

3. ONDERZOEK NAAR DOELMATIGHEID EN/OF DOELTREFFENDHEID

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.

Jaarlijks voeren wij één of enkele onderzoeken uit naar de doelmatigheid en/of doeltreffendheid van (uitvoering van) beleid. Naast het algemene doel van onderzoek (terugkijken naar het verleden om te leren voor de toekomst) onderscheiden wij vier mogelijke specifieke doelen:

1. Het vergaren van inzicht;
2. Het geven van een oordeel;
3. Het stimuleren van een verbeterproces;
4. Het doorbreken van een impasse.

Per onderzoek wordt bepaald op welk(e) element(en) de nadruk ligt.

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 inhuur van externen;
- de wijze van rapporteren;
- de onderzoeksstappen.

Na het overzicht hebben wij een samenvattende figuur opgenomen van de toegelichte stappen.

De 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 contactpersoon¹ en/of enkele sleutelfigu(u)r(en). Vervolgens stellen wij een Plan van Aanpak voor het onderzoek op.
- Wij overwegen steeds om bij aanvang en afsluiting van een onderzoek – en zo nodig tussentijds - een gesprek te voeren met de directeur van betreffende directie.
- De secretaris voert regelmatig overleg met de ambtelijke contactpersoon omtrent de uitvoering van het onderzoek.
- Wij hanteren zo veel mogelijk een interactieve aanpak.
- Tijdens het onderzoek zijn wij naar buiten toe altijd (actief) open in de methode die wij hanteren en de procedure die wij volgen.
- Bij het verzamelen van feiten gaan wij altijd terug naar brondocumenten.
- Wij wegen per onderzoek af hoe wij invulling geven aan hoor- en wederhoor².
- 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.

¹ Voor elk uit te voeren onderzoek vragen wij de stadscontroller een ambtelijke contactpersoon aan te wijzen voor de Rekenkamer. Onze secretaris 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.

² Uitgangspunt daarbij is voor ons artikel 8, lid 2 van de Verordening Rekenkamer: De rekenkamer stelt de betrokken partijen in de gelegenheid om binnen een door haar te bepalen termijn schriftelijk te reageren op het ontwerp-onderzoeksrapport.

De inhuur van externen

De ervaring leert dat gaande het onderzoek op basis van de bevindingen vaak besluiten moeten worden genomen over de richting en diepgang van onderzoek, wij willen daarin zelf de regie houden. Om die reden is ons uitgangspunt dat onderzoeken niet worden uitbesteed. Zo nodig worden externen ingehuurd, zij vormen samen met onze secretaris het onderzoeksteam, waarvan de secretaris de projectleider is. Op deze manier zijn we zelf van begin tot eind nauw betrokken bij het onderzoek. De Rekenkamer (secretaris) stelt het rapport op naar aanleiding van het onderzoek. Uiteraard wordt hierbij gebruik gemaakt van bijdragen van de adviseurs. Wij stellen een beknopt Plan van Aanpak op. We leggen dit voor aan drie tot vijf bureaus die potentieel geschikt lijken om ons te ondersteunen bij het onderzoek. Het Plan van Aanpak wordt aan deze bureaus toegestuurd met het verzoek daar kort op te reageren. Wij vragen de bureaus tevens aan te geven of en zo ja welke opdrachten zij in de afgelopen drie jaar in opdracht van het college of de gemeenteraad hebben uitgevoerd. Op basis van deze reacties selecteren wij drie bureaus waarmee wij gesprekken voeren met de mensen die voor het onderzoek zullen worden ingezet. Vervolgens vragen wij hen om offerte uit te brengen. Op basis van de gevoerde gesprekken en de offertes maken wij een keuze. Daarbij wegen wij zowel de deskundigheid en aanpak, als de onafhankelijkheid van de bureaus mee. Op basis van deze keuze stelt de Rekenkamer een definitief Plan van Aanpak op. Hierin wordt ook de offerte van het geselecteerde bureau verwerkt. Dit Plan van Aanpak vormt de basis voor de opdrachtverstrekking aan de bureaus (op onze voorwaarden). Belangrijk onderdeel hierin is dat het Plan van Aanpak uitgangspunt is, maar tevens wordt aangegeven dat in onderling overleg de aanpak (taakverdeling) zo nodig wordt gewijzigd. De verslagen van de werkoverleggen die worden gevoerd met de externen maken daarom ook onderdeel uit van de opdracht. Het Plan van Aanpak wordt ook toegestuurd aan de gemeenteraad, het college en de ambtelijke contactpersoon van de Rekenkamer.

De wijze van rapporteren

Insteek: beknopt rapport; toelichtingen/ achtergrondinformatie in bijlagen

Opzet:

- Samenvatting
- Inleiding (aanleiding, werkwijze, normenkader, leeswijzer)
- Bevindingen
 - wij beperken ons tot de feiten. We zetten de feiten af tegen een normenkader. We gebruiken daarbij steeds neutrale termen
 - wij geven zowel de zaken die goed lopen, als de zaken die niet goed lopen weer
 - wij onderbouwen de feiten steeds met concrete voorbeelden
- Reactie(s) hoor- en wederhoor
- Slotbeschouwing (conclusies en aanbevelingen)
- Bijlagen

Met toezending van het rapport aan de gemeenteraad is het rapport openbaar. Behalve aan de gemeenteraad wordt het rapport ook (digitaal) verstuurd aan:

- fracties (twee exemplaren)
- auditcommissie
- college
- ambtelijke contactpersoon
- griffier
- stadscontroller
- directeur van de directie onder wiens verantwoordelijkheid het onderzoeksobject behoort
- controller van de directie onder wiens verantwoordelijkheid het onderzoeksobject behoort
- indien aan de orde: andere ambtelijke betrokkenen
- persvoorlichter
- ondernemingsraad

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 www.nijmegen.nl/rekenkamer geplaatst, bij Open Huis ter inzage gelegd en aangeboden bij de NVRR en De Lokale Rekenkamer voor de databases met rekenkameronderzoeken.

de onderzoeksstappen (op hoofdlijnen, de concrete invulling wordt per onderzoek bepaald)
Vaststellen onderzoeksonderwerp binnen Rekenkamer (in kader van Onderzoeksplan (zie hoofdstuk 10), na indiening idee/verzoek in de loop van het jaar)
Bij start onderzoek: ambtelijke contactpersoon en zo nodig te onderzoeken instelling informeren.
Eerste oriëntatie door secretaris aan de hand van stukken en gesprek met ambtelijke contactpersoon.
<p>Opstellen Plan van Aanpak. Onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding • Doelstelling • Probleemstelling • (Normenkader) • Onderzoeksvragen • Onderzoeksmethode(n) • Taakverdeling • Planning <p>Specifiek aandachtspunt is altijd of de uitvoering in zijn geheel door de Rekenkamer zelf wordt gedaan of dat extern capaciteit wordt ingehuurd (kijk voor details onder 'de inhuur van externen').</p> <p>Het Plan van Aanpak wordt toegestuurd aan de gemeenteraad, de auditcommissie en het college. Ambtelijk wordt het Plan van Aanpak (digitaal) verstuurd aan de ambtelijke contactpersoon, de griffier, (betrokken) directeur(en) en controller(s), de persvoorlichter en de Ondernemingsraad. Het Plan van Aanpak wordt tevens op www.nijmegen.nl/rekenkamer geplaatst en ter inzage gelegd bij Open Huis. Per onderzoek wordt nagegaan of en zo ja aan welke andere in- en externe betrokkenen het Plan van Aanpak wordt toegestuurd.</p>
<p>Uitvoeren onderzoek volgens Plan van Aanpak</p> <p>Aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmatig overleg tussen secretaris Rekenkamer en 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; de verslagen zijn vertrouwelijk en worden, behoudens een verplichting tot verstrekking bij of krachtens wettelijk voorschrift, niet verstrekt aan derden; • Beoordelen bevindingen in relatie tot het Plan van Aanpak voor het onderzoek: is bijstelling noodzakelijk? Planning? Aanpak? Breedte? Diepgang? ...? • Informeren gemeenteraad, auditcommissie, college en betrokkenen bij grote wijzigingen in het onderzoek.

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

Hoor- en wederhoor.

Zoals hiervoor al aangegeven wegen wij per onderzoek af hoe wij invulling geven aan de procedure voor hoor- en wederhoor. Betrokkenen worden steeds in een vroeg stadium geïnformeerd over de aanpak en termijnen.

Wanneer het college niet reageert binnen de gestelde termijn, versturen wij ons rapport zonder die reactie aan de raad.

In bijzondere gevallen passen wij geen hoor- en wederhoor toe. Wij kondigen dit altijd ruim van te voren aan én lichten dan de achtergrond van onze keuze toe. In het verleden hebben wij bijvoorbeeld hoor- en wederhoor achterwege gelaten inzake:

- onderzoek naar de jaarstukken, omdat er onvoldoende tijd was tussen het uitvoeren van het onderzoek en de geplande behandeling van de jaarstukken door de gemeenteraad;
- onderzoek naar een onderdeel van de begroting, omdat wij van mening waren (en zijn) dat dit in dit geval niet past bij de aard van het onderzoek. Wij hebben dat eerder als volgt gemotiveerd: Hoor- en wederhoor is er op gericht het college in de gelegenheid te stellen aan te geven of feiten juist zijn weergegeven in het rapport dat de Rekenkamer uit gaat brengen aan de gemeenteraad. De te beoordelen feiten staan op zich juist en volledig te lezen in de begroting. Wij toetsen in deze onderzoeken in hoofdzaak de inhoud van de begroting aan objectieve maatstaven zoals het BBV, verordening 212, eerder gemaakte afspraken tussen raad en college en algemene maatstaven zoals het SMART³ formuleren van doelen. Bij die toetsing past geen hoor- en wederhoor.

Wanneer wij geen hoor- en wederhoor toepassen, proberen we voor openbaarmaking van de rapportage wel een gesprek te voeren over de bevindingen met de stadscontroller en/of portefeuillehouder.

Verzending rapport (kijk voor details onder 'de wijze van rapporteren').

Bij de verzending van het rapport wordt altijd afgewogen: Persbericht verzenden? Persconferentie organiseren? Exclusief interview met voorzitter aanbieden aan geselecteerd medium? Indien een persbericht wordt opgesteld, wordt dit in afschrift aan de fractievoorzitters, de voorzitter van de auditcommissie en de persvoorlichter verstuurd.

De auditcommissie bereidt de besluitvorming van de gemeenteraad naar aanleiding van Rekenkamerrapporten voor (Verordening Auditcommissie, artikel 2 lid 1 sub e). De Rekenkamer heeft de volgende afspraken gemaakt met de auditcommissie over de behandeling van adviezen van de Rekenkamer:

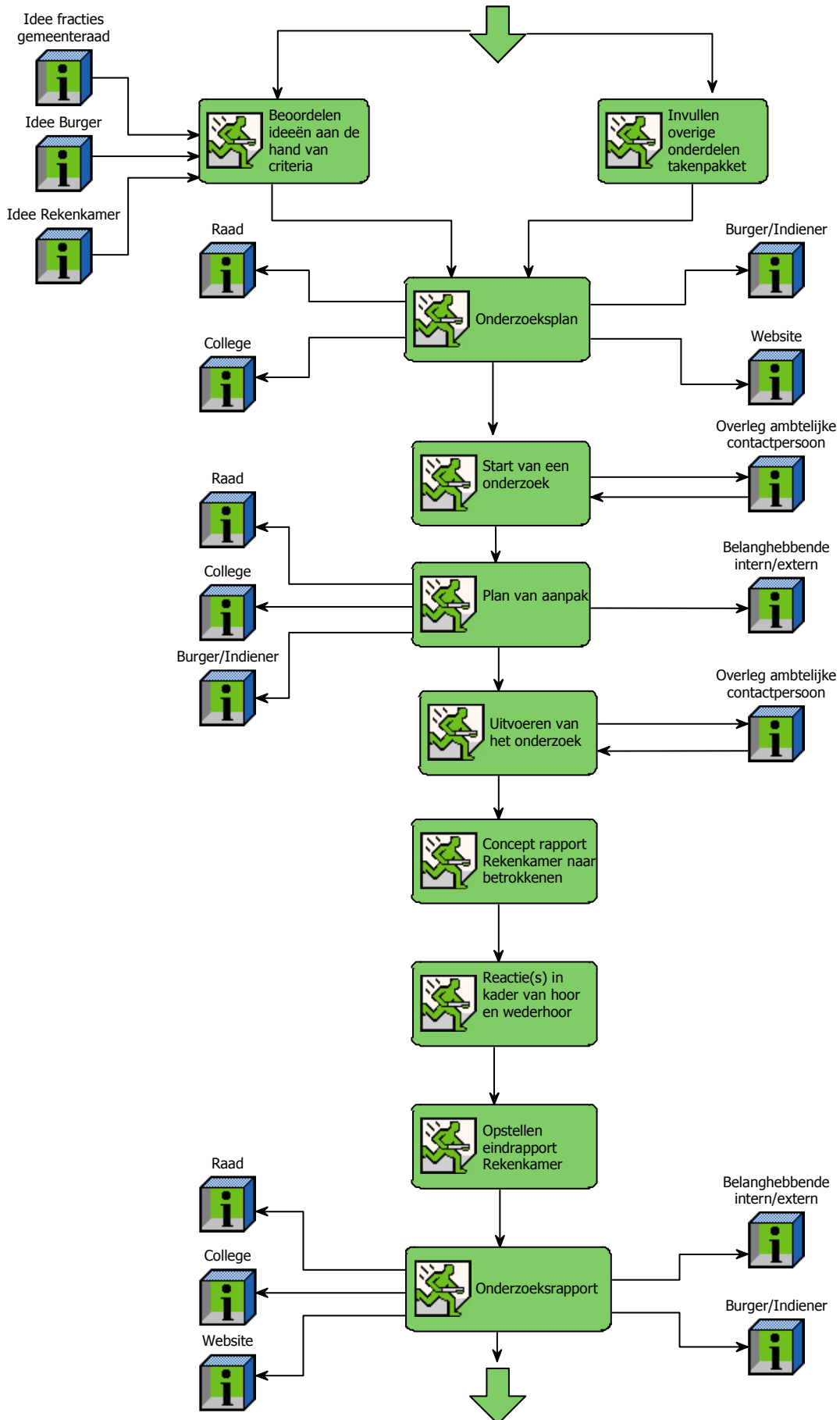
De auditcommissie besluit binnen drie weken nadat de Rekenkamer een advies aan de gemeenteraad heeft aangeboden of zij naar aanleiding hiervan een voorstel aan de raad wil voorleggen en

- zo ja, dat zij dit voorstel dan binnen drie weken aan de gemeenteraad aanbiedt en dat het Rekenkameradvies en het bijbehorende voorstel van de auditcommissie direct daarna geagendeerd worden voor behandeling door de gemeenteraad;
- zo nee, dat het Rekenkameradvies als vanzelfsprekend direct daarna geagendeerd wordt voor behandeling door de gemeenteraad.

Het heeft onze voorkeur om onze rapporten steeds toe te lichten aan de auditcommissie.

³ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

Indien besloten wordt tot behandeling van het onderzoeksrapport tijdens de Politieke Avond, dan zijn de voorzitter en secretaris van de Rekenkamer hierbij aanwezig. In principe zullen ook de leden van de Rekenkamer aanwezig zijn.



4. ONDERZOEK NAAR RECHTMATIGHEID

Vanuit de Gemeentewet (artikel 182) heeft de Rekenkamer de opdracht onderzoek te doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. De wet geeft uitdrukkelijk aan dat het onderzoek naar de rechtmatigheid door de Rekenkamer niet bevat de controle van de jaarrekening zoals die door de accountant uitgevoerd dient te worden. Voor het overige is het onderzoek naar de rechtmatigheid door de Rekenkamer door de wetgever niet afgebakend. Wel is in de toelichting bij de wet te lezen dat het de bedoeling is dat de Rekenkamer periodiek specifieke thema's zal onderzoeken en systeemonderzoeken kan doen naar de wijze waarop de reguliere rechtmatigheidscontrole is georganiseerd.

Naast het doen van rechtmatigheidsonderzoek naar specifieke thema's vinden wij het van belang de gemeenteraad te informeren over de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole door de accountant (artikel 213 van de Gemeentewet). Wij vinden dit van belang, omdat de accountant bij zijn controle het accent legt op het afgeven van een verklaring, waarin wordt aangegeven dat fouten en onzekerheden in de jaarrekening ten aanzien van lasten, baten en balansmutaties zich met een redelijke mate van zekerheid binnen door de raad vastgestelde marges bevinden. Zijn controle richt zich vooral op de administratieve organisatie en de interne controle. De accountant besteedt minder aandacht aan de inhoudelijke kant van de rechtmatigheid van individuele posten of categorieën van lasten en baten. In het geval bijvoorbeeld geen sprake is van een overschrijding op een programma, gaat de accountant niet na of de uitgaven die zijn gedaan passen binnen de doelen van het programma. In onze ogen is het van groot belang dat ook die inhoudelijke kant in onderzoek aan de orde komt en dat in de raad ook van gedachte wordt gewisseld over inhoudelijke zaken op het gebied van rechtmatigheid en over hetgeen op dit terrein kan worden geleerd en verbeterd. De afgelopen jaren hebben wij hier veel tijd in gestoken. Wij hebben dat gedaan in het kader van het jaarlijkse onderzoek naar de jaarstukken, maar wij hebben hierover ook landelijk de discussie gevoe(r)d. Wij blijven de ontwikkelingen op dit terrein volgen en zullen ons, wanneer wij dat nodig oordelen, blijven mengen in de discussie.

Tot slot willen wij hier opmerken, dat wij ook bij onze onderzoeken naar doelmatigheid en/of doeltreffendheid altijd stil staan bij aspecten van rechtmatigheid.

Bij de uitvoering van een rechtmatigheidsonderzoek hanteren wij vanzelfsprekend onze algemene aanpak voor de uitvoering van onderzoek, zoals beschreven in hoofdstuk 3.