

Volle vaart vooruit

Doorontwikkeling Rekenkamerfunctie Den Helder

20 mei 2014

mr. drs. M. Huisman (griffier)
drs. R.J. Morée MBA (voorzitter RKC)

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Rekenkamerfunctie in de commissie Bestuur en Middelen	1
1.2 Opbouw notitie	1
2. Achtergrond rekenkamerfunctie	2
2.1 Inleiding	2
2.2 Belang van de rekenkamerfunctie	2
2.3 Doel en taak van de rekenkamerfunctie	2
2.4 Wat levert de rekenkamerfunctie op?	3
3. Inrichting rekenkamerfunctie Den Helder	4
3.1 Inleiding	4
3.2 Verschillende vormen van een rekenkamerfunctie	4
3.3 De huidige inrichting in Den Helder	4
3.4 De doorontwikkelde rekenkamercommissie Den Helder	5
3.5 Ondersteuning van de rekenkamercommissie	5
3.6 Binding rekenkamercommissie met de gemeenteraad	6
3.7 Begroting	6
3.7.1 Uitbesteden van onderzoek	6
3.7.2 Vergoeding van de leden	6
4. Opvolging aanbevelingen evaluatie	7
4.1 Inleiding	7
4.2 Visiedocument	7
4.3 Regionale samenwerking	7

1. Inleiding

1.1 Rekenkamerfunctie in de commissie Bestuur en Middelen

In de commissie Bestuur en Middelen van de gemeenteraad van Den Helder zijn op 19 februari 2014 twee agendapunten aan de orde geweest ten aanzien van de rekenkamercommissie van de gemeente Den Helder. Het betreft:

- Presentatie evaluatierapport rekenkamercommissie
- Voorstel tot regionalisering van de rekenkamercommissie.

Beide agendapunten kennen een inhoudelijk onderliggend stuk, te weten:

- *Evaluatie van het functioneren van de Rekenkamercommissie Den Helder*, 31 januari 2014
- *Notitie rekenkamer Noordkop; advies van de werkgroep onderzoek regionalisering rekenkamerfunctie gemeenten Den Helder, Schagen en Texel*, november 2013.

Hoewel de agendapunten los van elkaar zijn behandeld, zijn zij onderling eveneens met elkaar verbonden. De evaluatie van het functioneren van de rekenkamercommissie geeft immers duidelijkheid over waar de rekenkamercommissie Den Helder op dit moment staat. Vanuit dat perspectief kan worden gekeken of een mogelijke doorontwikkeling meerwaarde zou bieden en welke.

In de in de commissie Bestuur en Middelen gevoerde discussie werd duidelijk dat regionale samenwerking aangaande de rekenkamerfunctie op het niveau van de Noordkop van groot belang werd geacht, maar dat een meerderheid van de aanwezige leden van de commissie geen nut en noodzaak zag om dit (op dit moment, mede in het licht van een eventuele toekomstige regioraad) ook vorm te geven vanuit regionaal verband. De voorkeur ging uit naar het samenwerken in de regio vanuit een lokale basis. Daarbij is de behoefte geuit om de rekenkamercommissie door te ontwikkelen, door onder meer de aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie van de rekenkamercommissie verder vorm te geven.

Op basis van de beraadslaging in de commissie is door de griffier een notitie toegezegd waarin de doorontwikkeling van de rekenkamerfunctie in Den Helder vanuit de twee betreffende agendapunten is vormgegeven. Voorliggende notitie geeft uitwerking aan deze doorontwikkeling. Hierbij wordt met name ingegaan op de onderdelen die in de rekenkamercommissie zullen wijzigen ten opzichte van de huidige situatie.

1.2 Opbouw notitie

De opbouw van de verdere notitie is als volgt: eerst wordt ingegaan op de (wettelijke) achtergrond en het doel van de rekenkamerfunctie (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt ingegaan op de inrichting van de doorontwikkelde rekenkamerfunctie voor de gemeente Den Helder (hoofdstuk 3). Zoals eerder opgemerkt gaat het daarbij vooral om de onderdelen die zullen wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de wijze waarop de rekenkamercommissie in Den Helder voornemens is uitwerking te geven aan de uitkomsten van de evaluatie van de rekenkamercommissie.

2. Achtergrond rekenkamerfunctie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op het belang van de rekenkamerfunctie (2.2), het doel en de taak van de rekenkamerfunctie (2.3) en de output en outcome van de rekenkamerfunctie (2.4). Voor dit hoofdstuk is onder meer gebruik gemaakt van de *Notitie rekenkamer Noordkop; advies van de werkgroep onderzoek regionalisering rekenkamerfunctie gemeenten Den Helder, Schagen en Texel*, november 2013.

2.2 Belang van de rekenkamerfunctie

Sinds 2006 is iedere gemeente in Nederland op basis van de Wet dualisering gemeentebestuur verplicht in een rekenkamerfunctie te voorzien. Een goed functionerende rekenkamer is een belangrijke ondersteuning voor de gemeenteraad in zijn controlerende en kaderstellende taak. De rekenkamer(functie) heeft als taak zichtbaar te maken waar gemeenten hun geld aan besteden, wat er van die bestedingen terecht komt in de zin van resultaat en maatschappelijke effecten en hoe zich dat verhoudt tot het beleid dat is geformuleerd. De rekenkamerfunctie kan dit doen door onderzoek te verrichten en daarover te rapporteren. De rapporten zijn openbaar. Omdat in de duale verhoudingen het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleid, versterkt de rekenkamer(commissie) met haar onderzoeken de controlerende rol van de gemeenteraad. Het werk van de rekenkamer(commissie) kenmerkt zich door objectiviteit en onafhankelijkheid, dat wil zeggen onpartijdig en niet vooringenomen. De rekenkamer(commissie) wil met haar rapporten leer- en verbeterprocessen stimuleren en aanbevelingen doen waardoor de gemeente in het belang van de inwoners effectiever en efficiënter kan werken. Voor wat betreft de invulling van deze functie kunnen gemeenteraden kiezen voor een rekenkamer die onafhankelijk is ten opzichte van de raad, voor een rekenkamercommissie met een grotere betrokkenheid van de raad, of een mix van beide.

De rekenkamer(functie) werkt voor de gemeenteraad, maar niet in opdracht van de gemeenteraad.

2.3 Doel en taak van de rekenkamerfunctie

De gemeentelijke rekenkamer is voor de gemeenteraad ingesteld om zijn controlerende taak te versterken. Zij fungeert zoals gezegd als een sluitstuk op de al bestaande controle-instrumenten van de raad. Het doel van de rekenkamer is tweeledig; aan de ene kant levert de gemeentelijke rekenkamer een bijdrage aan het democratisch proces door middel van het versterken van de controlerende functie van de gemeenteraad en het vergroten van de transparantie voor de burgers richting gemeentelijk beleid. Aan de andere kant is het doel van de gemeentelijke rekenkamer om tot een verbetering van de gemeentelijke beleidsontwikkeling te komen, oftewel de gemeente iets te laten leren over haar eigen beleid.

De rekenkamer heeft als taak om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Hierna worden de begrippen kort nader toegelicht.

Doeltreffendheid

Ten eerste doet de rekenkamer onderzoek naar de doeltreffendheid (effectiviteit) van het gevoerde beleid en van de beleidsinstrumenten. Vaak wordt doeltreffendheid genoemd als een eerste vereiste van beleid. Er wordt hier vooral gekeken naar de mate waarin een instrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel of een beoogd maatschappelijk effect met inachtneming van de eisen die uit geschreven en ongeschreven recht voortvloeien. Belangrijk hierbij is dat de doelstellingen van het beleid goed meetbaar zijn, zodat ze ook aan de hand van criteria op hun doeltreffendheid kunnen worden afgewogen. Deze basis van evaluatie zal door de gemeenteraad moeten worden bewerkstelligd in de vorm van het goed formuleren van de hoofddoelen en subdoelen in de programmabegroting. Ook het meetbaar maken van de doelen is hierin een voorwaarde.

Doelmatigheid

Ten tweede voert de rekenkamer onderzoek uit naar de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Hiermee wordt onderzocht hoe de verhouding is tussen de kosten en de baten van het beleid (de vraag naar doelmatigheid of efficiëntie), oftewel de verhouding tussen lasten en lusten. Tevens kan men kijken naar de doelmatigheid van een beleidsinstrument. Hieronder verstaan we de mate waarin een doel bereikt kan worden met minder middelen of de mate waarin dezelfde hoeveelheid middelen kan leiden tot het verwezenlijken van een meer ambitieuze doelstelling.

Rechtmatigheid

Ten derde doet de rekenkamer onderzoek naar de rechtmatigheid van het gevoerde beleid en van de beleidsinstrumenten. De vraag is dan of het gevoerde beleid voldoet aan de wet- en regelgeving, dus rechtmatig is. Het betreft hier zowel de regelgeving van het rijk als de regelgeving van de gemeenten zelf. In deze context gaat het in het bijzonder om wet- en regelgeving die direct van belang is voor de rechtmatigheid van de totstandkoming van het te onderzoeken beleid.

2.4 Wat levert de rekenkamerfunctie op?

De rekenkamerfunctie voert jaarlijks een aantal (meestal twee grotere) onderzoeken uit, die leiden tot rekenkamerrapporten die de uitkomsten van onderzoek naar het gevoerde beleid en beheer weergeven. Deze rapporten dienen om de raad te ondersteunen in het versterken van de controlerende en kaderstellende functie binnen het dualistisch bestel. Met dit laatste gaat het om de effecten die de rekenkamerfunctie tracht te bereiken.

De rekenkamerfunctie kan ook als adviseur van de raad optreden. Zo kan de rekenkamerfunctie desgewenst input leveren in de vorm van beschikbare kennis en expertise, bijvoorbeeld ter ondersteuning van een onderzoekscommissie van de gemeenteraad.

3. Inrichting rekenkamerfunctie Den Helder

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende vormen van een rekenkamerfunctie (3.2), de huidige inrichting in Den Helder (3.3) en de doorontwikkelde rekenkamercommissie Den Helder (3.4). Vervolgens komen de ondersteuning (3.5), de binding met de gemeenteraad (3.6) en de begroting (3.7) aan de orde.

3.2 Verschillende vormen van een rekenkamerfunctie

De rekenkamerfunctie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De twee uitersten zijn een volledig externe rekenkamer en een rekenkamercommissie die slechts bestaat uit raadsleden. Tussen deze twee uitersten zijn diverse mengvormen mogelijk. Een voorbeeld hiervan is een rekenkamercommissie met een externe voorzitter die geheel of gedeeltelijk uit externe leden (gemengde variant) bestaat. Verder biedt de wet de mogelijkheid om een gemeenschappelijke rekenkamer(commissie) in te stellen. Ook is het mogelijk om de rekenkamer(commissie) met één persoon te bemensen (directeursmodel).¹

3.3 De huidige inrichting in Den Helder

De gemeente Den Helder kent sinds 2 maart 2005 een gemengd model; een rekenkamercommissie die bestaat uit raadsleden (interne leden) en externe leden, onder wie de voorzitter van de rekenkamercommissie. Deze vorm heeft naar tevredenheid gefunctioneerd, maar kent tevens een aantal bezwaren:

- *Invulling intern lidmaatschap rekenkamercommissie.* Het is de afgelopen jaren moeilijk gebleken om voldoende raadsleden te interesseren voor de invulling van de rol van intern lid rekenkamercommissie. In de praktijk brengt het vervullen van de rol van intern lid rekenkamercommissie een nadrukkelijke extra tijdsbesteding met zich mee, naast de toch al drukke werkzaamheden van het raadswerk.
- *Vermenging met politieke rol.* Onafhankelijkheid van de rekenkamerfunctie is een groot goed. Hoewel dit tot op heden in een gemengde commissie nooit een probleem is geweest in de gemeente Den Helder, ligt het gevaar op de loer dat (de schijn van) vermenging plaatsvindt van het politieke raadslidmaatschap en het lidmaatschap van de rekenkamercommissie, dat onafhankelijkheid vereist.

Om deze redenen, die ook in de evaluatie van de rekenkamercommissie naar voren komen, wordt voorgesteld om de rekenkamercommissie in Den Helder door te ontwikkelen naar een commissie die volledig bestaat uit externe leden. Draagvlak daarvoor is breed aanwezig in de gemeente Den Helder, zo kwam naar voren in de commissie Bestuur en Middelen van 19 februari 2014. Ook de toenmalige leden van de rekenkamercommissie onderschreven (en de huidige externe leden onderschrijven) dit standpunt van een rekenkamercommissie die volledig bestaat uit externe leden.

¹ Vgl. Berenschot, Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, 12 mei 2011.

3.4 De doorontwikkelde rekenkamercommissie Den Helder

De doorontwikkelde rekenkamercommissie Den Helder bestaat volledig uit externe leden. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de leden ten opzichte van het gemeentebestuur gewaarborgd. Wij stellen voor om hiervoor te blijven werken met een rekenkamer*commissie* en niet met een rekenkamer in formele zin. Deze invulling geeft de gemeente Den Helder meer vrijheidsgraden ten aanzien van bijvoorbeeld benoemingstermijn leden, ambtelijke ondersteuning en invloed op de onderwerpkeuze. Bij een rekenkamercommissie stelt de gemeente een eigen Verordening op ten aanzien van de inrichting (conform hoofdstuk IVb van de Gemeentewet). Bij een rekenkamer is de inrichting wettelijk bepaald. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen op basis van de literatuur weergegeven.²

Onderwerp	Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Inrichting	Gemeentewet (hoofdstuk IVa)	Gemeentelijke Verordening (op basis van Gemeentewet hoofdstuk IVb)
Keuze onderwerpen	Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Ambtelijke ondersteuning	Ondersteuning op voordracht voorzitter (art. 81j lid2), ondersteuning werkt uitsluitend voor rekenkamer, dubbelfunctie ambtenaren binnen zelfde gemeente niet mogelijk	Gemeente bepaalt ondersteuning in overleg, dubbelfunctie mogelijk met andere functie gemeente (bijvoorbeeld griffie)
Benoemingstermijn	Zes jaar	Op basis van Verordening gemeente
Raadsleden participeren	Niet mogelijk	Desgewenst mogelijk (maar in huidige doorontwikkeling niet als zodanig ingevuld)

In het kader van de efficiency stellen wij voor om de rekenkamercommissie te laten bestaan uit een drietal externe leden. Afgewogen tegen het beschikbare budget en het aantal onderzoeken dat daar jaarlijks voor kan worden verricht, lijkt dit een werkbaar aantal leden. De externe leden kiezen uit hun midden een voorzitter en een vicevoorzitter. In de gemeente Den Helder zijn op dit moment reeds drie externe leden benoemd voor de rekenkamercommissie en is de positie voor een vierde extern lid vacant. Door middel van het aanpassen van de Verordening op de Rekenkamercommissie Den Helder 2011, wordt de situatie gecreëerd waarbij de rekenkamercommissie direct een 'doorstart' maakt; de drie externe leden blijven aan en de positie voor een vierde lid wordt niet ingevuld en vervalt.

3.5 Ondersteuning van de rekenkamercommissie

Voor de ondersteuning van de rekenkamercommissie is op dit moment 0,5 fte schaal 9 beschikbaar in de vorm van een secretaris rekenkamercommissie, ondergebracht bij de griffie van de gemeente Den Helder en inhoudelijk aangestuurd door de voorzitter van de rekenkamercommissie. In de rekenkamercommissie zoals deze tot op heden functioneerde, voldeed deze ondersteuning. Het voorstel is om betreffende ondersteuning op hetzelfde peil te houden en na verloop van tijd te bezien of dat niveau ook in het doorontwikkelde model voldoet. De verwachting is dat dit het geval zal zijn.

² Vgl. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*, Den Haag, januari 2011. Voorheen waren er tevens verschillen tussen rekenkamers en rekenkamercommissies ten aanzien van de bevoegdheid om onderzoek te doen binnen samenwerkingsverbanden. Deze bevoegdheden worden echter gelijkgetrokken op basis van wetgeving vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en zijn daardoor niet langer relevant.

3.6 Binding rekenkamercommissie met de gemeenteraad

Een rekenkamercommissie bestaande uit externe leden is onafhankelijk, maar het gevaar ligt op de loer dat de commissie in deze vorm te zeer losraakt van de gemeenteraad en daar onvoldoende voeling en binding mee houdt. Dit terwijl het aanhalen van de contacten tussen gemeenteraad en rekenkamercommissie conform de evaluatie in de huidige constellatie reeds een aandachtspunt was.

Wij stellen daarom voor om een regulier overleg in te stellen met de fractievoorzitters van de gemeenteraad. Dit overleg komt bijvoorbeeld eens per kwartaal bijeen en de rekenkamercommissie informeert de fractievoorzitters daarbij over haar bezigheden. Door het overleg te organiseren voorafgaand aan de vergadering van het presidium, wordt voorkomen dat bij de gemeente extra overlegstructuren moeten worden ingesteld.

Voorts merken wij op dat ook in de nieuwe constellatie een extern lid van de rekenkamercommissie conform de Verordening op de auditcommissie van de gemeente Den Helder aanwezig zal zijn bij het overleg van de auditcommissie. Naast de informatiefunctie die hiermee wordt vervuld, kan ook samenwerking plaatsvinden tussen rekenkamercommissie en accountant ten aanzien van de afbakening van taken. In het (recente) verleden heeft dit tot concrete onderzoeksonderwerpen voor de rekenkamercommissie geleid.

Naast deze meer formele inrichting van de band tussen raad en rekenkamercommissie is het tevens aanbevelenswaardig wanneer leden van de raad en de rekenkamercommissie zich inspanssen om op gelegenheden die zich daartoe lenen informele contactmomenten te creëren.

3.7 Begroting

3.7.1 Uitbesteden van onderzoek

In Den Helder is in het verleden de keuze gemaakt om onderzoek van de rekenkamercommissie extern uit te besteden. Uitbesteding verschaft te allen tijde helderheid over de opdrachtgever-opdrachtnemerrol van rekenkamerleden en onderzoekers. Dit uitgangspunt blijft ook voor de doorontwikkelde rekenkamercommissie overeind. Het is daarmee wel van belang dat jaarlijks voldoende budget beschikbaar is om daadwerkelijk vorm en inhoud te geven aan rekenkameronderzoek. De begroting zoals deze momenteel in Den Helder wordt gehanteerd voldoet hiervoor.

3.7.2 Vergoeding van de leden

Het kleinere aantal leden van de rekenkamercommissie geeft meer werkzaamheden per lid bij een gelijkblijvend niveau van rekenkameronderzoeken en overige inspanningen. Wanneer eenzelfde begroting voor de rekenkamercommissie van kracht blijft, kan door het vrijvallen van de vergoeding van het vierde externe lid de vergoeding voor de drie externe leden in beperkte mate worden aangepast. In de onderstaande tabel is een aanpassingsvoorstel opgenomen, waarbij de totale vergoeding van leden van de rekenkamercommissie op jaarbasis iets lager wordt.

Vergoedingen	Huidige RKC		Doorontwikkelde RKC	
	individueel maand	totaal jaar	individueel maand	totaal jaar
voorzitter	€ 345,83	€ 4.150,--	€ 375,--	€ 4.500,--
extern lid	€ 201,73	€ 7.262,--	€ 275,--	€ 6.600,--
<i>totaal</i>		€ 11.412,--		€ 11.100,--

4. Opvolging aanbevelingen evaluatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inspanningen die de doorontwikkelde rekenkamercommissie levert om de aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek op te pakken.

4.2 Visiedocument

De afgelopen jaren is door de rekenkamercommissie hard gewerkt aan het tot stand brengen van meer eenheid, zowel als team, als in de visie, methoden en producten van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie staat nu voor de stap om deze inspanningen op schrift vast te leggen. Dit wil zij in 2014 vormgeven door middel van een visiedocument. In het visiedocument komt het gehele onderzoeksproces van de rekenkamercommissie aan de orde:

- visie op de rekenkamerfunctie
- samenstelling rekenkamercommissie
- selectieproces van onderwerpen
- aanbesteding van onderzoek
- onderzoeksprotocol
 - o inhoudelijke eisen aan onderzoek
 - o opbouw onderzoeksrapport
 - o doorlooptijd onderzoek
- contact met de raad en het college.

Het visiedocument zal ter informatie aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

4.3 Regionale samenwerking

Naar verwachting kunnen rekenkamercommissies vanaf de zomer van 2014 ook onderzoek doen naar verbonden partijen. Dit als gevolg van een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.³ De rekenkamercommissie Den Helder wil in dit verband het voortouw nemen in de samenwerking tussen de rekenkamers in de noordkopgemeenten. Op deze wijze wil de rekenkamercommissie Den Helder verkennen of een gezamenlijke meerjarige onderzoeksprogrammering kan worden opgesteld. Daartoe is wel duidelijkheid nodig over de ontwikkelrichting van de rekenkamerfunctie in de verschillende gemeenten.

De rekenkamercommissie Den Helder zal over deze aangelegenheden afstemmen met de fractievoorzitters en hierover rapporteren in het jaarverslag.

De griffie zal, in het kader van het traject dat is doorlopen voor een regionale rekenkamer, eind 2014 voorzien in een evaluatiemoment met de andere gemeenteraden in de Noordkop.

³ Kamerstukken 2013-2014, TK 33 597, nr. 7.