



**STARTNOTITIE
GEMEENTELIJKE
REKENKAMER
VENLO**

MEI 2002

RAPPORT

AFDELING : COBCF
STELLER : C. Wijnands
DOORKIESNR. : 077-3596282
REGISTRATIENR. :
DATUM : 07 mei 2002

Voorwoord

In deze startnotitie geven wij in grote lijnen weer hoe de gemeentelijke rekenkamer Venlo haar functie als rekenkamer wil invullen. Het is niet onze bedoeling de vastgestelde verordening nogmaals uit te werken, maar om een aantal wezenlijke uitgangspunten vast te leggen, zoals plaatsbepaling, missie, doelstellingen, strategie en interne werkwijze.

Mede gelet op de informatie en ervaringen van andere gemeenten willen we aangeven waar we voor staan, wat we willen bereiken en hoe we denken dit te gaan doen.

De rekenkamer zit in een traject van ontwikkeling. Om dit traject zo goed mogelijk te laten verlopen zal de rekenkamer verschillende evaluatiemomenten inbouwen, die betrekking hebben op het hele proces. (o.a. onderzoek, verordening, werkwijze en communicatie)

De evaluatiemomenten kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de kwaliteit om te komen tot een rekenkamer die past binnen de wettelijke kaders na 2006.

INHOUDSOPGAVE

Pag.nr.

1	Plaatsbepaling	1
1.1	Vertrekpunt	1
1.2	Dualisering	1
1.3	Positie	1
1.4	Professionaliteit en onafhankelijkheid	1
2	Missie	2
3	Doelstellingen	2
4	Strategie	2
4.1	Onderzoeksonderwerp	3
4.1.1	Selectiefase	3
4.2	Onderzoek	3
4.2.1	Soorten onderzoek	3
4.2.2	Effecten onderzoek	4
4.2.3	Werkwijze beleidsonderzoek	4
4.3	Rapportage	5
4.4	Communicatie	5
5	Middelen	5
6	Interne werkwijze	6
7	Samenstelling rekenkamer	6

1 PLAATSBEPALING

Alvorens in te gaan op de missie worden een aantal ontwikkelingen besproken die van belang zijn voor de plaatsbepaling van de gemeentelijke rekenkamer Venlo.

1.1 Vertrekpunt

Sinds april 2000 bestaat er een verordening gemeentelijke rekenkamer, die in januari 2001 door de nieuwe gemeente Venlo is bekrachtigd. In deze verordening is een aantal onderwerpen geregeld zoals de taken, de samenstelling, het secretariaat en de werkwijze van de rekenkamer.

In oktober 2001 is de rekenkamer operationeel geworden middels benoeming door de Raad van de leden en de secretaris van de rekenkamer. De rekenkamer heeft vervolgens uit haar midden de voorzitter gekozen.

Met deze startnotitie wil de rekenkamer haar eigen organisatie verder vormgeven. Vervolgens zal een eerste onderzoek worden gestart. Aan de hand van evaluatiemomenten zal worden bekeken of de verordening gemeentelijke rekenkamer aanpassing behoeft.

1.2 Dualisering

Op 1 januari 2003 zal de wet dualisering voor onze gemeente in werking treden. De kern van dualisering is, dat het lokaal bestuur dichterbij de burgers komt te staan en dat herkenbaarheid en transparantie toenemen. Hierbij gaat de Raad zich concentreren op de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol, terwijl het college het bestuur van de gemeente voor haar rekening neemt.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel heeft een meerderheid van de Tweede Kamer zich uitgesproken tegen de verplichting van een onafhankelijke lokale rekenkamer. De gemeenten behouden hun vrijheid bij het invullen van de rekenkamerfunctie.

Het model van de gemeente Venlo, bestaande uit raadsleden, blijft mogelijk en valt onder de noemer rekenkamerfunctie.

De gemeentelijke rekenkamer kan daarom in haar huidige vorm blijven bestaan. Te zijner tijd zal evaluatie moeten uitwijzen of wijzigingen hierin gewenst zijn.

1.3 Positie

De positie van de rekenkamer wordt door de wet dualisering versterkt. De Raad kan zich concentreren op haar vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol.

De gemeentelijke rekenkamer zal, in tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer, als primaire benadering voor het onderzoek "beleid" kiezen. De rekenkamer streeft ernaar door onderzoek en advies het gemeentelijk beleid kwalificeerbaar te maken en daar waar mogelijk indicatoren aan het beleid te verbinden. Ook zal de rekenkamer toezien op het benoemen van beleidsdoelstellingen en effectindicatoren bij het ontwikkelen en vaststellen van nieuw beleid.

Op basis van onderzoek zal de rekenkamer aanbevelingen en adviezen geven die bijdragen aan het leervermogen van de gemeente. Daarnaast heeft de rekenkamer een toegevoegde waarde als schakel in de controleketen.

1.4 Professionaliteit en onafhankelijkheid

De professionaliteit en onafhankelijkheid van de rekenkamer Venlo is de basis waarop haar positie binnen de gemeentelijke organisatie berust.

Wil de rekenkamer met gezag oordelen over het effectief en efficiënt functioneren van de gemeente, dan kan dit alleen op basis van een objectief feitenonderzoek. Deze objectiviteit vereist een hoge mate van onafhankelijkheid van de leden van de rekenkamer.

De leden van de rekenkamer vullen hun functie in op basis van onafhankelijkheid van hun politieke achtergrond. Het belang van deze onafhankelijkheid wordt door de leden nadrukkelijk onderschreven. In de ontwikkeling van de strategie en werkwijze van de rekenkamer zal ook de ontwikkeling van een gedragscode van de leden met betrekking tot deze onafhankelijkheid worden ontwikkeld. Onafhankelijkheid zal steeds een onderwerp van evaluatie zijn bij de afsluiting van een onderzoek.

De deskundigheid en betrokkenheid van de rekenkamer speelt een belangrijke rol bij het zorgvuldig uitvoeren van haar werk. De kwaliteit van het onderzoek mag niet ter discussie staan. Dit vereist dat de rekenkamer deskundigheid heeft om zelf het onderzoek te doen of het onderzoek te sturen.

Ook de beschikking over een eigen budget en een eigen onafhankelijke ambtelijke secretaris, dragen bij aan de professionaliteit en een onafhankelijke positie.

2 MISSIE

De missie geeft het uiteindelijke doel aan waarnaar de gemeentelijke rekenkamer streeft. Hier wordt de basis gelegd voor haar functioneren en is richtinggevend voor haar handelen.

Missie:

De gemeentelijke rekenkamer Venlo wil bijdragen aan het toetsen en verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en de uitvoering hiervan.

Daarnaast besteedt zij aandacht aan de voorwaarden voor goed bestuur, zoals integriteit, democratische besluitvorming, toezicht, handhaving en publieke verantwoording. Zij wil haar doel bereiken door onafhankelijk onderzoek uit te voeren, rapporteren, adviezen geven en te publiceren.

3 DOELSTELLINGEN

Met haar producten wil de gemeentelijke rekenkamer de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Zij richt zich daarbij in de eerste plaats op de maatschappelijke effecten van beleid. De rekenkamer wil zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en hoe omgegaan wordt met de beleidsvoornemens van de gemeente.

Op deze wijze wil de rekenkamer bijdragen aan:

- de doeltreffendheid van beleid en een doelmatige besteding van publieke middelen;
- de kwaliteit van het lokale openbaar bestuur;
- een goed functionerende lokale democratie;
- een transparant gemeentelijk functioneren en publieke verantwoording daarover.

4 STRATEGIE

Er zijn een aantal strategische fasen van het proces van belang. De uitwerking van deze strategische fasen geeft inzicht in de wijze waarop de rekenkamer haar doelstellingen wil bereiken. Het betreft het onderzoeksonderwerp, onderzoek, rapportage en communicatie.

Hierna wordt op elk van de fasen ingegaan.

4.1 Onderzoeksonderwerp

Ingevolge de verordening heeft ieder raadslid de mogelijkheid bij een van de leden van de rekenkamer schriftelijk een onderwerp aan te dragen voor onderzoek. In dit onderwerp, dient zo nauwkeurig mogelijk te worden aangegeven wat van de rekenkamer wordt verwacht.

Uit de aangedragen suggesties kiest de rekenkamer haar onderzoeksonderwerp. De keuze wordt beargumenteerd en vervolgens wordt een conceptonderzoeksopdracht geformuleerd en aan de Raad voorgelegd. De Raad besluit over het te onderzoeken onderwerp en daarna geeft de Raad de rekenkamer de opdracht tot het uitvoeren van de onderzoeksopdracht.

4.1.1 Selectiefase

Bij de selectiefase spelen in de eerste plaats inhoudelijke criteria een rol:

- *toegevoegde waarde*:
het onderzoek levert informatie op waarover de Raad wenst te beschikken; er is recent geen vergelijkbaar onderzoek naar het onderwerp gedaan en het is gericht op 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. Voor de toekomst moet ervan kunnen worden geleerd;
- *risico's*:
het onderwerp draagt risico's van ineffectiviteit en ondoelmatigheid in zich. Naast bestaand beleid, doet dit zich voor bij nieuw beleid, grote projecten, vage beleidsdoelen en bij onduidelijke verantwoordelijkheden;
- *relevantie*:
het onderwerp is actueel, heeft een groot maatschappelijk belang en/of een groot financieel 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.

4.2 Onderzoek

Als middel om haar doelstellingen te bereiken voert de rekenkamer onderzoek uit. Hierbij kan het gaan om uitgebreide onderzoeken naar effecten van beleid. Daarnaast is ook onderzoek mogelijk naar de manier waarop bestaande beleidsinformatie door de gemeente wordt gebruikt.

4.2.1 Soorten onderzoek

Gelet op haar missie en doelstellingen zal haar onderzoek zich voornamelijk richten op onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en de uitvoering hiervan.

Hierbij zijn vele varianten mogelijk. Zo kan het accent liggen op verschillende aspecten van beleid en verschillende onderdelen van het beleidsproces. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan de besluitvorming, beleidsdoelstellingen, informatievoorziening, de uitvoering van beleid, beleidsprestaties of de maatschappelijke effecten van beleid.

De toets op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid zal meestal achteraf (ex-post) plaatsvinden, maar toetsing van beleidsvoornemens (ex-ante) is ook mogelijk.

De rekenkamer wil met haar onderzoeken niet alleen wijzen op wat er fout gaat, maar wil vooral aangeven hoe het beter kan. Dit doet zij o.a. door waar mogelijk te wijzen op goede voorbeelden uit andere gemeenten of vergelijkbare organisaties.

4.2.2 Effecten onderzoek

Uit ervaringen bij andere gemeenten is gebleken dat één effect zich vaak al tijdens het onderzoek voordoet, namelijk het boeggolfeffect. Al tijdens het onderzoek worden zaken beter aangepakt en vindt uitstraling naar andere beleidsterreinen plaats. (anticiperend invloed)

Andere effecten kunnen zijn:

- preventieve werking in de richting van het gemeentelijk apparaat;
- bevordering transparantie en inzicht in beleidsprocessen;
- de raad gaat meer letten op doelmatigheid en effectiviteit van beleid;
- bewuster leren van gemaakte fouten in het verleden;
- goed functionerende rekenkamers kunnen positie van de gemeenteraad versterken en in het bijzonder de positie van de rekenkamer (startsituatie heel belangrijk).

4.2.3 Werkwijze beleidsonderzoek

De rekenkamer richt haar beleidsonderzoek zoveel mogelijk volgens een vast stappenplan. De vier stappen zijn:

Stap 1

Eerst wordt geïnventariseerd wat het doel is van het beleid. Welke instrumenten worden hiervoor ingezet. Welke prestaties moeten hiervoor worden geleverd en welke middelen staan ter beschikking.

Stap 2

Vervolgens wordt nagegaan of er informatie beschikbaar is over de mate waarin de prestaties zijn geleverd, de effecten zijn bereikt en middelen zijn ingezet.

Stap 2a

Is de informatie aanwezig, dan wordt die beoordeeld op betrouwbaarheid, actualiteit, bruikbaarheid en gebruik.

Stap 2b

Bij het ontbreken van de informatie stelt de rekenkamer door onderzoek zelf de prestaties, effecten en ingezette middelen vast.

Stap 3

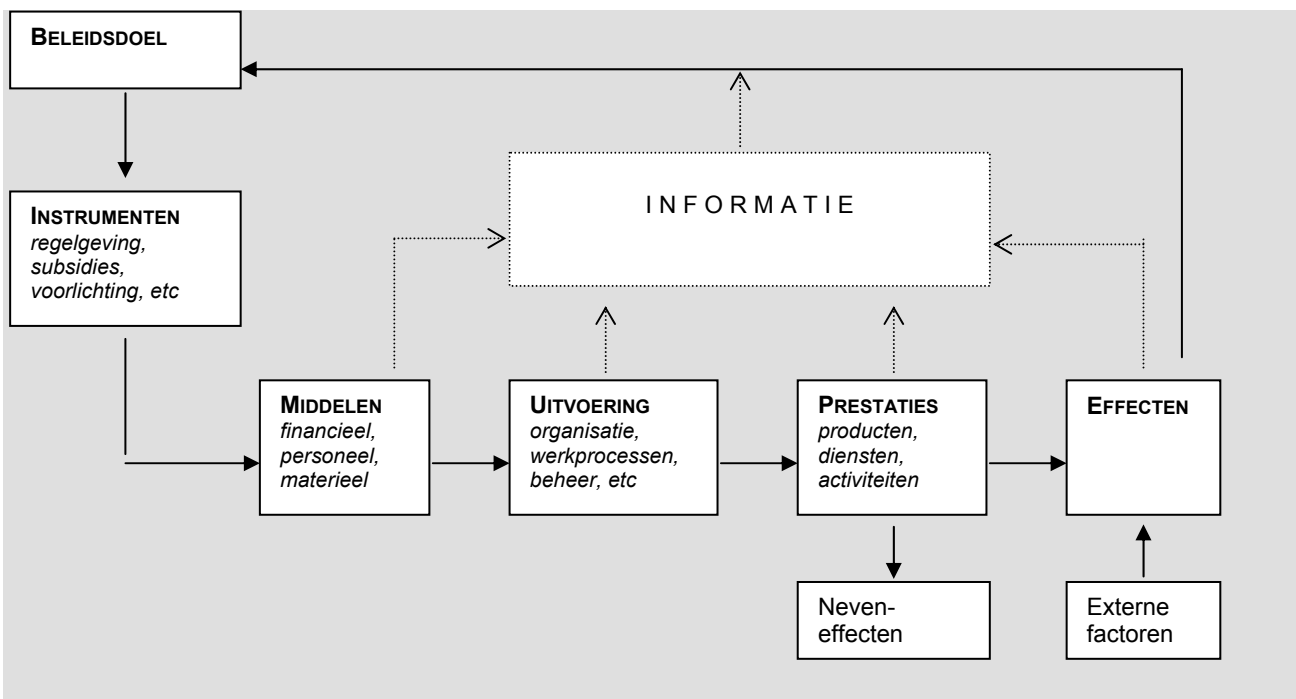
Als blijkt dat prestaties niet zijn geleverd, beoogde effecten niet zijn bereikt of kosten zijn overschreden, dan wordt onderzocht wat hiervan de oorzaken zijn. De oorzaken kunnen gevonden worden in de manier waarop het beleid tot stand is gekomen. Andere oorzaken zijn de formulering van het beleidsdoel, de keuze en inzet van instrumenten, de beschikbaarheid en inzet van middelen, de uitvoering, externe factoren en het toezicht.

Stap 4

Aan de hand van de verklaringen voor onvoldoende doeltreffend en doelmatig beleid wordt nagegaan welke vervolgacties en door wie moeten worden ondernomen om de situatie te verbeteren en in de toekomst te voorkomen.

Bovendien wordt nagegaan wat geleerd kan worden van vergelijkbare ervaringen in andere gemeenten.

In onderstaand schema zijn de stappen van de onderzoeksfase in beeld gebracht.



4.3 Rapportage

Het onderzoek van de rekenkamer mondt uit in een conceptrapportage, waarin de bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Voor de feitelijke juistheid van de inhoud van dit rapport zijn de leden van de rekenkamer verantwoordelijk.

Het conceptrapport wordt voor wederhoor voorgelegd aan degenen die bestuurlijk en ambtelijk eindverantwoordelijk zijn voor het onderwerp. Zij worden verzocht schriftelijk hun reactie te geven op de feiten, conclusies en aanbevelingen.

Nadat de rekenkamer de commentaren heeft besproken, brengt zij de definitieve rapportage en de commentaren uit aan de Raad.

De Raad bespreekt de rapportage en de commentaren en besluit over de conclusies en aanbevelingen. Het is aan de Raad om te bepalen of en zo ja welke politiek-bestuurlijke consequenties aan de uitkomsten van het onderzoek worden verbonden.

4.4 Communicatie

Communicatie is voor de rekenkamer een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van haar doelstellingen. De rekenkamer richt zich hierbij tot de Raad en bevordert zo mogelijk de externe communicatie. Gerichte verspreiding van onderzoeksrapporten, via persberichten, de nieuwsbrief focus en de website van de gemeente Venlo behoren tot de mogelijkheden.

5 MIDDELEN

De rekenkamer beschikt over een eigen budget dat jaarlijks door de Raad via de gemeentebegroting wordt vastgesteld.

De hoogte van het budget is sterk afhankelijk van de personeelslasten (aantal uren en functie-niveau) en het soort onderzoek (externe deskundigen).

6 INTERNE WERKWIJZE

Per onderzoeksproject dragen twee tot vier rekenkamerleden plus het secretariaat de dagelijkse verantwoording. Een daarvan is als coördinator het centrale aanspreekpunt voor het onderzoek. Deze direct verantwoordelijken volgen de voortgang van het onderzoek en verrichten de eerste lezing van de conceptrapportages. Zij verzorgen ook de externe (pers)contacten rondom deze projecten.

De voorzitter fungeert als centraal aanspreekpunt voor de algemene gang van zaken rond de rekenkamer en bewaakt de voortgang van de projecten.

Maandelijks vindt terugkoppeling naar de hele rekenkamer plaats over de voortgang.

De rekenkamer als geheel beslist over de conceptonderzoeksopdracht en over fiattering van het conceptrapport. Belangrijk is dat de meerderheid van de rekenkamer achter de oordelen staat en op deze wijze haar bestuurlijke aanbevelingen doet.

Interne besluitvorming, conform de verordening, zal verder door de rekenkamer uitgewerkt worden, waarbij tot een consensus zal worden gekomen.

7 SAMENSTELLING REKENKAMER

De rekenkamer bestaat de rekenkamer uit de volgende personen:

Mevrouw M.A.T.M. van Tulder.

De heer P.M. Lamers.

De heer J.H.H.R. de Rooij.

De heer H.A.M.H. Janssen.

De heer G.L.H.M. van Avesaath. (voorzitter)

De heer F.L.E. Maesen.

De heer G.A.J. Vervoort.

De heer P.F.G. Janssen.