



Brochure: Rekenkamer Capelle aan den IJssel

Brochure: Rekenkamer Capelle aan den IJssel

Inhoud

1. Plaatsbepaling	2
2. Missie	2
3. Doelgroepen	3
4. Strategie	3
4.1. Onderzoeksprogrammering	3
4.2. Onderzoek	4
4.3. Rapportage	6
4.4. Communicatie	6
5. Middelen	7
6. Interne werkwijze	7
Appendix	8

1. Plaatsbepaling

In de Raadsvergadering van de gemeente Capelle aan den IJssel d.d. 11 december 2000 heeft de Raad besloten tot de instelling van een gemeentelijke Rekenkamer, middels het vaststellen van een verordening. In december 2004 is de verordening aangepast naar de maatstaven van de Dualisering. Leden van de Rekenkamer zijn medio mei 2006:

- Mevrouw Drs. C. van Spronsen MPA (voorzitter);
- Drs. J.G.L. Benner RE RA
- Mr. P. de Vries

De Rekenkamer is onafhankelijk hetgeen tot uitdrukking komt in de onafhankelijkheid van de leden, de vrijheid van onderwerpkeuze, de aanpak, oordeelsvorming en rapportage.

De onafhankelijkheid van de Rekenkamer is verder gewaarborgd door haar bevoegdheid om bij de gemeentelijke diensten, instellingen en organen alle inlichtingen in te winnen die zij nodig heeft voor de uitvoering van het onderzoek. Ook de beschikking over een eigen budget en een eigen onafhankelijk ambtelijk secretaris, dragen bij aan de onafhankelijke positie van de Rekenkamer.

De totstandkoming van de Rekenkamer in Capelle aan den IJssel moet worden geplaatst in het perspectief van de nieuwe Gemeentewet, die in maart 2002 in werking is getreden. De onderzoeken van de Rekenkamer kunnen een versterking betekenen van de controlerende rol van de Gemeenteraad, doordat de Raad van bruikbare en betrouwbare informatie daarvoor wordt voorzien. Daarnaast kunnen de Raad of raadscommissies ook zelf onderzoeken laten verrichten. De mogelijkheden daartoe zijn in de nieuwe Gemeentewet verruimd.

2. Missie

De missie geeft het hoofddoel aan waar de Rekenkamer naar streeft. Zij ligt aan de basis van het functioneren en is richtinggevend voor haar handelen.

De missie van de Rekenkamer is bijdragen aan het goed functioneren van de gemeente, door inzicht te verschaffen in dit functioneren en waar mogelijk aanbevelingen te doen om dit functioneren te verbeteren.

De Rekenkamer in de gemeente Capelle aan den IJssel wil bijdragen aan het toetsen en verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid¹ van:

- het beleid;
- het beheer en de organisatie;

In voorkomende gevallen kan de Rekenkamer ook bijdragen aan de rechtmatigheid van het financiële beheer en de financiële verantwoording van de gemeente en van instellingen waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeente bekostigd worden. De Rekenkamer zal rechtmatigheidsaspecten in haar onderzoeken betrekken als dat wenselijk is met het oog op een evenwichtige oordeelsvorming.

De Rekenkamer besteedt tevens aandacht aan de randvoorwaarden voor goed bestuur, zoals integriteit, democratische besluitvorming, toezicht, handhaving en publieke verantwoording. Zij wil haar doel bereiken door onafhankelijk onderzoek uit te voeren, hierover te rapporteren en te publiceren, waarbij een belangrijke plaats is ingeruimd voor de aanbevelingen op basis van het verrichte onderzoek.

¹ Zie appendix voor definities

3. Doelgroepen

De Rekenkamer ziet de Gemeenteraad en de bevolking van de gemeente Capelle aan den IJssel als haar belangrijkste doelgroepen. Daarnaast kunnen ook het College van Burgemeester en Wethouders, het ambtelijk apparaat of andere gemeentelijke organen profiteren van het werk van de Rekenkamer. Tot de bevolking rekent de Rekenkamer niet alleen individuele burgers en belastingbetalers, maar ook ondernemingen en maatschappelijke organisaties. Via haar producten kan de Rekenkamer de controlerende taken van de Gemeenteraad versterken met als doel verbeteringen te realiseren in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van de beschikbare middelen en het functioneren van de Gemeente.

Voor de bevolking van Capelle aan den IJssel wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente. Zij richt zich daarbij in de eerste plaats op de maatschappelijke effecten van beleid en op de efficiency van het gemeentelijk functioneren.

Op deze wijze wil de Rekenkamer bijdragen aan:

- de doeltreffendheid van beleid en een doelmatige en rechtmatige besteding van publieke middelen;
- de kwaliteit van het lokale openbaar bestuur;
- een versterking van de democratische controletaak van de Gemeenteraad;
- een goed inzicht in het gemeentelijke functioneren en de publieke verantwoording daarover.

4. Strategie

De Rekenkamer onderscheidt een viertal strategische onderwerpen. De uitwerking hiervan geeft inzicht in de wijze waarop ze haar doelstellingen wil bereiken. Het betreffen de onderzoeksprogrammering, onderzoek, rapportage en communicatie.

4.1. Onderzoeksprogrammering

De Rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen zij in haar onderzoeksplannen opneemt en op welk moment zij dat doet. Dat neemt niet weg dat zij open wil staan voor suggesties voor onderzoek van de Raad, het College van Burgemeester en Wethouders en van burgers. Uit het geheel van eigen suggesties en die van anderen kiest zij haar onderzoeksonderwerpen.

Onderwerpselectie

Bij de onderwerpselectie spelen onder meer de volgende inhoudelijke criteria een rol:

- Toegevoegde waarde: het onderzoek levert informatie op waarover de Raad en het College nog niet beschikt; er is recent geen vergelijkbaar onderzoek naar het onderwerp gedaan en het is gericht op de mogelijke wijzigingen van beleid, beheer of organisatie. Ook de rol van het bestuur bij de totstandkoming van beleid en de controle op de uitvoering daarvan, kan onderwerp van onderzoek zijn.
- Risico's: het onderwerp draagt risico's van ineffectiviteit, ondoelmatigheid of onrechtmatigheid in zich. De kans hierop is groter bij nieuw beleid, grote projecten, vage beleidsdoelen en bij onduidelijke verantwoordelijkheden.
- Relevantie: het onderwerp is actueel, heeft een groot financieel belang en/of een groot maatschappelijk belang.
- Burgerperspectief: het onderwerp raakt direct of indirect het belang van de burger.
- Spreiding: opeenvolgende onderzoeken vinden zo min mogelijk op hetzelfde beleidsterrein of bij dezelfde dienst of instelling plaats.
- Bruikbaarheid: het onderzoek moet zoveel mogelijk leiden tot concrete verbeteringen en/of het bevorderen van het lerend vermogen van de organisatie.

Het onderzoeksprogramma komt tot stand door afweging van mogelijke onderzoeksonderwerpen.

Werkwijze programmering

Concreet komt het onderzoeksprogramma als volgt tot stand.

- De Rekenkamer houdt zich voortdurend op de hoogte van relevante ontwikkelingen binnen en buiten de gemeente. Bronnen daarvoor zijn de gemeentebegroting en –rekening, beleidsprogramma's, vergaderingen van de Raad en raadscommissies, berichten in de lokale media en vakpublicaties. Mede op basis daarvan stelt de Rekenkamer een lijst samen van mogelijke onderzoeksonderwerpen.
- Eveneens worden de Gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders en het ambtelijk apparaat in de gelegenheid gesteld om een verzoek in te dienen (voorzien van een korte motivatie) om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Ook eventuele suggesties van burgers die de Rekenkamer bereiken, worden in de overweging betrokken.
- Op basis van een afweging van alle mogelijke onderzoeksonderwerpen aan de hand van de eerdergenoemde criteria wordt het onderzoeksplan vastgesteld door de Rekenkamer. Door middel van een korte verkenning wordt zo goed mogelijk vastgesteld dat de geselecteerde onderwerpen ook 'onderzoekbaar' zijn binnen de randvoorwaarden van kwaliteit, tijd en budget. Het streven is twee à drie onderzoeken per jaar uit te voeren. Het past overigens bij de onafhankelijke rol van de Rekenkamer dat zij ook zonder goedkeuring van de Raad kan besluiten bepaalde onderzoeken uit te laten voeren.
- Ook gedurende het jaar kunnen verzoeken voor onderzoek bij de Rekenkamer worden ingediend. Dit gebeurt schriftelijk via een aan de voorzitter van de Rekenkamer gericht verzoek. Tussentijdse verzoeken om onderzoek vanuit de Raad kunnen, ingeval van urgentie, lopende het jaar worden gehonoreerd. Dit geldt ook voor andere onderzoeken waarvan de Rekenkamer uitvoering dringend wenselijk acht.

Het onderzoeksprogramma en eventuele wijzigingen daarvan worden aan de Raad gestuurd en eventueel ook via de website en een persbericht gepubliceerd.

4.2. Onderzoek

Als middel om haar doelstellingen te bereiken voert de Rekenkamer onderzoek uit. Hierbij kan het gaan om onderzoeken naar effecten van beleid, maar ook om het beoordelen van een financieel systeem, of onderzoek naar de manier waarop beleidsinformatie tot stand komt en door de gemeente wordt gebruikt.

De Rekenkamer hanteert bij haar onderzoeken de volgende uitgangspunten:

Onafhankelijkheid

De Rekenkamer is onafhankelijk van de gemeente (Raad, B&W, ambtenaren). Deze onafhankelijkheid komt ook tot uitdrukking in de vrijheid van onderwerpkeuze, aanpak, oordeelsvorming en rapportering.

Onpartijdigheid

De Rekenkamer oordeelt zonder aanzien des persoon en vertegenwoordigt geen specifiek belang.

Deskundigheid

De Rekenkamer waarborgt voldoende deskundigheid bij de opzet en uitvoering van onderzoek.

Constructief

De Rekenkamer wil een bijdrage leveren aan het verbeteren van (de uitvoering van) het gemeentelijk beleid. Zij stelt zich dan ook constructief op, houdt rekening met context en heeft oog voor de haalbaarheid van de aanbevelingen.

Zorgvuldigheid

De zorgvuldigheid komt onder meer tot uitdrukking in de onderzoeks aanpak, bij de verificatie van bevindingen en de (bestuurlijke) wederhoor ten aanzien van conclusies en aanbevelingen.

Soorten onderzoek

Gelet op haar missie en doelstellingen doet de Rekenkamer onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie. In haar onderzoeken kunnen rechtmatigheidsaspecten en elementen van financieel beheer aan de orde komen.

Binnen deze categorieën van onderzoek zijn vele varianten mogelijk. Zo kan het accent liggen op verschillende aspecten van beleid en verschillende onderdelen van het beleidsproces, zoals de besluitvorming, beleidsdoelstellingen, informatievoorziening, de uitvoering van beleid, financiën, beleidsprestaties of de maatschappelijke effecten van beleid.

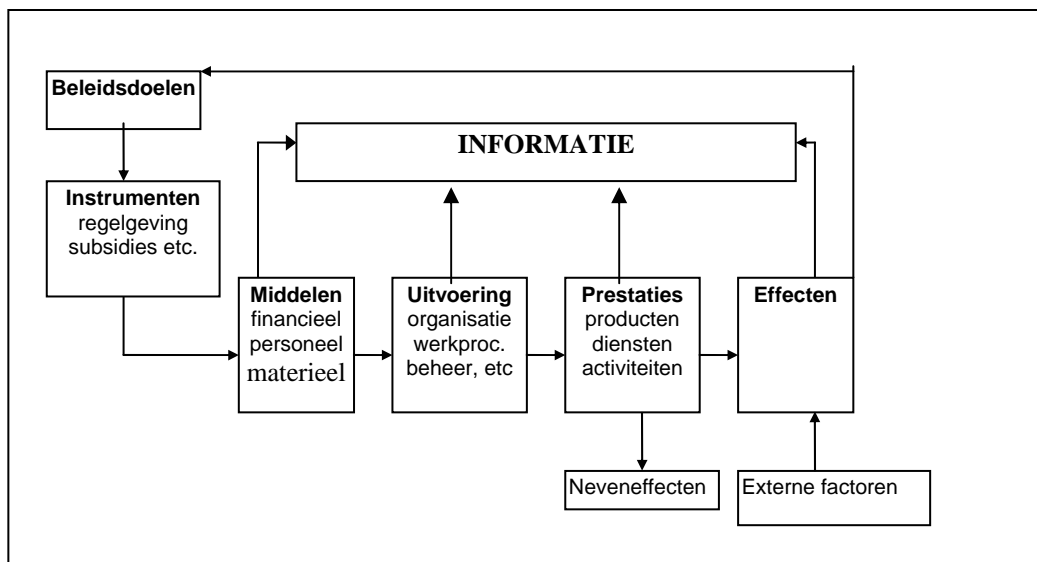
De toets op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid zal meestal achteraf plaatsvinden, maar toetsing van beleid voor of tijdens de uitvoering ervan is ook mogelijk.

De Rekenkamer wil met haar onderzoek niet alleen wijzen op wat er fout gaat, maar wil vooral ook aangeven hoe het beter kan. De Rekenkamer is geen “afrekenkamer”, maar een positief ingesteld instituut dat waar mogelijk verbeteringen wil bereiken waar burgers en gemeente van kunnen profiteren.

Werkwijze onderzoek

Het middel bij het bereiken van het doel van de Rekenkamer is het uitvoeren van onderzoeken. Hierbij zijn de kwaliteit en betrouwbaarheid van haar onderzoeksrapporten van groot belang. Om de kwaliteit en betrouwbaarheid van diverse onderzoeken te waarborgen en onderling te kunnen vergelijken wil de Rekenkamer vaste procedures ontwikkelen en volgen. Het onderzoeksproces zal transparant zijn en bij elke stap ruimte laten voor hoor en wederhoor van diverse partijen.

De Rekenkamer richt haar onderzoek zoveel mogelijk volgens een vast stramien in. Deze bestaat uit vier stappen binnen onderstaand analyse kader.



figuur 1: analyse kader onderzoek

De werkwijze bij doelmatigheidsonderzoek ziet er in hoofdlijnen als volgt uit.

Stap 1

Eerst brengt de Rekenkamer in kaart wat het doel is van het beleid, welke instrumenten hiervoor worden ingezet, welke prestaties hiervoor geleverd moeten worden en welke middelen hiervoor ter beschikking staan.

Stap 2

Vervolgens gaat zij na of er informatie beschikbaar is over de mate waarin de prestaties zijn geleverd, de effecten zijn bereikt en middelen zijn ingezet. Indien de informatie aanwezig is, beoordeelt zij deze op betrouwbaarheid, actualiteit, bruikbaarheid en gebruik. Bij het ontbreken van de informatie stelt de Rekenkamer door onderzoek zelf de prestaties, effecten en ingezette middelen vast.

Stap 3

Als blijkt dat prestaties niet zijn geleverd, beoogde effecten niet zijn bereikt of werkelijke kosten niet overeenkomen met het budget, dan onderzoekt de Rekenkamer wat hiervan de oorzaken zijn.

Stap 4

Tot slot wordt aan de hand van de verklaringen voor onvoldoende effectief en doelmatig beleid nagegaan wie welke actie moet ondernemen om de situatie te verbeteren en in de toekomst te voorkomen. Tevens wordt nagegaan wat geleerd kan worden van vergelijkbare ervaringen in andere gemeenten.

Uitbesteding onderzoek

De uitvoering van het onderzoek zal de Rekenkamer onder haar regie kunnen uitbesteden aan ambtenaren of aan in te huren deskundigen en onderzoekers, bijvoorbeeld van adviesbureaus. Daarbij zal zij alternatieven zorgvuldig afwegen. De in te schakelen onderzoekers werken geheel onder aansturing en verantwoordelijkheid van de Rekenkamer. Zij rapporteren uitsluitend aan de Rekenkamer en doen geen mededelingen over het onderzoek naar anderen binnen of buiten de gemeente Capelle aan den IJssel. De onderzoeksproducten zullen, mede via een eigen huisstijl, altijd herkenbaar zijn als producten van de Rekenkamer, ook al is het conceptrapport wellicht aangeleverd door een ingehuurd onderzoeksbureau.

4.3. Rapportage

Het onderzoek van de Rekenkamer resulteert in een conceptrapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Voor de feitelijke juistheid van de inhoud van dit rapport zijn de onderzoekers tegenover de Rekenkamer verantwoordelijk. Tijdens het onderzoek worden daarom waarborgen ingebouwd met het oog op de feitelijke juistheid van de bevindingen. Zo worden bijvoorbeeld interviewverslagen voor commentaar voorgelegd aan betrokkenen en worden bevindingen zo mogelijk met documenten onderbouwd.

Het conceptrapport zal in de huisstijl van de Rekenkamer en onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamer voor wederhoor worden toegezonden aan de bestuurlijk en ambtelijk eindverantwoordelijken. Zij worden verzocht schriftelijk hun reactie te geven op de feiten, conclusies en aanbevelingen.

In het definitieve rapport worden de reacties op het conceptrapport weergegeven met een nawoord van de Rekenkamer.

Het eindrapport wordt ter behandeling rechtstreeks aan de Gemeenteraad voorgelegd. Het is aan de Raad om te bepalen of en zo ja welke politiek-bestuurlijke consequenties aan de uitkomsten van het onderzoek worden verbonden.

De Rekenkamer volgt de nakoming van de toezeggingen die het bestuur op basis van haar onderzoeken heeft gedaan. Zo nodig stelt ze zelf vervolgonderzoek in om vast te stellen of de genomen besluiten zijn uitgevoerd.

4.4. Communicatie

Communicatie met haar doelgroepen ziet de Rekenkamer als een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van haar doelstellingen, in het bijzonder voor het bevorderen van publieke verantwoording over het gemeentelijk functioneren. De Rekenkamer wil dan ook meer bekendheid geven aan haar bestaan, werkwijze en producten. Daarnaast wil ze ook een actieve bijdrage leveren aan openbare debatten over onderwerpen die het werk van de Rekenkamer raken.

De Rekenkamer richt zich daarbij tot verschillende doelgroepen: de Raad, het College, gemeenteambtenaren, de bevolking van Capelle aan den IJssel en geïnteresseerde 'buitenstaanders' zoals andere gemeenten.

De communicatiemiddelen die de Rekenkamer onder meer kan gebruiken zijn: brede en gerichte verspreiding van onderzoeksrapporten, persberichten, de website, mediaoptreden (interviews, ingezonden stukken en columns) en lezingen.

5. Middelen

De Rekenkamer beschikt over een eigen budget dat jaarlijks door de Raad via de gemeentebegroting wordt vastgesteld. Uit dit budget worden de kostenvergoedingen voor de leden van de Rekenkamer en de kosten van de onderzoeken betaald. De Rekenkamer streeft er naar om jaarlijks twee à drie onderzoeken te doen.

6. Interne werkwijze

Per onderzoeksproject draagt één lid van de Rekenkamer, ondersteund door het secretariaat, de eerste verantwoordelijkheid en is het centrale aanspreekpunt voor het onderzoek ('lid-rapporteur'). De eerstverantwoordelijke volgt de voortgang van het onderzoek en verricht de eerste lezing van de conceptrapportages en onderhoudt ook de externe (pers)contacten rondom het project. De voorzitter fungeert als centraal aanspreekpunt voor de algemene gang van zaken rond de Rekenkamer en bewaakt de voortgang van de projecten.

Maandelijks, of zoveel vaker als nodig is, koppelt het lid-rapporteur terug naar de andere leden van de Rekenkamer over de voortgang van een project. De Rekenkamer als geheel beslist over de vraagstelling en over fiattering van het conceptrapport. Belangrijk is dat de Rekenkamer als geheel achter de oordelen staat en als geheel bestuurlijke aanbevelingen doet. Uiteindelijk blijft de Rekenkamer als geheel eindverantwoordelijk voor al haar producten. De Rekenkamer functioneert daarmee als een college en treedt eensgezind naar buiten.

Appendix

In de onderzoeken van de Rekenkamer staan de begrippen doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid centraal.

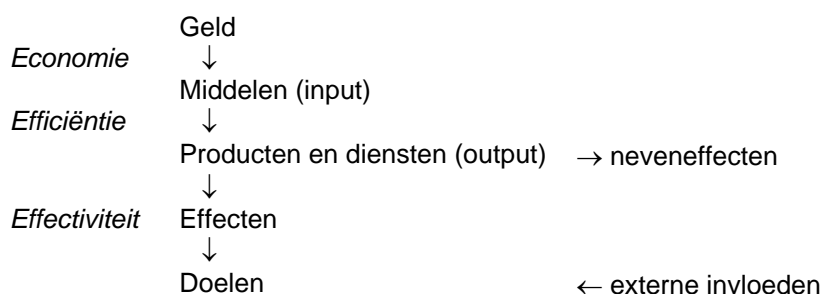
Doeltreffendheid en doelmatigheid

De verordening verstaat onder doeltreffendheid of effectiviteit de mate waarin een product of activiteit bepaalde beoogde effecten realiseert. Doelmatigheid of efficiëntie wordt omschreven als de verhouding tussen het gerealiseerde product en de daarvoor ingezette (financiële, personele en/of materiële) middelen.

In de literatuur op het gebied van doelmatigheidsonderzoek wordt een wat uitgebreider begrippenstelsel gehanteerd, waarbij de zogeheten drie E's een hoofdrol spelen:

- *Economie* (zuinigheid): het verkrijgen van middelen tegen zo laag mogelijke kosten. Het gaat hierbij om de verhouding tussen de inzet van geld en de daarvoor verkregen middelen in termen van goederen en diensten. Een voorbeeld is de selectie van de voordeligste leverancier van kantoorartikelen via een aanbestedingsprocedure.
- *Efficiëntie* (doelmatigheid): het verkrijgen van een bepaalde productiehoeveelheid ('output') met een minimale inzet van middelen (input), dan wel het verkrijgen van maximale output bij een bepaalde input. Het gaat hier dus om de echte productieprocessen van goederen en diensten, waarbij een gunstige verhouding tussen input en output centraal staat. Een voorbeeld is het leveren van paspoorten tegen zo laag mogelijke kosten van inzet van personeel en materieel.
- *Effectiviteit* (doeltreffendheid): het bereiken van de beoogde effecten (doelstellingen) via de daartoe geleverde producten of diensten. Het gaat dus niet alleen om doelbereiking, maar ook om de relatie met de prestaties die daarvoor geleverd zijn. Immers doelen kunnen ook door externe invloeden worden bereikt en de geleverde prestaties kunnen ook (schadelijke) neveneffecten hebben. Een voorbeeld van effectiviteit is een vermindering van het aantal ongevallen als gevolg van het aanbrengen van veiligheidsbevorderende voorzieningen door de gemeente.

Het begrippenstelsel kan als volgt in schema worden gebracht.



Rechtmatigheid

Het rechtmatigheidsonderzoek toetst of de begrotingsuitvoering binnen de kaders van de begroting plaatsvindt en in overeenstemming is met de toepasselijke wet- en regelgeving. Bij de gemeente Capelle aan den IJssel worden deze controles uitgevoerd door de externe accountant. In voorkomende gevallen zal de Rekenkamer aan het rechtmatigheidsaspect aandacht besteden om tot een evenwichtige oordeelsvorming te komen.

In haar onderzoeken zal de Rekenkamer aansluiten bij dit algemeen gangbare begrippenstelsel.