

**BIJLAGE 2 BEHORENDE BIJ DE VERORDENING OP DE REKENKAMERCOMMISSIE
GEMEENTE OLDENZAAL 2005 (vastgesteld bij raadsbesluit van 15 december 2005,
nr. 380)**

Een Rekenkamercommissie in Oldenzaal: wensen en eisen

Inhoudsopgave:

1. Eisen ten aanzien van de Rekenkamercommissie in Oldenzaal.
2. Het profiel van de Rekenkamercommissie in Oldenzaal: model, positie en randvoorwaarden:
 - 2.1 Model
 - 2.2 Positie
 - 2.3 Randvoorwaarden
3. Bijlage: Plan van aanpak voor oprichting.

1. Eisen ten aanzien van de Rekenkamercommissie in Oldenzaal

De discussie over de inrichting van de Rekenkamercommissie is gevoerd volgens het principe 'structuur volgt wensen'. Dat betekent dat eerst is vastgesteld wat de Raad precies verwacht van de Rekenkamercommissie, waarna dit vertaald is in een concreet model. De verwachtingen van de Raad zijn vastgesteld aan de hand van vier de volgende hoofduitgangspunten, te weten:

1. **Positionering** van de Rekenkamercommissie in relatie tot Raad, college en ambtenaren en bevolking.
2. **Onafhankelijkheid** van de Rekenkamercommissie.
3. **Doelstelling**, ofwel wat voor type onderzoeken vindt de Raad wenselijk en wat moet de Raad daarmee kunnen doen.
4. Het belang of **Ambitieniveau** dat de Raad toekent aan de gemeentelijke Rekenkamercommissie.

Een uitgebreidere toelichting op deze uitgangspunten zijn opgenomen in de notitie 'Rekenkamercommissie(functie) gemeente Oldenzaalprofiel' van 2 mei 2005.

1. Positionering

De Raad van Oldenzaal is van mening, dat de gemeentelijke Rekenkamercommissie er weliswaar formeel voor de Raad is, maar dat deze wel een functie zou moeten hebben voor zowel burgers als voor ambtenaren en college.

- De relatie met de burgers en belangengroeperingen wordt wat de Raad betreft ingevuld door een actieve presentatie van de Rekenkamercommissie aan de bevolking. Daarnaast zouden burgers de ruimte moeten krijgen om thema's of onderwerpen aan te dragen die wat hen betreft onderzocht zouden moeten worden. Wel dient hierbij helder te worden gemaakt dat de Raad het politieke en democratische controleorgaan is van de gemeente, en dat de onderzoeken van de Rekenkamercommissie daaraan ten dienste staan.
- De relatie met ambtenaren en college zou op pragmatische wijze ingevuld moeten worden. De Raad streeft een Rekenkamercommissie na die een *leereffect* teweegbrengt binnen de gemeentelijke organisatie (zie ook 'doelstelling') en dus dient ook de werkwijze van de Rekenkamercommissie hierop ingericht te zijn. Dit krijgt vorm in een goede hoor- en wederhoorprocedure bij het doen van onderzoek en bijvoorbeeld het vroegtijdig bekendmaken van het onderzoeksprogramma.

2. *Onafhankelijkheid*

De Raad kwam tot de conclusie dat de gemeentelijke Rekenkamercommissie onafhankelijk dient te zijn, met name in de werkwijze en de totstandkoming van onderzoeksresultaten, maar niet ten principale of tot elke prijs. Mensen die voor de Rekenkamercommissie werken (bijv. als ambtelijk secretaris), kunnen geen andere functie vervullen in het gemeentelijk apparaat.

Hoewel onafhankelijkheid het uitgangspunt is (juist één van de meerwaarden ten opzichte van veel andere instrumenten van de Raad) is ook een voldoende mate van betrokkenheid bij de Raad, de gemeentelijke ontwikkelingen en de dominante politieke thema's van belang. De Raad wil geen bepalende rol in de agendasetting van de Rekenkamercommissie, omdat het risico bestaat dat de werkzaamheden van de Rekenkamercommissie teveel bepaald worden door de politieke waan van de dag of het feit dat de Raad taken 'afschuift' naar de Rekenkamercommissie.

3. *Doelstelling*

De Raad van Oldenzaal wil een gemeentelijke Rekenkamercommissie die vooral onderzoek doet naar structurele processen. Incidenten kunnen daarin een aanleiding vormen, maar zijn in beginsel geen doel op zich. De focus ligt op leren en niet primair op afrekenen, waarbij de Raad vooral wil focussen op de effectiviteit van het beleid en in relatie daarmee de efficiëntie en rechtmatigheid wil evalueren. De focus op leren betekent, dat in de keuze van de onderzoeksagenda (thema's) en onderzoeksopzet (onderzoeksvragen) het verbeteren van het functioneren van zowel de Raad als college en gemeentelijk bedrijf centraal staat.

4. *Ambitieniveau*

De Raad van Oldenzaal vindt de gemeentelijke Rekenkamercommissie belangrijk tot zeer belangrijk in relatie tot de andere instrumenten die de Raad ter beschikking staan om de controlerende rol te versterken. Men zou in beginsel één onderzoek per jaar willen ontvangen van de Rekenkamercommissie. Tevens vindt men het belangrijk dat de Rekenkamercommissie zoveel mogelijk zelf de onderzoeken uitvoert (en niet primair uitbesteedt), onder andere omdat dit bijdraagt aan de kracht en het gezag van het instrument.

Tenslotte kiest de Raad nadrukkelijk voor een 'ontwikkelmodel' voor de Rekenkamercommissie: evaluatie van het functioneren van de Rekenkamercommissie na enkele jaren geeft een natuurlijk moment om waar nodig aanpassingen in dit profiel en de invulling ervan door te voeren.

De verwachtingen van de Raad van Oldenzaal ten aanzien van de gemeentelijke Rekenkamercommissie kunnen als volgt worden samengevat:

Beknopt profiel gemeentelijke Rekenkamercommissie van/voor Oldenzaal

- *Positionering*: De Rekenkamercommissie is er voor de Raad, maar dient zich ook aan de burgers duidelijk te presenteren en dient voor hen benaderbaar te zijn. Ook voor het ambtenarenapparaat dient de Rekenkamercommissie een zichtbaar orgaan te zijn, omdat de Raad met de Rekenkamercommissie primair leereffecten beoogt.
- *Onafhankelijkheid*: De Rekenkamercommissie functioneert zo onafhankelijk mogelijk. Onafhankelijkheid is een belangrijk doel, maar niet ten koste wederzijdse betrokkenheid tussen Raad en Rekenkamercommissie. Onafhankelijkheid zit vooral in de onafhankelijke werkwijze en 'waarheidsvinding' en in onafhankelijke ondersteuning. De Raad vindt een vorm van invloed op/ betrokkenheid bij de onderzoeksagenda wel van belang.
- *Doelstelling*: De gemeentelijke Rekenkamercommissie onderzoekt structurele beleidsprocessen en richt zich daarin primair op effectiviteit van beleid. De nadruk ligt meer op leren dan op afrekenen.

- *Ambitieniveau:* De Rekenkamercommissie is belangrijk voor de Raad in relatie tot de andere instrumenten die men ter beschikking heeft. Men wil grondige onderzoeken die liefst ook door de Rekenkamercommissie zelf worden uitgevoerd.

2. Het profiel van de Rekenkamercommissie in Oldenzaal: model, positie en randvoorwaarden

De discussie in de commissie Begroting en rekening (10 mei 2005) leidde tot de conclusie dat bovenstaand verwachtingspatroon ten aanzien van de gemeentelijke Rekenkamercommissie op dit moment het beste kan worden geconcretiseerd middels een Rekenkamercommissiefunctie die bestaat uit externe leden en Raadsleden. In deze paragraaf wordt dit model nader uitgewerkt en toegelicht. Op die punten waar het beeld niet eenduidig is, is aangegeven met welke overwegingen gekozen kan worden uit de verschillende alternatieven.

In deze profielschets worden drie onderdelen onderscheiden:

1. Het model
2. De positie
3. De randvoorwaarden

Op elk van deze onderdelen worden gemotiveerd keuzes voorgesteld die onderling met elkaar samenhangen.

2.1 Het model

Met de keuze voor een bepaald model Rekenkamercommissie worden de basiskennmerken van de op te richten Rekenkamercommissie bepaald. Wij onderscheiden hier een drietal keuzen. Een keuze ten aanzien van de structuur, de beoogde leden en ten aanzien van de vraag of er een gemeentelijke of een intergemeentelijke Rekenkamercommissie wordt beoogd. Op elk van deze onderdelen wordt nu ingegaan.

A. Structuur

Uit de discussie blijkt dat de keuze voor een éénhoofdige, onafhankelijke Rekenkamercommissie in Oldenzaal niet aan de orde is. Men kiest nadrukkelijk voor een commissiemodel. Voor wat betreft de vraag of deze commissie moet bestaan uit externe, onafhankelijke leden of uit Raadsleden lopen de meningen uiteen. De Raad wil hoe dan ook wel betrokkenheid en feeling van de Rekenkamercommissie(functie) bij de Raad. In deze situatie ligt een gemengde commissie waarin zowel Raadsleden als externe leden participeren voor de hand.

Ten aanzien van de verhouding tussen de externe leden en de Raadsleden het volgende. Onafhankelijke agendering en oordeelsvorming door de Rekenkamercommissie(functie) wordt door de Raad als belangrijk gezien (zie verder onderdeel 2.2 - positie). Men wil de politiek nadrukkelijk buiten de Rekenkamercommissie(functie) houden. De betrokkenheid en aanwezigheid van Raadsleden in de Rekenkamercommissie(functie) moet dus niet zozeer gezien worden als een rem op onafhankelijkheid maar veeleer als een wens tot betrokkenheid. In een dergelijke situatie lijkt ons dat het zwaartepunt in de Rekenkamercommissie moet liggen bij de externe leden. Dat wil zeggen dat er sowieso gekozen zou moeten worden voor een externe voorzitter die de commissie uit haar eigen midden aanwijst. Voor wat betreft het geheel van de commissie kan men kiezen uit de volgende varianten:

- Een commissie bestaande uit 5 leden (2 externe leden (waaronder de voorzitter) en 3 Raadsleden). Wij komen hiertoe vanuit de overweging dat een oneven aantal leden gewenst is in verband met de besluitvorming in de commissie.

- Een commissie bestaande uit 6 leden (3 externe leden (waaronder de voorzitter) en 3 Raadsleden), waarbij de voorzitter een dubbele stem heeft in het geval dat de stemmen staken.

B. Leden

De gekozen structuur bepaalt dat de commissie bestaat uit Raadsleden en externe leden. Hiermee is nog niet bepaald op basis waarvan deze leden gekozen dienen te worden. Ten aanzien van beide soorten leden – Raadsleden en externe leden – wordt daar nu nader op ingegaan.

Raadsleden

De Rekenkamercommissie verschilt sterk van de andere commissies die er zijn. De Rekenkamercommissie is geen politieke commissie. Centraal in het werk van de commissie staat het door onafhankelijk onderzoek boven tafel krijgen van feiten. Ook wat betreft de intensiteit en de betrokkenheid van de leden is de Rekenkamercommissie anders dan de andere commissies. De werkwijze van de commissie zal – mede door de inbreng van de externe leden – meer gekenmerkt worden door onafhankelijkheid, professionaliteit en collegialiteit dan door politieke rivaliteit.

De Rekenkamercommissie vraagt dan ook specifieke kwaliteiten van de Raadsleden die er lid van zijn:

- affiniteit met beleidsonderzoek;
- analytische blik en in staat zijn tot objectieve en onafhankelijke oordeelsvorming;
- een kritische en onafhankelijke instelling, ook ten opzichte van de eigen fractie, het college, de Raad en het ambtelijk apparaat;
- een substantiële inbreng bij het opstellen van onderzoeksvoorstellen, het beoordelen van de onderzoeksrapportages en de vertaling daarvan naar op het bestuur gerichte oordelen, conclusies en aanbevelingen.

Gezien de nadruk op onafhankelijkheid van de Rekenkamercommissie in de discussie, kunnen wij ons voorstellen dat Raadsleden die belangstelling hebben voor de Rekenkamercommissie door bijvoorbeeld het praesidium op basis van deze criteria worden geselecteerd.

Externe leden

De externe leden worden geselecteerd op basis van hun onafhankelijkheid en specifieke professionele achtergrond. Aan de externe leden worden de volgende eisen gesteld:

- kennis van / ervaring met het doen van onderzoek of begeleiden van onderzoek;
- kennis van / inzicht in het functioneren van politieke verhoudingen en processen;
- onafhankelijkheid ten opzichte van het gemeentebestuur;
- maatschappelijke betrokkenheid;
- kennis van één of meer beleidsterreinen van de lokale overheid.

Vanuit de nadruk op onafhankelijkheid in de discussie stellen wij voor om de leden vooral te werven op hun professionaliteit en onafhankelijkheid.

Aangezien de externe leden op basis van hun lidmaatschap van de Rekenkamercommissie toegang hebben tot alle (dus ook de vertrouwelijke en geheime) informatie binnen de gemeente ligt het in de rede dat de externe leden na hun benoeming in het midden van de Raad de eed of belofte afleggen.

C. Intergemeentelijk of gemeentelijk

Door de overgrote meerderheid van de Raad wordt een regionale of intergemeentelijke Rekenkamercommissie vooralsnog niet opportuun geacht. Wel wil de Raad het

evaluatiemoment over enkele jaren gebruiken om de mogelijkheid van een intergemeentelijke Rekenkamercommissie opnieuw te kunnen overwegen.

2.2 Positie

Met de keuze voor een bepaalde positie van de Rekenkamercommissie wordt invulling gegeven aan de rol die deze Rekenkamercommissie moet vervullen ten opzichte van Raad, college, ambtenaren en bevolking. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de te kiezen structuur, maar ook voor de werkwijze van de Rekenkamercommissie. Zo moet bepaald worden hoe onafhankelijk de Rekenkamercommissie is van de Raad. Stelt de Rekenkamercommissie haar eigen agenda vast, of krijgt zij opdrachten van de Raad?

Kan de Rekenkamercommissie ook de rol van de Raad onderzoeken, of dient zij zich te beperken tot onderzoek op het gebied van college en ambtenaren? En hoe wil de Raad dat de Rekenkamercommissie rapporteert aan de Raad? Op verschillende van deze aspecten wordt nu nader ingegaan.

- Betrokkenheid van de Raad bij de Rekenkamercommissie krijgt vorm in de aanwezigheid van enkele Raadsleden in de Rekenkamercommissie, en in de verslaglegging en rapportage aan de Raad. De Raad van Oldenzaal is van mening dat de Rekenkamercommissie zich daarbij vooral moet richten op structurele processen en niet op incidenten. De Raad kan overigens wel een verzoek indienen bij de Rekenkamercommissie om een bepaald onderzoek uit te voeren.
- De positie ten opzichte van de bevolking krijgt vorm doordat de Rekenkamercommissie zich actief naar 'buiten' presenteert (via bijv. persberichten en een publieksfolder) en de bevolking jaarlijks de mogelijkheid krijgt om onderzoeksonderwerpen aan te dragen. Dit laatste verloopt via het recht van burgerinitiatief.
- De positionering ten opzichte van ambtenaren en college krijgt vorm door een open communicatie over de onderzoeksagenda, doelen en activiteiten van de Rekenkamercommissie. Ambtenaren hebben geen uitvoerende rol in lopende onderzoeken, maar weten wel wat de Rekenkamercommissie doet en waarvoor deze bestaat.

A. *Onderzoeksonderwerpen*

De Rekenkamercommissie in Oldenzaal is een instrument van de Raad, maar moet onafhankelijk zijn in haar agendering en oordeelsvorming. De Rekenkamercommissie in Oldenzaal bepaalt dus zelf welke onderzoeken worden gedaan.

Omdat zowel Raad als bevolking onderzoeksonderwerpen aan kunnen dragen, beveelt de Raad de Rekenkamercommissie aan om selectiecriteria op te stellen voor onderwerpkeuze, zodat de Rekenkamercommissie gemotiveerd kan aangeven om welke redenen zij voor het al dan niet uitvoeren van onderzoeken kiest.

B. *Onderzoeksproces*

De eigen agendering en rapportagevrijheid van de Rekenkamercommissie brengt met zich mee dat de op te richten Rekenkamercommissie zelf gaat bepalen op welke wijze het onderzoeksproces wordt ingericht. Dit betreft tevens de vraag of men het onderzoek zelf gaat uitvoeren (met de ambtelijke ondersteuning) of dat het onderzoek wordt uitbesteed. Wel geeft de Raad aan dat men er de voorkeur voor heeft dat de Rekenkamercommissie zoveel mogelijk aspecten van het onderzoeksproces zelfstandig uitvoert, waarbij het voor de hand ligt om operationeel (veld)werk uit te besteden.

C. *Onderzoekssubjecten*

De onderzoeken van de Rekenkamercommissie richten zich op het bewerkstelligen van een leereffect, en het vergroten van de transparantie van het bestuur. Vanuit die doelstelling ligt het in de rede dat de onderzoeken van de Rekenkamercommissie zich uitstrekken tot alle

objecten die mede bepalend zijn voor, dan wel onderwerp zijn van het gemeentelijke beleid. Limitatief opgesomd betekent dit dat de Rekenkamercommissie in haar onderzoeken (mede) kijkt naar de rol van de volgende subjecten:

- de burgemeester;
- het college van burgemeester en wethouders;
- ambtenaren in dienst van de gemeente;
- de gemeenteraad;
- door de gemeente in zijn geheel of in belangrijke mate bekostigde instellingen.

Dit laatste betekent dat de bevoegdheden van de Rekenkamercommissie om ook onderzoek te doen bij bijvoorbeeld gesubsidieerde instellingen een onderdeel moeten vormen van de voorwaarden die aan deze subsidie wordt gesteld (m.n. dient hierover een bepaling te worden opgenomen in de subsidieverordening).

2.3 Randvoorwaarden

Met de invulling van de randvoorwaarden wordt het kader neergezet waarbinnen de op te richten Rekenkamercommissie moet gaan functioneren. Bepalend hierin is het ambitieniveau dat de Raad met de Rekenkamercommissie nastreeft. Hieruit vloeit voort hoeveel geld de Raad beschikbaar heeft voor de Rekenkamercommissie en hoe de ambtelijke ondersteuning georganiseerd dient te worden.

De Raad van Oldenzaal hecht aan onafhankelijke ambtelijke ondersteuning van de Rekenkamercommissie. Voor wat betreft het ambitieniveau dient de Rekenkamercommissie één onderzoek per jaar uit te voeren. Op basis hiervan komen wij tot de volgende invullingen van de randvoorwaarden.

A. *Ambtelijk secretariaat*

De ambtelijk secretaris is de schakel tussen de Rekenkamercommissie, de onderzoekers, de gemeentelijke organisatie gedurende het onderzoeksproces en de secretariële ondersteuning. Vanwege deze centrale positie is een onafhankelijke invulling gewenst. Het rechtspositioneel onderbrengen van de secretaris bij de griffie, waarbij de aansturing gebeurt door de (voorzitter van de) Rekenkamercommissie lijkt hierin een passende en praktische oplossing.

B. *Secretariaat*

Het ligt voor de hand om de secretariële ondersteuning van de Rekenkamercommissie (telefoon, post, notulering etc.) onder te brengen bij de secretariële medewerker(s) van de griffie.

C. *Communicatie*

Door de Raad van Oldenzaal wordt de Rekenkamercommissie vooral gezien als een instrument van de Raad, maar ook een actieve presentatie aan de bevolking wordt wenselijk geacht. Dat betekent dat de Rekenkamercommissie hiervoor over budget dient te beschikken.

D. *Budget*

Voor wat betreft het benodigde budget voor het gewenste ambitieniveau komen wij op de volgende schatting:

Uitbesteden onderzoeken	€	10.000,--
Ambtelijk secretariaat	€	5.000,--
Secretariële ondersteuning	€	3.000,--
Communicatie	€	p.m.,--

Vergoedingen externe leden	€	12.000,--
Onvoorzien	€	<u>2.000,--</u>
Totaal	€	<u>30.000,--</u>

3. Bijlage: Plan van aanpak voor oprichting

Op basis van de profielschets en de conceptverordening is onderstaand plan van aanpak opgesteld. In dit plan van aanpak zijn de stappen beschreven die gezet moeten worden op tot de oprichting van een Rekenkamercommissie te komen. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- stappenplan en planning;
- benodigde middelen voor oprichting.

Stappenplan en planning

Nadat de commissie Begroting en rekening en de Raad hebben ingestemd met het onderhavige voorstel is het de taak van het praesidium om de functieprofielen en de wervingsmethode van de leden van de Rekenkamercommissie vast te stellen.

Uitgangspunt daarbij is dat zowel ten aanzien van de te kiezen raadsleden als ten aanzien van de te kiezen externe leden een functieprofiel wordt opgesteld en dat het praesidium op basis van gesprekken met de kandidaten met een voordracht komt. Een aanzet tot deze wervingsmethode en deze functieprofielen is bijgevoegd als respectievelijk bijlage 1 en 2.

Bij de opgestelde planning is er van uitgegaan dat er naar gestreefd wordt om de Rekenkamercommissie vanaf 1 januari 2006 operationeel te doen zijn.

Stap	Omschrijving	Wanneer
1.	Procesgang bewaken	
2.	Raadsbehandeling met besluit van de Raad van onderhavig voorstel en verordening	15 december 2005
3.	Vaststellen praesidium van functieprofielen ten aanzien van externe leden	15 december 2005
4.	Kenbaar maken vacatures	Januari 2006
5.	Reacties van kandidaten binnen	Februari 2006
6.	Gesprekken	Maart 2006
7.	Voordracht aan de Raad	April 2006
8.	Benoeming door de Raad	April 2006
9.	Eerste vergadering Rekenkamercommissie	April 2006

Benodigde middelen

Het betreft hier de middelen die benodigd zijn om tot de oprichting over te kunnen gaan. Deze middelen komen dus naast de middelen die in de beide ambitieniveaus zijn begroot voor wat betreft de jaarlijkse kosten voor het functioneren van de Rekenkamercommissie.

Wervingskosten externe leden	€	4.000,--
Initiële training leden en ambtelijk secretaris	€	8.000,--
Begeleiding bij opstellen reglement van orde, communicatieplan en eerste onderzoeksplan	€	<u>8.000,--</u>
Totaal	€	<u>20.000,--</u>

Als toelichting op deze bedragen het volgende: de werving van externe leden kan gedekt worden uit de reguliere begroting gemeente Oldenzaal.

Er is van uitgegaan dat zowel de raadsleden, de externe leden als de ambtelijk secretaris bij aanvang een training behoeven waarin wordt ingegaan op het specifieke hoe en wat van Rekenkamercommissieonderzoek.

In dit voorstel staan een aantal zaken die door de op te richten Rekenkamercommissie zelf opgepakt moeten worden (bijvoorbeeld een reglement van orde). Er zijn reguliere opleidingsposten binnen de begroting van de gemeente Oldenzaal.