen gebruik van de informatie die hun bij de uitvoering van hun functie ter kennis is gekomen, voor zover de vervulling van hun taak voor de Rekenkamer dat vereist. • Onthouden zich buiten de vergadering van de Rekenkamer van uitspraken over de gedane bevindingen aangaande het onderwerp van lopend onderzoek door de Rekenkamer.
Objectiviteit	<p>Wij geven de feiten weer en streven er naar ons niet te laten leiden door gevoelens en voorkeuren, of de waan van de dag. Voor ons zijn alleen de feiten van belang zoals we die bijvoorbeeld in een dossier kunnen lezen, of zoals ze in een interview zijn gemeld (en nadat de betrokkene de weergave van dat gesprek heeft goedgekeurd).</p>
Onafhankelijkheid	<p>Wij maken zelf de keuze wat we onderzoeken en hoe we dat onderzoeken. Wij overleggen zoveel mogelijk met alle partijen: met de raad en met raadsfracties, met het college en de ambtelijke organisatie. We streven er naar ook burgers direct te betrekken. Maar uiteindelijk stellen we zelf ons onderzoeksplan vast.</p>

2. Onderzoek

De Rekenkamer heeft vanuit de Gemeentewet (artikel 182) de opdracht onderzoek te doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur.

Elk onderzoek is uniek. Wij hanteren per onderzoek een eigen aanpak. Deze aanpak wordt deels voorafgaand aan het onderzoek bepaald; voor een ander deel kristalliseert deze zich uit gedurende de uitvoering van het onderzoek. Ondanks deze specifieke aanpak per onderzoek, kent onze werkwijze ook enkele algemene kenmerken. Wij hebben deze opgenomen in het volgende overzicht. Achtereenvolgens geven we een toelichting op:

- de uitvoering van het onderzoek;
- de wijze van rapporteren;
- de onderzoeksstappen.

Uitvoering van het onderzoek

- Voorafgaand aan elk onderzoek voeren wij een kort oriënterend onderzoek uit. Wij bestuderen hiertoe enkele belangrijke basisstukken en/of voeren een gesprek met de ambtelijke contactpersoon² en/of enkele sleutelfigu(u)r(en). Vervolgens stellen wij een Plan van Aanpak voor het onderzoek op.
- Een van onze leden of onze onderzoeker voert tussentijds overleg met de ambtelijke contactpersoon omtrent de uitvoering van het onderzoek.
- Tijdens het onderzoek zijn wij naar buiten toe altijd open in de methode die wij hanteren en de procedure die wij volgen.
- Bij het verzamelen van feiten gaan wij altijd terug naar brondocumenten.
- Op elk onderzoek passen wij hoor- en wederhoor toe. Wij bepalen per onderzoek hoe wij hier invulling aan geven. Wij informeren betrokkenen steeds tijdig over onze aanpak.
- In onze aanbevelingen presenteren wij geen kant en klare verbetertrajecten. Wij geven steeds oplossingsrichtingen aan, waarmee de gemeenteraad in de gelegenheid wordt gesteld tot een afgewogen besluit te komen. Op deze manier blijven de taken van de gemeenteraad (kaders stellen en controleren) en de Rekenkamer (de raad ondersteunen bij het uitvoeren van zijn controlerende taak) goed gescheiden.

² Voor elk uit te voeren onderzoek vragen wij de gemeentesecretaris een ambtelijke contactpersoon aan te wijzen voor de Rekenkamer. Een van de leden van de Rekenkamer of onze onderzoeker bespreekt met deze contactpersoon de aanpak en de voortgang van het onderhavige onderzoek. Vragen voor de organisatie worden uitgezet en beantwoord via de contactpersoon, tenzij daarover andere afspraken worden gemaakt. De contactpersoon verzorgt de terugkoppeling naar de organisatie, de portefeuillehouder en het college.

Wijze van rapporteren

Het is onze insteek steeds een beknopt rapport op te stellen. Toelichtingen en achtergrondinformatie nemen wij op in bijlagen bij het rapport.

Onze rapporten kennen over het algemeen de volgende opzet:

- Samenvatting
- Inleiding (aanleiding, werkwijze, normenkader, leeswijzer)
- Bevindingen
- Conclusies en aanbevelingen
- Reactie(s) hoor- en wederhoor
- Nawoord
- Bijlagen

Met de toezending van het rapport aan de gemeenteraad wordt het rapport openbaar. Behalve de raadsleden en een ieder die altijd alle raadsstukken krijgt toegestuurd, ontvangt ook iedereen die in het kader van ons onderzoek geïnterviewd is een exemplaar van het rapport. Indien het onderzoek mede betrekking heeft op instellingen buiten de gemeente, dan wordt ook aan de betrokkenen van die instelling een exemplaar van het rapport verstuurd. Het rapport wordt tevens op de www.overbetuwe.nl geplaatst.

Onderzoeksstappen (op hoofdlijnen, de concrete invulling wordt per onderzoek bepaald)

Vaststellen onderzoeksonderwerp binnen Rekenkamer (in het kader van het Onderzoeksplan of na indiening idee/verzoek in de loop van het jaar (zie hoofdstuk 3))

Bij start onderzoek: ambtelijke contactpersoon en zo nodig te onderzoeken instelling informeren.

Eerste oriëntatie door onderzoeker en/of één van de leden aan de hand van stukken en/of een gesprek met ambtelijke contactpersoon.

Opstellen Plan van Aanpak. Onderdelen:

- Aanleiding
- Doelstelling
- Probleemstelling
- Normenkader
- Onderzoeksvragen
- Onderzoeksmethode(n)
- Taakverdeling
- Planning

Specifiek aandachtspunt is altijd of de uitvoering in zijn geheel door de Rekenkamer zelf wordt gedaan of dat (voor delen) extern capaciteit wordt ingehuurd.

Het Plan van Aanpak wordt ter informatie toegestuurd aan de gemeenteraad en de ambtelijke contactpersoon. Het Plan van Aanpak wordt tevens op www.overbetuwe.nl geplaatst.

**Onderzoeksstappen (op hoofdlijnen, de concrete invulling wordt per onderzoek bepaald) –
vervolg -**

Uitvoeren onderzoek volgens Plan van Aanpak

Aandachtspunten:

- Regelmatig overleg tussen onderzoeker/één van de leden van de Rekenkamer en de ambtelijke contactpersoon;
- Zorgvuldige communicatie voor afspraken worden gemaakt met te interviewen betrokkenen;
- Van interviews wordt een verslag gemaakt, interviewverslagen worden ter beoordeling teruggelegd bij de geïnterviewde;
- Informeren gemeenteraad, college en betrokkenen bij grote wijzigingen in het onderzoek (inhoud, planning).

Hoor- en wederhoor

Bij de verzending van het rapport wordt altijd afgewogen of een persbericht wordt uitgebracht. Indien een persbericht wordt opgesteld, wordt dit in het rapport gevoegd; zodat de ontvangers van het rapport dit ook kennen.

De voorzitter is aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport door de raadscommissie en de gemeenteraad. In principe is hierbij ook een vertegenwoordiging van de leden van de Rekenkamer aanwezig.

3. Onderzoeksplan

Jaarlijks stelt de Rekenkamer een onderzoeksplan op. De tekst van het Onderzoeksplan wordt voorbereid door de voorzitter en secretaris en vastgesteld door de Rekenkamer als geheel. Het streven is het Onderzoeksplan voor 1 januari van het jaar waarop het plan betrekking heeft aan de raad en het college aan te bieden. In jaren dat gemeenteraadsverkiezingen aan de orde, wijken wij af van deze planning. Wij stellen in dat geval de 'nieuwe' raad in de gelegenheid een bijdrage aan het Onderzoeksplan te leveren.

Gedurende het jaar houden wij een groslijst met onderzoeksonderwerpen bij. Deze wordt gevuld door de leden en onze onderzoeker op basis van hun kennis van en ervaring met de gemeentelijke organisatie. Voorafgaand aan het opstellen van ons Onderzoeksplan, doen wij een oproep aan alle fracties in de gemeenteraad en aan de inwoners van de gemeente Overbetuwe om voorstellen voor onderzoek aan te leveren. Voor de fracties uit de gemeenteraad gaan wij jaarlijks na of en op welke wijze wij anders dan via een schriftelijke uitnodiging vragen om (te spreken over) ideeën voor Rekenkameronderzoek.

Het opstellen van het Onderzoeksplan gebeurt door de diverse mogelijke onderwerpen voor onderzoek af te zetten tegen de criteria belang, twijfel, risico en de toegevoegde waarde van Rekenkameronderzoek. De criteria zijn in het kader hierna toegelicht:

Belang	Het belang dat is verbonden aan een onderwerp. Het gaat hierbij niet alleen om het financieel belang, maar ook om het maatschappelijk belang. Hoe groter het belang, hoe meer aanleiding voor onderzoek.
Twijfel	Twijfel over het functioneren van de uitvoering. Naarmate er meer twijfels bestaan over het bereiken van de doelen van het beleid of de inzet van middelen is er meer aanleiding tot onderzoek.
Risico	Kans dat een 'rekening' aan de gemeente wordt gepresenteerd op het moment dat het mis gaat. Hoe groter deze kans en hoe groter het daaraan verbonden bedrag, hoe groter het risico en hoe meer aanleiding tot onderzoek.
Toegevoegde waarde Rekenkameronderzoek	Rekenkameronderzoek moet toegevoegde waarde hebben; dat heeft het wanneer: <ul style="list-style-type: none">• onderzoek door de Rekenkamer voor de gemeenteraad iets toevoegt aan onderzoek dat eerder door anderen is uitgevoerd of: wanneer een onderwerp zonder Rekenkameronderzoek onvoldoende aandacht zou krijgen

In de aanloop naar het Onderzoeksplan scoren de leden de ingediende ideeën op deze vier criteria. Vervolgens worden eventuele verschillen in de scores besproken. Daarna wordt in onderling overleg door de leden besloten over de invulling van het takenpakket. Tot nu toe was het aantal ingediende ideeën (na scoren) te groot om binnen de beschikbare middelen uit te kunnen voeren. Bij de definitieve besluitvorming wordt rekening gehouden met:

- De geplande onderzoeken van het college. Gedoeld wordt hier op de 213a-onderzoeken van het college. Het Onderzoeksplan hiervoor wordt jaarlijks gelijktijdig met de begroting aan de raad en de Rekenkamer aangeboden. Wij staan op het standpunt dat wij eerst beoordelen hoe het college een bepaalde materie oppakt, om pas daarna of op basis daarvan te besluiten over te gaan tot eigenstandig onderzoek.
- Eventuele specifieke onderzoeken door de accountant. De basis hiervoor is het controleplan van de accountant voor het komende jaar, waarin de wensen van de raad (en het college) en de eigen initiatieven van de accountant zijn verwerkt.

In het Onderzoeksplan wordt beknopt beargumenteerd waarom ideeën voor onderzoek wel of niet worden opgepakt.

Het Onderzoeksplan wordt ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad. Tevens wordt het Onderzoeksplan toegestuurd aan burgers die een idee voor onderzoek hebben ingediend en op de website geplaatst.

Indien besloten wordt tot behandeling van het Onderzoeksplan tijdens een vergadering van een raadscommissie en/of de gemeenteraad, dan is de voorzitter van de Rekenkamer hierbij aanwezig. In principe is hierbij ook een vertegenwoordiging van de leden van de Rekenkamer aanwezig .

Tussentijdse verzoeken voor onderzoek

In de Gemeentewet is expliciet benoemd dat de gemeenteraad verzoeken voor onderzoek bij de Rekenkamer kan neerleggen (artikel 182, lid 2). Dit artikel is overgenomen in de Verordening (artikel 9, lid 3).

Ook voor inwoners van de gemeente Overbetuwe bestaat er gedurende het hele jaar de mogelijkheid ideeën voor onderzoek aan te leveren. Wij hebben hiertoe een reactieformulier op de website opgenomen. Het is uiteraard ook mogelijk dat burgers ons een brief schrijven.

Tussentijdse verzoeken voor onderzoek worden ook afgezet tegen onze afwegingscriteria. Tijdens het jaar wegen wij tevens mee of het gevraagde onderzoek direct uitgevoerd moet worden (en lopend of gepland onderzoek dus uitgesteld moet worden) of dat het onderwerp kan worden meegenomen in de afweging van onderwerpen voor het eerstvolgende Onderzoeksplan.

4. Jaarverslag

Het jaarverslag wordt voorbereid door de voorzitter en secretaris. Volgens de Gemeentewet dient het jaarverslag uiterlijk 1 april aangeleverd te zijn bij de gemeenteraad. Wij streven ernaar het jaarverslag uiterlijk in de tweede vergadering van het jaar vast te stellen. Het jaarverslag is beknopt van aard.

In het jaarverslag doen wij verslag van onze werkzaamheden in het afgelopen jaar en de daarvoor ingezette middelen. Wij zetten deze af tegen de voornemens uit ons Onderzoeksplan. Het jaarverslag wordt ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad. Het jaarverslag wordt ook geplaatst op www.overbetuwe.nl.

Indien besloten wordt tot behandeling van het Jaarverslag tijdens een vergadering van een raadscommissie en/of de gemeenteraad, dan is de voorzitter van de Rekenkamer hierbij aanwezig. In principe is ook een vertegenwoordiging van de leden van de Rekenkamer hierbij aanwezig.

5. Communicatie

Rekenkamer intern

De ervaring tot nu toe heeft geleerd dat zich regelmatig zaken voordoen waarbij het voor de voortgang niet wenselijk is besluitvorming uit te stellen tot de eerstvolgende vergadering. In dergelijke gevallen wordt gebruik gemaakt van e-mail. De leden zijn verantwoordelijk voor het regelmatig checken van hun e-mail. In uitzonderlijke gevallen informeert de voorzitter / secretaris de leden telefonisch. Steeds wordt duidelijk de reactietermijn aangegeven. Uitgangspunt is: Als er niet wordt gereageerd gaan we er van uit dat men instemt met het voorstel van voorzitter / secretaris.

Alle brieven die uitgaan van de Rekenkamer worden via e-mail aan de leden toegestuurd.

In principe is de voorzitter woordvoerder van de Rekenkamer. Hij staat de pers te woord en voert het woord tijdens de vergaderingen van een raadscommissie of de gemeenteraad.

Contact met de gemeenteraad

Wij vinden het belangrijk goed contact te onderhouden met de gemeenteraad. Wij zullen er steeds voor pleiten in gesprek met de raad(scommissie) te gaan naar aanleiding van:

- ons onderzoeksplan;
- ons jaarverslag;
- elk uitgebracht onderzoeksrapport;
- wanneer daar om een andere reden aanleiding toe is.

Overleg met auditcommissie

De voorzitter van de Rekenkamer voert op gezette tijden overleg met de auditcommissie. Dit gebeurt tenminste twee keer per jaar:

- 1) naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole door de accountant
- 2) ten behoeve van de afstemming van onderzoeken door het college, de accountant en de rekenkamer.

Communicatie naar burgers

Onze communicatie met burgers loopt vooral via de website en de gemeentepagina in het Gemeentenieuws. Wij maken burgers daarin attent op de mogelijkheid tot het indienen van ideeën voor onderzoek en de door ons uitgebrachte rapporten en overige publicaties.

Communicatie met de media

Wij wegen per afgerond onderzoek af of wij hiermee actief de pers zoeken en op welke wijze wij dat dan doen (uitbrengen van een persbericht, interview met één of meerdere media, ...).

Over afgeronde en door de gemeenteraad afgehandelde rapporten geldt dat wij niet actief contact zoeken met de media. Wanneer wij hierover benaderd worden, beantwoorden wij de gestelde vragen. Ook daarbij geldt: de voorzitter is in principe woordvoerder.

6. Archiveren

Alle uitgaande brieven van de Rekenkamer worden gearhiveerd. Dat geldt ook voor de vergaderstukken (op basis daarvan kan zo nodig achteraf worden nagegaan hoe de Rekenkamer tijdens het onderzoek heeft besloten over de uitvoering van bepaalde projectstappen en/of naar aanleiding van bevindingen).

Na afloop van het onderzoek biedt de secretaris het onderzoeksdossier ter archivering aan. In het onderzoeksdossier worden tenminste de volgende stukken opgenomen:

1. Plan van Aanpak onderzoek;
2. Correspondentie met betrekking tot Plan van Aanpak;
3. In het geval van inhuur van externen: offerte-aanvraag, uitgebrachte offertes, correspondentie met betrekking tot gunning opdracht;
4. Werkafspraken met ambtelijke contactpersoon / onderzoekbureau(s);
5. Alle gespreksverslagen (vertrouwelijk);
6. Eindrapport;
7. Correspondentie met betrekking tot (eind)rapport;
8. Eventuele persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht.

Het dossier wordt vervolgens in de loop van de tijd aangevuld met relevante stukken in het kader van de nazorg.