

Missie en werkwijze



Rekenkamer Tilburg

SEPTEMBER 2023

1 Vooraf

Met de invoering van het dualisme in 2002 is elke gemeente op grond van de Gemeentewet verplicht om invulling te geven aan de rekenkamerfunctie. Gemeente Tilburg heeft, via de voormalige Rekeningcommissie en sinds 2009 onafhankelijke Rekenkamer, een lange traditie op het terrein van rekenkameronderzoeken. In 2009 is door de Tilburgse gemeenteraad een Rekenkamer ingesteld als bedoeld in artikel 81a van de gemeentewet. De Rekenkamer Tilburg (verder: de Rekenkamer) bestaat uit 4 leden waaronder de voorzitter, en de ambtelijk secretaris-onderzoeker. De volgende personen zijn (her)benoemd als voorzitter cq. lid van de Rekenkamer Tilburg voor een periode van zes jaar (2021 – 2027):

- voorzitter de heer H.S. Veldman (Hayke)
- lid (herbenoeming) mevrouw W.M.A.E. Vermeer (Marga)
- lid mevrouw G.A.A. van Rijswijk – van Mook (Marloes)
- lid de heer J.H. Mulder (Hans)

De ambtelijk secretaris-onderzoeker is mevrouw D.E.M. van Gestel – Mulders (Deborah).

Als taak van de onafhankelijke Rekenkamer wordt uitsluitend gezien het uitvoeren van onderzoeken naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid, zoals bedoeld in de Gemeentewet. Dit betekent dat taak- en (onderzoeks)bevoegdheden, (her)benoeming en ontslag van leden, organisatie en inrichting, et cetera, wettelijk vastliggen en dat voldaan moet worden aan een aantal wettelijke voorschriften, zoals opgenomen in de ‘Verordening op de rekenkamer Tilburg’ uit 2023. De Rekenkamer heeft een eigen budget en eigen ambtelijke ondersteuning in de vorm van een secretaris-onderzoeker. Met dit document 'Missie en werkwijze'¹ geeft de Rekenkamer inzicht in de wijze waarop zij haar taken uitvoert.

2 Missie

De Rekenkamer formuleert de volgende missie:

Vanuit haar onafhankelijke positie en met een gebalanceerde keuze voor onderzoeksthema's ondersteunt de Rekenkamer de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad. Zij doet dit door gericht onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het handelen van de gemeente. Daarmee draagt de Rekenkamer bij aan de publieke verantwoording over en grotere transparantie van het gevoerde beleid.

3 Doelen en aandachtsgebieden

De doelen van de Rekenkamer zijn:

¹ Vergelijkbaar met 'Reglement van orde' artikel 81i Gemeentewet

- Toetsing van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het handelen van de gemeente;
- Versterking van de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad;
- Het leveren van een bijdrage aan een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige uitvoering van het beleid door middel van gerichte adviezen.

De Rekenkamer levert objectieve onderzoeken op die aansluiten op de urgentiebeleving van de politiek en de Tilburgse gemeenschap en zich kenmerken door hun toegevoegde waarde en praktische toepasbaarheid. De Rekenkamer bepaalt zelf wat onderzocht gaat worden, op welke wijze en op welk moment. Hierbij staat de Rekenkamer open voor suggesties van de raad, het college, ambtenaren van de gemeente, inwoners, bedrijven en instellingen. Het onderzoeksterrein van de Rekenkamer strekt zich uit tot alle objecten die mede bepalend zijn voor, dan wel onderwerp zijn van het gemeentelijke beleid. Zoals in de missie is opgenomen richt de Rekenkamer zich ten behoeve van de raad op onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het handelen van de gemeente, waarbij zij onder deze begrippen verstaat:

Doelmatigheid

Doelmatigheid (efficiëntie) is een bepaalde output realiseren met zo min mogelijk input met behoud van kwaliteit. Of met een bepaalde input zo veel mogelijk output realiseren. Doelmatigheid heeft betrekking op de uitvoering van beleid. Overigens ongeacht of het beleid door de gemeente zelf wordt uitgevoerd, of dat het is uitbesteed.

Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid (effectiviteit) gaat het er om of de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald. Het gaat dan dus om de vraag of de goede activiteiten zijn gekozen om bepaalde doelen te halen.

Rechtmatigheid

Bij rechtmatigheid gaat het om het voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving. Het gaat hier om zowel de regelgeving van het Rijk en de Provincie als de regelgeving van de gemeente zelf. Een door de Rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid bevat geen controle van de jaarrekening. Dit is de taak van de accountant.

Vanuit de Wet versterking decentrale rekenkamers zijn er per 2023 aanvullende aandachtsgebieden voor de Rekenkamer bijgekomen. Dit zijn:

- **De bevoegdheid van de Rekenkamer om garanties, subsidies en leningen te onderzoeken is uitgebreid**

Tot 2023 had de Rekenkamer de bevoegdheid om onderzoek te doen naar instellingen voor zover deze instellingen voor meer dan 50% afhankelijk waren van garanties, subsidies en/of leningen van de gemeente. Hierdoor had de Rekenkamer veelal geen onderzoeksbevoegdheid bij landelijke organisaties die subsidies van de gemeente ontvingen, maar wel een onderzoeksbevoegdheid bij kleinere organisaties die dezelfde soort subsidies ontvingen. Vanaf 2023 is de voorwaarde van 50% komen te vervallen en heeft de Rekenkamer de bevoegdheid

om onderzoek te doen naar alle instellingen die gemeentelijke garanties, subsidies en/of leningen ontvangen.

- **De bevoegdheid van de Rekenkamer om externe partijen te onderzoeken waar de gemeente in deelneemt is uitgebreid**

De Rekenkamer heeft de bevoegdheid externe partijen te onderzoeken waarin de gemeente Tilburg deelneemt en waarin de deelnemende overheden (gemeenten, provincies en/of het Rijk) gezamenlijk meer dan 50% van de aandelen in bezit hebben. Vóór 2023 was dit voor de gemeente beperkt tot externe partijen waar deelnemende gemeenten gezamenlijk meer dan 50% van de aandelen in bezit hadden. Daarnaast heeft de Rekenkamer ook de bevoegdheid om (klein)dochterondernemingen te onderzoeken, waarvan voorgaande externe partijen direct of indirect meer dan 50% van de aandelen bezitten.² Als de Rekenkamer onderzoek doet naar een externe partij waarin de gemeente deelneemt dient zij ook alle andere hierin deelnemende overheden hierover te informeren.

- **De Rekenkamer kan voortaan onderzoek instellen naar de inkoop- en contractrelaties**

De Rekenkamer kan onderzoek instellen naar de inkoop- en contractrelaties van het gemeentebestuur, bijvoorbeeld voor de inkoop van jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning, indien het gemeentebestuur zichzelf het recht heeft voorbehouden om controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten.

- **De Rekenkamer kan aan de gemeenteraad vertrouwelijk mededelingen doen**

In de Gemeentewet is expliciet gemaakt dat de Rekenkamer mededelingen die gegevens of bevindingen bevatten die naar hun aard vertrouwelijk zijn, ter vertrouwelijke kennisgeving aan de gemeenteraad kan verstrekken. Dit verschilt met het opleggen van geheimhouding. Wanneer het college op stukken geheimhouding heeft gelegd maar deze stukken niet onder geheimhouding aan de raad heeft verstrekt, dan is de Rekenkamer niet bevoegd deze stukken of informatie uit deze stukken alsnog aan de raad te verstrekken. Hoewel de Rekenkamer dus voor haar onderzoeken recht heeft op alle informatie, is de Rekenkamer niet bevoegd om de kring van personen die kennis mogen hebben van geheime informatie uit te breiden.

4 Criteria voor onderwerpselectie

De selectie en keuze van onderwerpen voor onderzoek gebeurt aan de hand van een aantal overwegingen en criteria:

- Substantieel belang: financieel en maatschappelijk;
- Risicoprofiel;
- Beleidsrelevantie (bruikbaarheid/ toegevoegde waarde);
- Spreiding / evenwicht beleidssectoren;
- Effectiviteit en efficiëntie;

² Gemeentewet, art. 184 lid 1.c, tweede zinsdeel

- Lengte beleidsperiode;
- Leren voor de toekomst.

Substantieel belang: financieel en maatschappelijk

Het onderzoeken van een onderwerp dient betrekking te hebben op een substantieel belang van de gemeente. Het kan hierbij gaan om een direct financieel belang als ook een relatief weinig kostend organisatieproces of beleidsonderwerp dat aan een groot organisatorisch of maatschappelijk belang raakt. Bij de keuze van de onderzoeksthema's wordt onder andere aandacht geschonken aan de maatschappelijke relevantie van de onderwerpen.

Risicoprofiel

Het is denkbaar, dat er beleidsterreinen of onderwerpen zijn waar relatief weinig of zelfs geen geld aan wordt uitgegeven, maar waar wel grote (politieke of financiële) risico's mee gepaard gaan. Daarnaast bestaat de vraag of er sprake is van risico's voor de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid.

(Beleids)relevantie

Van belang is of het onderzoek relevante informatie oplevert. Is de raad nog in staat om bij te sturen (tijdigheid onderzoek) dan wel kan de gemeente leren van de onderzoeksresultaten? Het onderzoek dient zoveel mogelijk toegevoegde waarde te hebben. Een onderzoek heeft minder waarde als het onderwerp (recent) reeds door anderen (op goede wijze) is onderzocht.

Spreiding / evenwicht beleidssectoren

Gelet op de omvang en diversiteit van het gemeentelijke werkveld streeft de Rekenkamer naar een zekere spreiding en afwisseling van onderzoeksonderwerpen na. Met het oog op een bredere maatschappelijke en of organisatorische doorwerking van haar conclusies en aanbevelingen is het nuttig wisselende beleidsterreinen en organisatieonderdelen te belichten.

Effectiviteit en efficiëntie

Met zo min mogelijke onderzoeksinspanningen moet een zo groot mogelijke bijdrage te verwachten zijn. Op deze wijze streeft de Rekenkamer ernaar haar schaarse onderzoekscapaciteit zo doeltreffend en doelmatig mogelijk in te zetten. Daartoe wordt bijvoorbeeld, na een toets op kwaliteit, aansluiting gezocht op reeds door anderen verrichte onderzoeken.

Lengte beleidsperiode

In het algemeen kan worden gesteld, dat het momentum en de doorlooptijd van de onderzoeksperiode moet passen bij het doel van het onderzoek. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin een beleidsplan te evalueren dat nog geïmplementeerd moet worden. Een procesevaluatie gericht op het tijdig onderkennen van knelpunten en aandachtspunten voor het vervolg van een beleidstraject kan daarentegen wel relatief snel na de start van nieuw beleid worden uitgevoerd.

Leren voor de toekomst

Veel onderzoek dat de Rekenkamer uitvoert, zal niet alleen tot doel hebben in het verleden gemaakte beslissingen te evalueren, maar zal ook zijn gericht op handvatten of leerdoelen voor de toekomst. Een evaluatie van een beleidsinstrument wint aan kracht als de bevindingen kunnen leiden tot aanbevelingen voor de toekomst.

5 Onderzoeksfasen

De Rekenkamer richt haar onderzoeken, bijzondere omstandigheden daargelaten uiteraard zoveel mogelijk in volgens een vast stramien, bestaande uit de fasen:

1. *Keuze van een onderwerp*

Onderwerpen worden gekozen bij het vaststellen van het jaarlijkse onderzoeksprogramma, aangeboden aan de gemeenteraad vóór 1 april van dat jaar. De actualiteit kan soms een reden zijn om af te wijken van het programma.

2. *Start van het onderzoek*

Een onderzoek start met een schriftelijke aankondiging bij de gemeenteraad, het college en het hoofd van de betrokken dienst of instelling; een afschrift gaat naar de Auditcommissie, de Raadsgriffie en evt. de externe accountant. Deze aankondiging bevat tevens een verzoek tot aanwijzing door het college van de verantwoordelijke wethouder casu quo de eerstverantwoordelijke dienst/ambtenaar welke laatste tevens als contactpersoon en coördinator gaat optreden tussen de ambtelijke organisatie en de Rekenkamer. De aankondiging wordt eveneens gedaan op de website (www.rekenkamertilburg.nl). Voor ieder onderzoek wordt een onderzoeksplan gemaakt inclusief vraagstelling en onderzoeksaanpak. Dit onderzoeksplan kan bij de start met (een vertegenwoordiging) van de raad of de accountant besproken worden voor verdere aanscherping. Afhankelijk van het onderwerp kan de Rekenkamer - rekening houdend met het beschikbare budget en de gemeentelijke aanbestedingsregels - een onafhankelijke externe deskundige inschakelen.

3. *Gegevensverzameling*

In deze fase worden de benodigde gegevens verzameld over:

- Beleidsdoel, beoogde effecten en prestaties, ingezette instrumenten en ter beschikking gestelde middelen;
- Daadwerkelijk ingezette middelen, geleverde prestaties en bereikte effecten.

De Rekenkamer maakt zoveel mogelijk gebruik van reeds voorhanden zijnde gegevens via bijvoorbeeld dossier- en documentenonderzoek, waar nodig/wenselijk wordt aanvullend empirisch materiaal verzameld (interviews en enquêtes). Indien er voldoende informatie is verzameld om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, wordt een nota van bevindingen met onderzoeksresultaten of een rekenkamerbrief opgesteld.

4. *Informatie-analyse, eventueel nader onderzoek en ambtelijk hoor en wederhoor*

In deze fase wordt getoetst of de informatie juist en volledig is. Zo nodig zullen aanvullende gegevens worden opgevraagd bij de contactpersoon en coördinator, of zal de Rekenkamer zelf nader onderzoek doen. De Rekenkamer kan de nota van bevindingen (of delen daarvan), dan wel de rekenkamerbrief (of delen daarvan) aan de verantwoordelijke ambtenaren versturen met het verzoek om binnen twee weken schriftelijk te reageren in geval van feitelijke onjuistheden of onvolledigheden. Alsdan worden correcties verwerkt. De betrokken ambtenaren worden

geïnfomeerd over de wijze waarop dat gebeurd is en het ontwerprapport of ontwerprekenkamerbrief wordt vastgesteld.

5. Beleidsanalyse en bestuurlijke hoor en wederhoor

De Rekenkamer toetst de ingezette middelen en wat daarmee gedaan en bereikt is aan hetgeen beoogd was, beoordeelt de doelmatigheid en doeltreffendheid en gaat na of verbeteringen mogelijk zijn. Zo nodig maakt de Rekenkamer hierbij door hoorzittingen of anderszins gebruik van de aanwezige kennis, deskundigheid en ervaring binnen de gemeente dan wel van buiten. Deze analyse wordt vertaald in conclusies en eventueel aanbevelingen in de bestuurlijke nota voor het ontwerprapport of in de ontwerprekenkamerbrief. Het ontwerprapport, dat wil zeggen de bestuurlijke nota én nota van bevindingen, wordt vastgesteld door de Rekenkamer en kan worden voorgelegd aan het college met het verzoek om binnen drie weken een bestuurlijke reactie te geven. De bestuurlijke reactie wordt dan integraal in het eindrapport opgenomen. De Rekenkamer zendt het eindrapport naar de raad, met een afschrift naar het college. Bij een rekenkamerbrief zal de Rekenkamer het verzoek om een bestuurlijke reactie niet per definitie doen. Het is aan de Rekenkamer om een afweging te maken of het college in het ontwerp stadium van de rekenkamerbrief een reactie wordt gevraagd.

6. Publicatie en nazorg

De Rekenkamer maakt het eindrapport openbaar met een bijeenkomst, met een persbericht en op de website (www.rekenkamertilburg.nl). Met de gemeenteraad zijn afspraken gemaakt over de wijze van behandeling. De Rekenkamer volgt of de aanbevelingen waartoe is besloten door de raad, daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Hierover rapporteert de Rekenkamer afzonderlijk via het jaarverslag. Mogelijk volgt op basis hiervan een doorwerkingsonderzoek door de Rekenkamer.

6 Uitvoering onderzoeken

Algemeen

De Rekenkamer heeft bij de uitvoering van zijn onderzoeken oog voor:

- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder integriteit en privacybescherming;
- Democratische besluitvorming en publieke verantwoording.

Dit vereist een onafhankelijke, objectieve, zorgvuldige en transparante wijze van onderzoek.

Integriteit en klachtbehandeling

De leden conformeren zich aan de *Verordening gedragscode bestuurlijke integriteit gemeente Tilburg 2003*; artikel 2, eerste lid, is eveneens van toepassing. Op een tegen de secretaris-onderzoeker ingediende klacht is het *Reglement klachtbehandeling raad/raadsgriffie gemeente Tilburg 2007* van toepassing, met dien verstande dat de voorzitter van de Rekenkamer de klacht afhandelt.

Taakverdeling

De selectie van onderzoeken, vaststelling van de onderzoeksvragen, onderzoeksfasering en aanpak in hoofdlijnen, inhuur van externe deskundigheid, informatie- en beleidsanalyse inclusief het formuleren van bevindingen, conclusies en eventuele aanbevelingen is de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer als geheel. Daarbij geldt als uitgangspunt het nastreven van unanimiteit.

De voorzitter fungeert als centraal aanspreekpunt voor de:

- Algemene gang van zaken rond de Rekenkamer;
- Bestuurlijke en externe contacten;
- Voortgangsbewaking;
- Aansturing van ingehuurde externe deskundigen en de secretaris-onderzoeker;
- Voorbereiding - samen met de secretaris-onderzoeker - van de vergaderingen.

Naar aanleiding van art. 3, lid 8 uit 'Verordening op de rekenkamer Tilburg' is plaatsvervangend voorzitter voor de benoemingsperiode 2021 – 2027: mevrouw W.M.A.E. Vermeer (Marga).

De Rekenkamer kan een lid - niet zijnde de voorzitter - aanwijzen die in het bijzonder belast wordt met het volgen van een bepaald onderzoek en terzake de Rekenkamer naar buiten toe vertegenwoordigt. De secretaris-onderzoeker legt de door hem/haar gevoerde gesprekken, interviews en gemaakte afspraken schriftelijk vast, legt interviewverslagen voor een schriftelijke fiattering voor aan betrokkenen, draagt zorg voor een volledig en actueel onderzoeksdossier en rapporteert schriftelijk over de inhoudelijke voortgang aan de Rekenkamer. Dit geldt evenzo voor de leden daar waar het onderzoeksactiviteiten betreft. Het onderzoeksdossier is tijdens het onderzoek vertrouwelijk. Na beëindiging van het onderzoek kan de Rekenkamer besluiten tot opheffing van de vertrouwelijkheid, echter uitgezonderd de stukken die betrekking hebben op vertrouwelijk verstrekte informatie en de vertrouwelijk ter inzage gekregen documenten. Indien de Rekenkamer tijdens het onderzoek stuit op misstanden, zoals fraude, wetsovertreding, misbruik, oneigenlijk gebruik, meldt zij dit onmiddellijk aan de daarvoor geëigende instantie. De uitgaande stukken van de Rekenkamer worden door de voorzitter en secretaris-onderzoeker ondertekend. De griffier is budgethouder van het door de raad vastgestelde budget van de Rekenkamer, de secretaris-onderzoeker is budgetbeheerder. Betalingen ten laste van dit budget geschieden uitsluitend op basis van door de griffier en secretaris-onderzoeker goedgekeurde facturen.

Vergaderingen

Behoudens openbare hoorzittingen zijn de vergaderingen van de Rekenkamer niet openbaar, tenzij de Rekenkamer anders beslist. Bij aanvang van de vergadering stelt de Rekenkamer de agenda vast aan de hand van het door de secretaris-onderzoeker opgestelde en door de voorzitter goedgekeurde ontwerp. De secretaris-onderzoeker verspreidt de agenda en vergaderstukken in de week voor de vergadering en voegt zo nodig zijn/haar advies en verdere relevante informatie toe. Besluiten worden unaniem of - indien dat niet mogelijk is gebleken - bij meerderheid van stemmen genomen. De secretaris-onderzoeker maakt van elke vergadering een beknopt verslag, waarin in ieder geval de genomen besluiten en uit te voeren acties worden vastgelegd.

7 Bestuurlijke behandeling rapporten

De Rekenkamer biedt haar rapporten rechtstreeks aan de raad aan, zo mogelijk vergezeld van een raadsvoorstel. De bestuurlijke behandeling geschiedt in overleg tussen de Rekenkamer en de Raadsgriffie.

Bij de behandeling in de raad zijn leden van de Rekenkamer beschikbaar voor het beantwoorden van eventuele technische vragen. Tijdens de politiek-bestuurlijke besluitvorming door de raad heeft de Rekenkamer geen rol. Het is aan de raad te bepalen welke politiek-bestuurlijke gevolgen aan de uitkomsten van een onderzoek worden verbonden.

8 Jaarverslag

De Rekenkamer legt jaarlijks vóór 1 april schriftelijk verantwoording af aan de gemeenteraad over welke onderzoeken zij in het voorgaande jaar heeft verricht, wat daarvoor gedaan is en wat het heeft gekost.

9 Openbaarheid

Via plaatsing op de website van de Rekenkamer (www.rekenkamertilburg.nl) publiceert de Rekenkamer:

- De regeling *Missie en werkwijze*;
- De privacyverklaring;
- Een opgave van haar leden en hun andere al dan niet bezoldigde functies en financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente Tilburg zakelijke betrekkingen onderhoudt;
- Uitgebrachte eindrapporten van haar onderzoeken en rekenkamerbrieven met de ter openbare inzage gelegde bijlagen;
- Jaarverslagen annex onderzoeksprogrammeringen.

10 Contacten

De Rekenkamer onderhoudt contacten met - namens de raad - de Auditcommissie, de burgemeester, leden van het college, de gemeentesecretaris, de raadsgriffier, de concern controller, de externe accountant, inwoners, instellingen, bedrijven en ondernemers, en de media.