



Datum
21 november 2007

Ons kenmerk
2007-0000442561

Onderdeel
DGKB/BFO/BO

Inlichtingen
P. Schings
T (070) 426 6013
F

Uw kenmerk

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Aan de Provincies

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	2007 0149 50
Ingek.:	23 NOV 2007
AFDELING	B7C SA
TE BEH. DOOR:	
DWS:	G.AFD.:

Onderwerp

Voorlopige evaluatie rekenkamer(commissie)s
gemeenten en provincies

Hierbij zend ik u een exemplaar van het rapport van de voorlopige evaluatie van de rekenkamer(commissie)s bij gemeenten en provincies. Deze voorlopige evaluatie is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd door B&A Consulting BV in samenwerking met de Universiteit van Tilburg en de Radboud Universiteit Nijmegen.

Het rapport heeft de titel 'Leren afrekenen' meegekregen. In deze titel komen de beide perspectieven naar voren die de onderzoekers bij de rekenkamer(commissie)s hebben kunnen onderscheiden: het perspectief van leervermogen en het perspectief van rekenschap.

Het rapport geeft een goed zicht op de invoering van en de stand van zaken bij de rekenkamer(commissie)s bij gemeenten en provincies. Gezien de korte tijd die is verlopen sinds de wettelijke verplichting is ingegaan, is er sprake van een voorlopige evaluatie. Desondanks heeft deze voorlopige evaluatie veel bruikbare informatie opgeleverd. De onderzoekers concluderen dat er geen sprake is van urgente knelpunten. Ik kan mij vinden in de conclusies van het onderzoek.

De onderzoekers doen twee aanbevelingen. De eerste aanbeveling betreft het gelijktrekken van de bevoegdheden van de rekenkamercommissies ten opzichte van verbonden partijen met die van de rekenkamers. Ik ben voornemens de voorgestelde wijziging op te nemen in de Gemeentewet en Provinciewet.

De tweede aanbeveling vraagt om een verheldering van de kant van het rijk op het punt van de toetsing van financiële en andere vormen van rechtmatigheid. Ik ben bereid deze verheldering te verschaffen.

Datum

24 november 2007

Ons kenmerk

2007-0000442561

Onderdeel

DGKB/BFO/BO

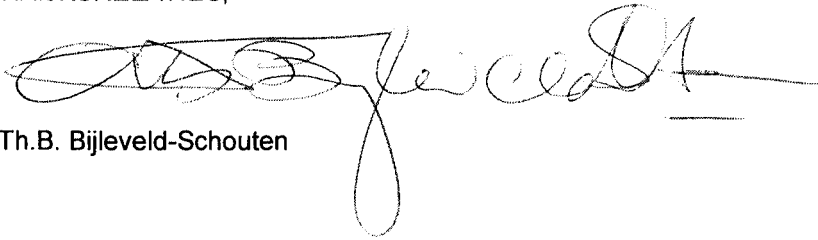
Blad

2 van 2

Het rapport is met bijlagen te vinden op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: www.minbzk.nl en op de website van B&A Consulting BV: www.bagroep.nl onder 'nieuws'.

Uw eventuele opmerkingen bij deze voorlopige evaluatie zie ik gaarne tegemoet.

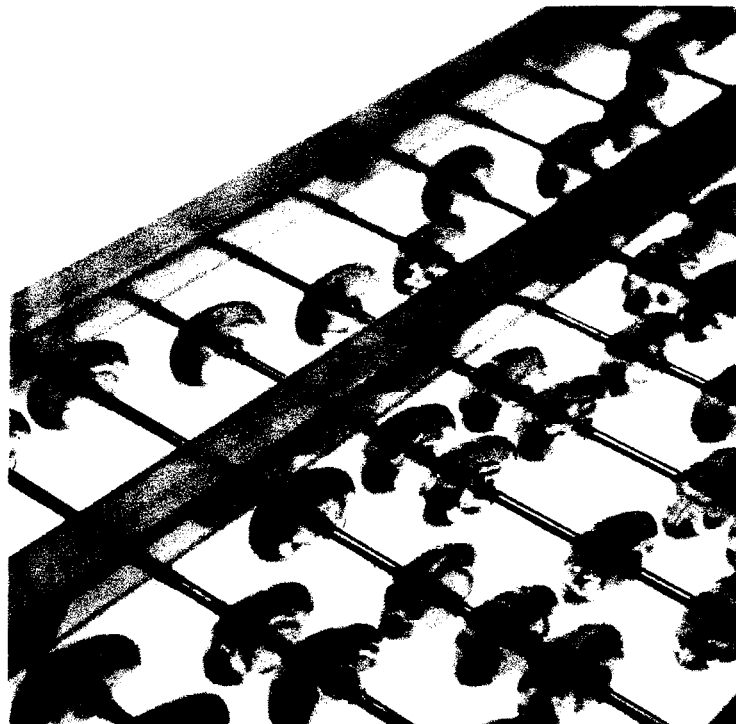
DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES,



Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten



LEREN AFREKENEN



Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale
rekenkamer(commissie)s

b&a

Radboud Universiteit Nijmegen



UNIVERSITEIT  VAN TILBURG

LEREN AFREKENEN

**Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale
rekenkamer(commissie)s**

Den Haag, 24 oktober 2007

COLOFON

Projectnummer: 41160/44507614

Auteurs: dr. Taco Brandsen (Radboud Universiteit Nijmegen)
dr. Patrick Kalders (B&A Groep)
dr. Linze Schaap (Universiteit van Tilburg)
drs. Rob Schouten (B&A Groep)

B&A Consulting bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2007.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Deventer, Amsterdam.

24-10-2007 16:32:00

VOORWOORD

Provincies en gemeenten zijn vanaf 1 januari 2005 respectievelijk 1 januari 2006 verplicht een rekenkamerfunctie in te vullen. Hoe doen zij dat? Welke vorm geven zij aan de rekenkamerfunctie? Hoe functioneren de rekenkamer(commissie)s? Zijn er misschien al knelpunten of verbeterpunten zichtbaar?

Deze vragen zijn voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het uitgangspunt geweest voor de opdracht voor een voorlopige evaluatie van rekenkamer(commissie)s. Verder was het de vraag in hoeverre de huidige praktijk al aanleiding geeft tot aanpassing van de Gemeente- en Provinciewet.

De onderhavige voorlopige evaluatie werpt een eerste licht op het wel en wee van de rekenkamer(commissie)s. Pas over enkele jaren zal duidelijk worden welke resultaten duurzaam zijn, hoe rekenkamer(commissie)s zich daadwerkelijk hebben ontwikkeld en hoe zij functioneren. Het belang van deze voorlopige evaluatie is dat zij zicht biedt op de eerste ervaringen van de rekenkamer(commissie)s en laat zien welke tendensen al zijn waar te nemen. Dit kan waar nodig leiden tot tijdige bijsturing en verbetering.

Met name het scherper kiezen voor één van de twee in dit rapport geformuleerde perspectieven op de rekenkamerfunctie, 'afrekenen' of 'leren', zal positief zijn voor een hoogwaardige invulling van de lokale en provinciale rekenkamerfunctie.

Wij danken de onderzoekers, respondenten en de leden van de begeleidingscommissie voor hun medewerking aan het onderzoek.

Paul Schings,
voorzitter begeleidingscommissie

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 3

1 Achtergrond en opzet van de evaluatie 7

- 1.1 Achtergrond 7
- 1.2 Onderzoeksvraag 7
- 1.3 Opzet van het evaluatie-onderzoek 8
- 1.4 Opbouw van het rapport 9

2 Achtergrond van de evaluatie 11

- 2.1 Dualisering van het gemeentelijke en provinciaal bestel 11
- 2.2 Wettelijk kader voor de rekenkamer(funcctie) 13
- 2.3 Discussiepunten 14
- 2.4 Argumenten van de regering voor het doen instellen van een rekenkamer(commissie) 16
- 2.5 Afsluiting 17

3 Onderzoeksresultaten lokale rekenkamers 19

- 3.1 Positie en samenstelling 19
- 3.2 Randvoorwaarden 22
- 3.3 Activiteiten 24
- 3.4 Opvattingen over het functioneren van de rekenkamer(commissie)s 27
- 3.5 Afsluiting: profiel van een 'gemiddelde' gemeentelijke rekenkamer(commissie) 30

4 Onderzoeksresultaten provinciale rekenkamers 31

- 4.1 Positie en samenstelling 31
- 4.2 Randvoorwaarden 32
- 4.3 Activiteiten 32
- 4.4 Opvattingen over het functioneren van de provinciale rekenkamers 33
- 4.5 Afsluiting: vergelijking provinciale en lokale rekenkamers 35

5 Interpretatie van de resultaten 37

- 5.1 Inleiding 37
- 5.2 Discussiethema's 37
 - 5.2.1 Positionering en samenstelling 38
 - 5.2.2 Randvoorwaarden 40
 - 5.2.3 Activiteiten 42
- 5.3 Twee perspectieven op de rol van rekenkamer(commissie)s 44

6 Conclusies en aanbevelingen 47

- 6.1 Realisatie van doelstellingen regering 47
- 6.2 Discussie over gemeentelijke rekenkamerfunctie 48
- 6.3 Ontwikkeling rekenkamer(commissie)s 49
- 6.4 Verbeteringen 50
- 6.5 Werken aan bewustwording bij gemeenten 51

Bijlagen 55

Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie 57

Bijlage 2: Deelnemers aan de rondetafelsessies 59

Bijlage 3: Literatuur 61

1

ACHTERGROND EN OPZET VAN DE EVALUATIE

1.1 ACHTERGROND

Als onderdeel van de dualiseringsoperatie is in de Gemeente- en de Provinciewet een verplichting opgenomen om een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen.¹ De wettelijke verplichting voor gemeenten geldt vanaf 1 januari 2006; die voor provincies sinds 1 januari 2005. Een centrale taak van de rekenkamer(commissie) is het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid alsmede rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Belangrijke argumenten voor het instellen van deze rekenkamer(commissie) zijn de versterking van de publieke verantwoording, versterking van de controle van de raad c.q. de staten op het college, en uniformering van het bestuursstelsel.

In de wettelijke regelingen zijn veel zaken geregeld, zoals de onafhankelijkheid van de rekenkamer, maar ook zijn veel zaken nog min of meer open gelaten. Dat wil zeggen, de wettelijke regelingen laten meerdere varianten van de invulling van de rekenkamerfunctie toe. Zo kan onder andere worden gekozen voor een eenhoofdige of een collegiale rekenkamer, voor een rekenkamer of rekenkamercommissie, voor een eigen rekenkamer of samenwerking in een intergemeentelijke/-provinciale rekenkamer, of voor het zelf uitvoeren of uitbesteden van onderzoek.

Inmiddels hebben alle gemeenten en provincies een rekenkamer(commissie) ingesteld. De vraag die zich momenteel voordoet is wat de 'state of the art' is. Hoe hebben de rekenkamer(commissie)s zich ontwikkeld? Hoe is er invulling aan gegeven en zijn er knelpunten zichtbaar? Vanuit juridisch perspectief is de 'bottom line' of de wettelijke bepalingen in de Gemeente- en Provinciewet het juiste kader bieden voor rekenkamer(commissie)s om naar behoren te functioneren.

1.2 ONDERZOEKSVRAAG

De volgende vragen zijn leidend geweest voor de evaluatie:

1. Hoe hebben de provincies en gemeenten de rekenkamer(commissie) ingevuld qua samenstelling en positionering?
2. Wat zijn de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamer(commissie) functioneert?
3. Welke activiteiten hebben de rekenkamer(commissie)s tot nu toe ontplooid?
4. Hoe hebben de rekenkamer(commissie)s tot nu toe gefunctioneerd?

¹ De Gemeentewet spreekt van rekenkamerfunctie. In dit rapport hanteren wij hiervoor de term rekenkamercommissie, de praktijk volgend. De term functie gebruiken we in algemene zin. Zie ook hoofdstuk 2.

5. Geeft de huidige praktijk van de rekenkamer(commissie)s aanleiding tot aanpassing van de daarvoor bestaande wettelijke bepalingen in de Gemeente- en Provinciewet?

1.3

OPZET VAN HET EVALUATIE-ONDERZOEK

We hebben het onderzoek opgebouwd in drie stappen. Eerst zijn door middel van documentatie-analyse en drie interviews met experts de belangrijkste thema's voor de evaluatie in kaart gebracht. Gesproken is met de heer V. Eiff van de Rekenkamer Amsterdam, de heer R-A. van Vugt van Deloitte en de heer M. Klijnsma van het ministerie van BZK. Op basis van deze thema's is een enquête ontworpen; die vervolgens via het Internet is voorgelegd aan alle leden van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s en alle gemeentelijke griffiers en secretarissen. Wegens de te verwachten betere bereikbaarheid van griffiers en secretarissen en het overzicht dat zij hebben op de relatie tussen de raad en de rekenkamer(commissie), is besloten om hen te benaderen in plaats van een selectie van afzonderlijke raadsleden. In totaal gaat het om een populatie van 1352 respondenten. De respons is als volgt:

Tabel 1.1 Respons

	Respons	Totale populatie²
Gemeentelijke rekenkamers	149 (45%)	331
Gemeentelijke griffiers en secretarissen	391 (40%)	985
Provinciale rekenkamers	5 (100%)	5
Provinciale griffiers en secretarissen	11 (34%)	31

Daarna zijn de eerste bevindingen tijdens twee ronde tafelbijeenkomsten ter discussie voorgelegd aan een selectie van respondenten. Het onderzoek is begeleid door een commissie van vertegenwoordigers van het Ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Griffiers en van de rekenkamers.

Tot slot is een telefonische gespreksronde gehouden met de provinciale rekenkamers, waarin nader is ingegaan op de vragenlijst en de specifieke situatie van de provinciale rekenkamers aan de orde is gesteld.

Deze evaluatie moet nadrukkelijk als voorlopig worden gekenschetst. Zij is immers kort na de invoering van de verplichte rekenkamerfunctie gehouden. Voor het meten van duurzame effecten is het te vroeg. Daarnaast is deze evaluatie de eerste in haar soort. Ook is zij methodologisch beperkt van opzet. Weliswaar geeft zij een nuttig overzicht van de stand van zaken, maar sommige vragen verdienen een gerichtere benadering dan in dit stadium mogelijk was. In dit rapport geven wij enkele aanbevelingen voor toekomstige evaluaties.

² Enkele respondenten hebben de vragenlijst doorgestuurd aan collega's, daardoor is de totale populatie hoger uitgevallen. Voor de groepen griffiers en secretarissen moet worden opgemerkt dat zij als groep zijn benaderd, waardoor een nadere analyse naar de afzonderlijke groepen griffiers of secretarissen niet mogelijk was.

Een belangrijke noot, tot slot, is dat wij deze rapportage in de eerste plaats hebben geschreven vanuit het perspectief van gemeenten. De provincies zijn volledig in het onderzoek meegenomen, maar worden in beperktere mate expliciet besproken. Dit is vooral een praktische keuze omwille van de leesbaarheid. In de eerste plaats gaat het om een beperkt aantal rekenkamer (vijf), tegenover enkele honderden gemeentelijke rekenkamer(commissie)s. Verder is de provinciale situatie in veel opzichten vergelijkbaar met de gemeentelijke.

1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT

In hoofdstuk twee volgt een korte weergave van de achtergrond van de lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s: de context van de dualiseringsoperatie, de wetsbehandeling en de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever. In hoofdstuk drie zetten wij de bevindingen uit de enquête voor de lokale rekenkamers aan de hand van de onderzoeksvragen op een rij. In hoofdstuk vier worden de bevindingen voor de provinciale rekenkamers uiteengezet. In hoofdstuk 5 volgt de interpretatie van de bevindingen. Daartoe beschrijven wij de discussies rond enkele terugkerende thema's, waarna wij twee perspectieven introduceren die in deze discussies zijn terug te vinden. Tot slot formuleren wij in hoofdstuk zes aanbevelingen voor de wetgever, gegeven de oorspronkelijke bedoelingen en ons beeld van de praktijk.

De appendix bevat een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie en van de deelnemers aan de rondetafelsessies, en een literatuurlijst. Een volledig overzicht van de data uit de enquête is in een apart tabellenboek opgenomen.

2

ACHTERGROND VAN DE EVALUATIE

De verplichting om een rekenkamer of een rekenkamercommissie in te stellen, is onderdeel van de dualisering van het bestuur van gemeenten en provincies. Die operatie is in 2002 begonnen. Provincies moesten per één januari 2005 een rekenkamer(commissie) instellen, gemeenten een jaar later. In dit hoofdstuk besteden wij, kort, aandacht aan de redenen voor de dualisering, aan de belangrijkste maatregelen die de wetgever getroffen heeft en aan de resultaten van diverse evaluatiestudies (par. 2.1). Vervolgens wordt het wettelijk kader met betrekking tot de rekenkamer(commissie) weergegeven (par. 2.2).

Omdat er discussie is over de manier waarop de wetgever de rekenkamerfunctie heeft geregeld, bevat dit hoofdstuk tevens een aantal discussiepunten (par. 2.3). In de slotparagraaf (2.4) wordt de redenering achter de invoering van een rekenkamerfunctie weergegeven: veronderstellingen over de werking en het nut van een rekenkamerfunctie. In de beoordeling van de resultaten van de evaluatie (hoofdstuk 5) wordt op deze argumenten en de discussiepunten teruggegrepen.

2.1 DUALISERING VAN HET GEMEENTELIJKE EN PROVINCIAAL BESTEL

In 2002 is de dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur in gang gezet. De formele verhoudingen tussen de colleges enerzijds en de volksvertegenwoordigingen anderzijds (gemeenteraden en Provinciale Staten) werden nevensgeschikter (zie ook: Derksen en Schaap, 2007). De colleges werden formeel zelfstandiger om te besturen en de volksvertegenwoordiging moest vooral vertegenwoordigen, kaders stellen voor het beleid van het college en controleren of het college deed wat het moest doen. In plaats van formele onderschikking van het college aan de raad of staten, was meer sprake van nevenschikking. In de praktijk bestond die nevenschikking al, veel feitelijke macht lag al bij het college (zie bijvoorbeeld Staatscommissie, 2000: Onderzoeksbijlage, p.212). Voor de machtspositie die het college, en daarbinnen de portefeuillehouder, al voor 2002 had, zijn diverse verklaringen aan te voeren. Het college speelde al voor 2002 een belangrijke rol bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. En vele medebewindstaken waren ook voor 2002 aan het college opgedragen.

De voorstellen voor de dualisering zijn gedaan door de Staatscommissie *Dualisme en lokale democratie*, in opdracht van de regering. In haar eindrapport in 2000 formuleerde zij vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur:

- De positie van de politieke partijen in de lokale vertegenwoordigende democratie staat onder druk (lagere opkomst, monopolie van partijen wordt doorbroken, er ontstaan nieuwe vormen van democratie en participatie).
- Het formeel monistische stelsel blijkt in de praktijk eerder dualistisch te zijn: er bestaat een bestuurlijk overwicht van het college over de raad. De besluitvormingsstructuur is ondoorzichtig.

- De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum voor politieke besluitvorming is gering. Belangrijkste oorzaak daarvoor is dat de meeste actoren diverse rollen hadden en gauw op elkaars stoel gingen zitten.
- De collegialiteit binnen het college staat onder druk. De wethouder heeft aan gewicht gewonnen, terwijl de coördinerende rol van de burgemeester daarmee geen gelijke tred heeft gehouden.

De staatscommissie koos, conform de opdracht, voor het veranderen van het formele bestuursmodel. Naast een structuurverandering vond de staatscommissie overigens ook een cultuurverandering noodzakelijk. Zij veronderstelde dat de veranderingen in de institutionele vormgeving van het gemeentebestuur zouden kunnen bijdragen aan het bewerkstelligen van de gewenste cultuurverandering: "Dualisering door institutionele ontvlechting van posities en bevoegdheden (...) fungeren naar de opvatting van de commissie ook als *hefboom* voor het bereiken van een dergelijke cultuurverandering" (Staatscommissie, 1999:344).

Ten aanzien van de rekenkamerfunctie heeft de Staatscommissie geadviseerd de keuze aan gemeenteraden te laten (Staatscommissie, 2000, pp.254-257). Gemeenteraden zouden moeten kunnen kiezen voor het niet vervullen van die functie, dan wel voor één van de twee varianten van de rekenkamerfunctie: een onafhankelijke rekenkamer of een rekenkamercommissie. De Staatscommissie wilde in de wet een aantal randvoorwaarden voor de onafhankelijkheid van de rekenkamer vastleggen.

De wetgever, kabinet en Kamers, heeft het advies van de Staatscommissie grotendeels gevolgd. Wethouders zijn niet langer lid van de gemeenteraad, gedeputeerden niet van de staten. De taken van de raden en staten zijn aangescherpt: nadrukkelijker dan in het verleden worden deze organen geïntegreerd als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur.³ Ter ondersteuning van zijn taken heeft elke gemeenteraad voortaan verplicht een eigen griffier. Verder heeft de wetgever geprobeerd met een reeks van maatregelen de sturing en de verantwoording over het gevoerde beleid te verbeteren, zeker in financiële zin. Om, daarnaast, de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid te onderzoeken, zijn gemeenteraden verplicht een nieuw orgaan in het leven moeten roepen: een rekenkamer(commissie).

De voorlopige resultaten van de dualisering van het gemeentebestuur zijn in diverse studies in kaart gebracht (Jaarberichten van de Vernieuwingsimpuls; Stuurgroep Leemhuis; Berenschot). Voorzichtigheid is overigens geboden bij het gebruik van dergelijk onderzoek. Want, zo stelde de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls in 2004: "Het dualisme is nog niet voldoende uitgekristalliseerd. (...), is het vanuit veranderkundig oogpunt te verwachten dat er minimaal twee raadsperiodes nodig zullen zijn om een nieuw evenwicht te bereiken tussen raad en college". En die tweede raadsperiode is pas in 2006 begonnen. Wel is al duidelijk, dat tussen gemeenten grote verschillen bestaan. De grootste problemen lijken te zitten in de rolverwarring bij raadsleden en het onvermogen om de burgers beter te betrekken bij het bestuur en de politiek. Deze problemen bestaan overigens ook in andere landen waar het gemeentebestuur gedualiseerd is (zie Schaap en Ringeling, 2006).

³ Deze termen komen als zodanig overigens niet voor in de dualiseringswet, wel in de Memorie van Toelichting en soms in ministeriële regelgeving. Zie bijvoorbeeld de Regeling van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 22 februari 2006, nr. 2006-0000050963. Daarin is sprake van 'kaderscheppend vermogen van de raad'.

2.2 WETTELIJK KADER VOOR DE REKENKAMER(COMMISSIE)

De Gemeentewet bepaalt in artikel 81 dat gemeenten een rekenkamer dan wel rekenkamercommissie instellen, uiterlijk januari 2006. De Provinciewet doet hetzelfde in artikel 79a (provincies moesten al per 1 januari 2005 overgaan tot instellen).⁴ Beide organen onderzoeken op basis van de wet (art. 182 Gemeentewet en 183 Provinciewet) de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. De rekenkamer is daarbij onafhankelijk door haar samenstelling (uitsluitend externe leden), haar eigen ambtelijke ondersteuning, haar vrijheid van onderwerpkeuze en haar budget.

Tevens kan de onafhankelijke rekenkamer verder gaan dan de rekenkamercommissie in haar onderzoek. Alleen zij is gerechtigd tot het opvragen van alle documenten en alleen aan de rekenkamer moet het bestuur inlichtingen verstrekken (art. 183 Gemeentewet, 184 Provinciewet). En alleen de rekenkamer kan onderzoek doen naar bepaalde verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke personen (mits de gemeenten aanzienlijke belangen et cetera hebben; (art. 184 Gemeentewet, 185 Provinciewet).

In onderstaande tabel worden de verschillen tussen beide vormen weergegeven.

Tabel 2.1 Wettelijke voorschriften voor een rekenkamer en een rekenkamercommissie

Wettelijk voorgeschreven	Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Taken	Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken	Gelijk aan de rekenkamer
Bevoegdheden	Informatie binnen gemeente: <ul style="list-style-type: none"> • documenten • inlichtingen Derden: <ul style="list-style-type: none"> • documenten • <i>onderzoek</i> 	Niets geregeld (De gemeenteraad kan zelf regelen)
Rapportageverplichtingen	<ul style="list-style-type: none"> • rapportage bevindingen vastleggen • jaarverslag opstellen 	Gelijk aan de rekenkamer
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal	Vrij
Benoeming	Benoeming voor zes jaar	Vrij
Ontslag	Ontslag alleen vanwege bepaalde wettelijke bepalingen	Vrij
Lidmaatschap raadsleden	Onverenigbaar	Vrij
Keuze onderwerpen	Bepaalt de rekenkamer zelf	Gelijk aan de rekenkamer
Ambtelijke ondersteuning	Gewaarborgd	Vrij

Bron: *Vernieuwingsimpuls, 2002, Handreiking De Lokale Rekenkamer en Rekenkamerfunctie, De Haag: VNG. Aangevuld met de mogelijkheid voor rekenkamers om eigen onderzoek in te stellen bij verbonden partijen, op basis van art. 184-3 Gemeentewet en 185-3 Provinciewet (cursief weergegeven).*

⁴ Om spraakverwarring te voorkomen, spreken wij van een rekenkamer in het geval van een onafhankelijke rekenkamer zoals in de wet aangegeven en bepaald. Onder 'rekenkamercommissie' verstaan wij wat in de wet staat als 'rekenkamerfunctie'. In het rapport van de Staatscommissie werd 'rekenkamerfunctie' nog als een overkoepelend begrip gezien, waarbinnen ook een onafhankelijke rekenkamer viel. In de Gemeente- en Provinciewet worden zij als afzonderlijke categorieën behandeld.

2.3 DISCUSSIEPUNTEN

Voor een overzicht van de discussiepunten over lokale rekenkamers, is gekeken naar de beraadslagingen in de Staten-Generaal, naar handreikingen die zijn gedaan aan gemeenten betreffende de invulling van de rekenkamerfunctie, en naar de literatuur. Tijdens de beraadslagingen in de Staten-Generaal over de beide dualiseringswetten (Kamerstukken 27751 en 28384) is tevens ingegaan op de rekenkamerfunctie.

In de Memorie van Toelichting had de regering vier redenen geformuleerd voor het verplicht stellen van een lokale rekenkamer:

- a. “de lokale rekenkamer versterkt de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie;
- b. de aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid groeit – burgers beoordelen de overheid steeds meer hierop;
- c. een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets is gewenst;
- d. de rapportages van de lokale rekenkamer vormen een goed aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan de burgers.”

In de Kamerdebatten is aan diverse aspecten aandacht besteed. De discussie spitste zich toe op een drietal kwesties.⁵

1. De wenselijkheid van een *onafhankelijke* rekenkamer. Immers, de regering stelde een dergelijke figuur voor. Diverse fracties aarzelden daarover, ook in het licht van de gemeentelijke en provinciale autonomie. De regering betoogde dat de Grondwet ruimte biedt voor het verplicht stellen van een rekenkamer; het betreft een maatregel van regeling en bestuur. De regering motiveerde daarnaast de noodzaak van een onafhankelijke rekenkamer nogmaals. Zij wees erop, dat doelmatigheidscontrole steeds belangrijker wordt, maar minstens net zo complex is als de rechtmatigheidstoetsing (waar externe deskundigen mee belast zijn, namelijk accountants). Deskundigheid is vereist, zo stelde de regering, maar die zou onvoldoende aanwezig zijn bij raadsleden; raadsleden zouden ook te weinig tijd hebben voor het toetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Met de instelling van een rekenkamer zou het accent daarnaast komen te liggen op controle op de uitvoering en de resultaten, terwijl raden vooral geneigd zouden zijn naar beleidsvoorbereiding te kijken. De rekenkamercommissies (in 13 van de 25 grootste gemeenten) zouden onafhankelijkheid ten opzichte van de raad ontberen. Via het aannemen van amendement 56 heeft de Tweede Kamer een andere invulling van de gemeentelijke rekenkamerfunctie mogelijk gemaakt (amendement 10 doet hetzelfde met de provinciale rekenkamerfunctie). De argumentatie daaronder was dat het beter zou zijn gemeenten en provincies een keuze te laten en dat rekenkamercommissies in de praktijk adequaat zouden blijken te werken. Een poging van enkele woordvoerders om die andere invulling ook onafhankelijk van de raad te laten zijn, sneuvelde.

⁵ Daarnaast kwamen aan de orde: de relatie met de rechtmatigheidstoetsing door de accountant ('geen dubbel werk'); de vraag of rekenkamers niet een te zwaar middel zouden zijn voor kleine gemeenten; en de vraag (in de Eerste Kamer bij de behandeling van de dualisering van het provinciebestuur) of de staten bij instellingsverordening het onderzoek van de rekenkamer op bepaalde onderwerpen kunnen richten.

2. De bevoegdheid onderzoek te doen bij “derde” instellingen dan alleen de gemeente. De vraag was of dit geclausuleerd moest worden. De regering heeft ervoor gepleit die onderzoeksbevoegdheid voor de rekenkamer op te nemen. De regering hoopte, dat de rekenkamer met dergelijk onderzoek een deel van de gebrekkige democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen zou kunnen invullen. In beide dualiseringswetten zijn hiervoor bepalingen opgenomen; zij zijn echter niet van toepassing verklaard op rekenkamercommissies (overigens zonder dat de argumenten daarvoor in de wetsgeschiedenis terug te vinden zijn).
3. Het derde discussiepunt is, of de Algemene Rekenkamer niet de doelmatigheidscontrole bij gemeenten zou kunnen doen. Gemeenten zouden daar wellicht zelf voor moeten kunnen kiezen, in plaats van het instellen van een eigen rekenkamerfunctie.⁶ De regering heeft zich, met succes, hiertegen verzet. De werking en de inrichting van het gemeentebestuur zouden anders zijn dan die van het rijk. Een rol van de Algemene Rekenkamer zou daarom minder voor de hand liggen. Het hebben van een lokale rekenkamer zou meer garantie geven op een band van de rekenkamer met de gemeente.

Reacties van VNG en IPO

In haar reactie op het wetsvoorstel in het algemeen gaat de VNG (VNG, 2001) ook in op de voorstellen met betrekking tot een onafhankelijke rekenkamer. De VNG plaatst haar oordeel over die voorstellen overigens volledig in het kader van de ‘financiële functie’, niet in die van de ‘controleerende functie’. De VNG stelt zich teweer tegen het verplichte karakter van de onafhankelijke rekenkamer. De verplichting zou op gespannen voet staan met de grondwettelijke inrichtingsvrijheid van gemeenten. En door de onafhankelijkheid van de rekenkamer zou er een afstand ontstaan tussen rekenkamer en gemeente, “zowel psychologisch als in kennis en expertise”.

Het IPO, daarentegen, heeft⁶ gepleit voor onafhankelijkheid van de rekenkamer en het wettelijke verankeren van de verplichting om een rekenkamer in te stellen (IPO, 2003, in navolging van de Commissie-Van Bergen, 2001). Met name twee argumenten speelden bij deze voorkeur een rol: in tijden van bezuinigingen zou een verplichte en onafhankelijke rekenkamer niet kunnen sneuvelen; en een onafhankelijke rekenkamer zou zich, anders dan een rekenkamercommissie, teweer kunnen stellen tegen kritiek op rapporten die politiek onwelkom zouden zijn. Daarnaast zou het zitting hebben in een rekenkamercommissie een fors tijdsbeslag betekenen voor statenleden. En er zou verwarring kunnen ontstaan over de afstemming tussen de normale controletaken van de staten en de activiteiten van de rekenkamercommissie.

Enkele handreikingen en inzichten na vaststelling van de wet

In haar handreiking over de rekenkamer(commissie) heeft de Vernieuwingsimpuls (2002) een aantal overwegingen geformuleerd voor de keuze tussen een onafhankelijke rekenkamer en een rekenkamercommissie:

- mate van onafhankelijkheid versus mate van betrokkenheid van raadsleden; de rekenkamer staat volledig los van de raad en het college, een rekenkamercommissie bevat mede raadsleden;
- zittingsduur: verplicht zes jaar (rekenkamer) of een andere periode (rekenkamercommissie);

⁶ Waarschijnlijk naar analogie van de regeling met betrekking tot ombudswerk: gemeenten kunnen zich aansluiten bij de Nationale Ombudsman, als alternatief voor een eigen Ombudsman.

- mate van gewicht; vooral voor kleine gemeenten zou een rekenkamer zwaar kunnen zijn;
- wel of geen gemeenschappelijke regeling; kleine gemeenten zouden kunnen opteren voor een gezamenlijke rekenkamer, maar moeten dan wel instemmen met een gemeenschappelijke regeling;
- gewenste deskundigheid: rekenkamers, als niet gezamenlijke, kunnen meer deskundigheid omvatten.

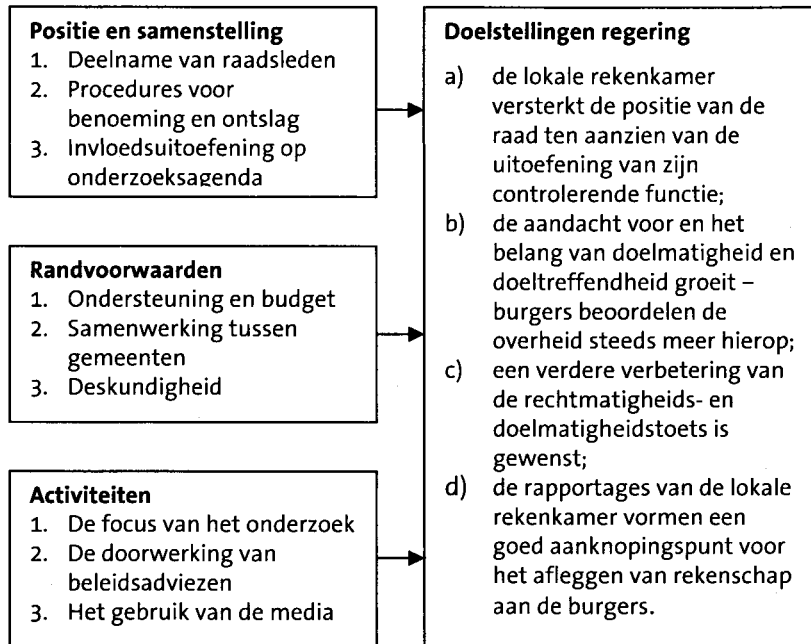
De opvattingen die tot dusver hier zijn weergegeven, gaan nogal eenzijdig in op de positie en inrichting van de rekenkamer(commissies). Binnen de formele positie en vormgeving is ook aandacht nodig voor de cultuur en oriëntatie van de rekenkamer(commissie). Er is een keuze mogelijk in de houding (prioriteiten en werkwijze) van deze organen. Zo pleit Van Montfort (2003) voor een rekenkamer(commissie) die zich onafhankelijk opstelt. Alleen dan, zou zij zich kunnen ontwikkelen tot een 'derde macht' die niet alleen het college maar ook de raad scherp houdt. Voorwaarden voor die onafhankelijke opstelling zijn vooral: gegarandeerde financiering, brede benoeming en vastgelegde bevoegdheden; eigen agendabepaling; onafhankelijkheidsattitude van de leden, door los te komen van onder meer partijpolitieke belangen en afwegingen. Alleen met een dergelijke houding zou de rekenkamer(commissie) kunnen bijdragen aan een lerende organisatie. Van Montfort ziet de waarde van een onafhankelijke opstelling vooral in het kader van rekenschap: de rekenkamer(commissie) confronteert het gemeentebestuur met de resultaten van het beleid; het gemeentebestuur zal zich daarvoor zo publiek moeten verantwoorden. Een dergelijke onafhankelijke opstelling is ook onderdeel van de drie scenario's die Leeuw en Van Dam (2006) formuleren voor de houding van de rekenkamer(commissie). Naast deze onafhankelijke opstelling kan de rekenkamer(commissie) er ook voor kiezen, om uitsluitend onderzoek te doen naar de voorwaarden om tot doelmatigheid te komen (bijvoorbeeld door het toetsen op naleving van wet- en regelgeving, onderbouwing, planning, coördinatie, evaluatieonderzoek). Ook kan zij zich opstellen als beleids- en organisatieadviseur; in dit scenario probeert de rekenkamer(commissie) haar nut te laten zien, door een positieve bijdrage te leveren aan problemen die politiek hoog scoren.

Duidelijk mag zijn, dat er verschillende perspectieven mogelijk zijn op de taakopvatting en prioriteiten van de rekenkamer(commissie), los van de formele positie en vormgeving. In hoofdstuk vijf komen wij daarop terug.

2.4 ARGUMENTEN VAN DE REGERING VOOR HET DOEN INSTELLEN VAN EEN REKENKAMER(COMMISSIE)

Voor de toetsing hebben wij gekozen voor een onderzoek naar de vraag in hoeverre de veronderstellingen van de regering uitkomen. De regering heeft immers een aantal argumenten gehanteerd om te komen tot de verplichte instelling van een rekenkamer(commissie). Dit zijn uiteraard in de eerste plaats de argumenten die de regering in de Memories van Toelichting heeft aangevoerd. In de tweede plaats moet hierbij worden meegenomen dat de Tweede Kamer een belangwekkende amendering heeft gepleegd door de figuur van rekenkamercommissie mogelijk te maken.

Het volgende argumentatieschema hebben wij gereconstrueerd, hoofdzakelijk op basis van de wetsgeschiedenis.

Figuur 2.1 Argumenten voor een rekenkamer(commissie)

2.5 AFSLUITING

Al met al kunnen wij stellen dat er tijdens en na de behandeling van de wetsvoorstellen discussie is over een viertal onderwerpen:

1. De mate van onafhankelijkheid van de rekenkamer(commissie). Door amendering van het wetsvoorstel is de mogelijkheid geopend voor gemeenten en provincies om een rekenkamercommissie in te stellen; raadsleden resp. statenleden mogen daarin zitting nemen. Het openen van deze mogelijkheid is niet stevig beargumenteerd. Wie de Handelingen erop naleest, ziet dat de indieners van deze amendementen vooral stelden dat er toen al gemeenten waren met rekenkamercommissies en dat die aardig leken te functioneren. Ook stelden zij, dat gemeenten de mogelijkheid moesten krijgen. Inhoudelijk ingaan op de argumenten van de regering voor een onafhankelijke rekenkamer, deden zij amper. Anders gezegd: voor het openen van de mogelijkheid van rekenkamercommissies zijn vooral praktische en ad hoc-argumenten aangedragen.
2. De reikwijdte van het onderzoek: wel of niet bij derden. Hiervoor geldt, mutatis mutandis, hetzelfde als bij het vorige punt: door de amendering ontstond er tevens een verschil in wettelijke mogelijkheden. Waarom dat verschil is ontstaan, is in de Handelingen niet te achterhalen.
3. De nabijheid van de rekenkamer(commissie). Even is de vraag opgekomen, of doelmatigheidsonderzoek in gemeenten niet door de Algemene Rekenkamer verricht zou kunnen worden. Het standpunt, dat dergelijk onderzoek lokale kennis van zaken vereist, gaf de doorslag.

4. De werkwijze en prioriteiten van de rekenkamer(commissie). In de debatten in de Staten-Generaal is hieraan weinig aandacht besteed; de wetgever heeft zich beperkt tot de organieke kant van de zaak. Enkele onderzoekers laten wel het belang zien van keuzes in de werkwijze en prioriteiten. De wettelijke regelingen laten hier ook veel ruimte voor, met name voor rekenkamers.

3

ONDERZOEKSRISULTATEN LOKALE REKENKAMERS

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de internetenquête weergegeven voor de lokale rekenkamers. Deze weergave is opgebouwd volgens de hoofdvragen van dit onderzoek naar de volgende onderzoeksthema's: positie en samenstelling van de rekenkamer(commissie)s (par. 3.1), de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamer(commissie)s functioneren (par. 3.2), de activiteiten die de rekenkamer(commissie)s tot nu toe hebben ontplooid (par. 3.3), en het functioneren van de rekenkamer(commissie)s (par. 3.4).

3.1 POSITIE EN SAMENSTELLING

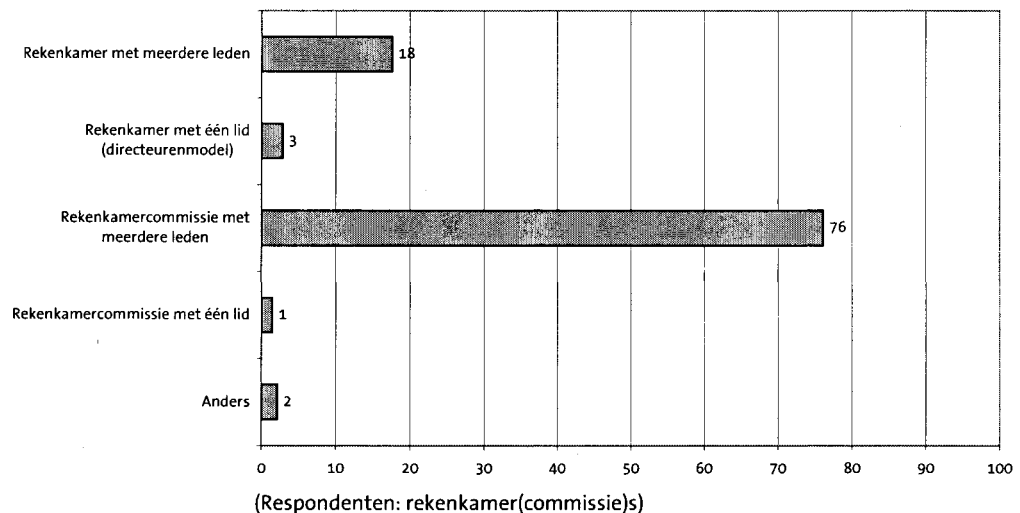
In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag:

Hoe hebben de gemeenten de rekenkamerfunctie ingevuld qua samenstelling en positionering?

Rechtsvorm en samenwerking

De gemeenten hebben de volgende modellen gekozen – wat betreft rechtsvorm – om de rekenkamerfunctie in te vullen.

Figuur 3.1 Gekozen modellen qua rechtsvorm gemeentelijke rekenkamerfunctie (in procenten)



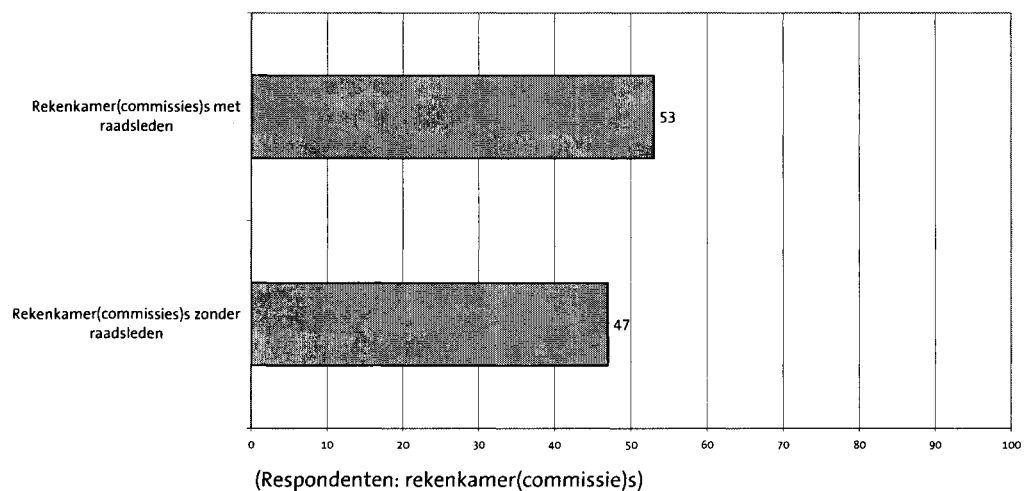
Meer dan driekwart (77%) van de rekenkamerfunctie is als een rekenkamercommissie ingevuld. Circa driekwart (74%) van de rekenkamer(commissie)s werkt alleen voor de 'eigen' gemeente. Ongeveer een kwart (26%) van de rekenkamer(commissie)s is een samenwerkingsverband. Bekijken we de samenwerkingsverbanden nader, dan zien we samenwerkingsverbanden van twee tot zeven gemeenten, zoals de rekenkamer

Reeuwijk/Bodegraven en de rekenkamer Vallei-in-Perspectief (samenwerking tussen de gemeente Barneveld, Nijkerk, Leusden, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg). Ook blijkt bij nadere analyse dat grotere gemeenten significant vaker kiezen voor een rekenkamer dan voor een rekenkamercommissie.

Samenstelling

Wat betreft de samenstelling, hebben gemeentelijke rekenkamer(commissie)s gemiddeld 4,5 leden. In meer dan de helft van de gevallen (53%) zijn raadsleden lid van de rekenkamer(commissie) en in bijna de helft van de gevallen (47%) zijn er geen raadsleden lid. De aantallen raadsleden die lid zijn, variëren van nul tot acht; de aantallen deskundigen van nul tot zes. Gemiddeld zitten er 1,7 raadsleden in een rekenkamer(commissie) en 2,5 externe deskundigen.

Figuur 3.2 Rekenkamer(commissie)s met en zonder raadsleden (*in procenten*)



Relatief vaak (in 20% van de gevallen) zijn er twee raadsleden lid van de rekenkamercommissie. Er zijn ook leden vertrokken c.q. hebben ontslag genomen: gemiddeld voor alle rekenkamer(commissie)s is dit 1,5. Splitsen we dit cijfer uit naar rekenkamers en rekenkamercommissies dan zien we dat bij rekenkamers iets vaker leden zijn vertrokken (gemiddeld 1,9) dan bij rekenkamercommissies (1,4). Het merendeel (57%) van de rekenkamer(commissie)s is nog geheel intact, dat wil zeggen dat er geen leden zijn vertrokken.

Indien we deze bevindingen combineren met de bevindingen over de gekozen rechtsvorm, dan kunnen we afleiden dat een aanzienlijk deel van de rekenkamercommissies geen raadsleden bevat. In deze gemeenten is de keuze voor de rechtsvorm van de rekenkamerfunctie dus niet gevallen op een rekenkamercommissie omdat raadsleden zitting zouden nemen. Wat de redenen wel zijn, is uit de cijfers niet te achterhalen.

Overige bevindingen over de positionering en samenstelling van de rekenkamerfunctie zijn dat de rekenkamerleden in bijna de helft van de gevallen (43%) voorgedragen worden door de gemeenteraad en in een kwart van de gevallen (24%) door het presidium of seniorenconvent. Ook vindt de benoeming plaats door combinaties, bijvoorbeeld een combinatie van het presidium en de raad, of een selectiecommissie bestaande uit de burgemeester, raadsleden, de griffier en de secretaris van de rekenkamercommissie. De gemiddelde leeftijd van de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s bedraagt 2 jaar. De rekenkamers zijn gemiddeld ouder dan de rekenkamercommissies: respectievelijk 2,7 en 1,8 jaar.

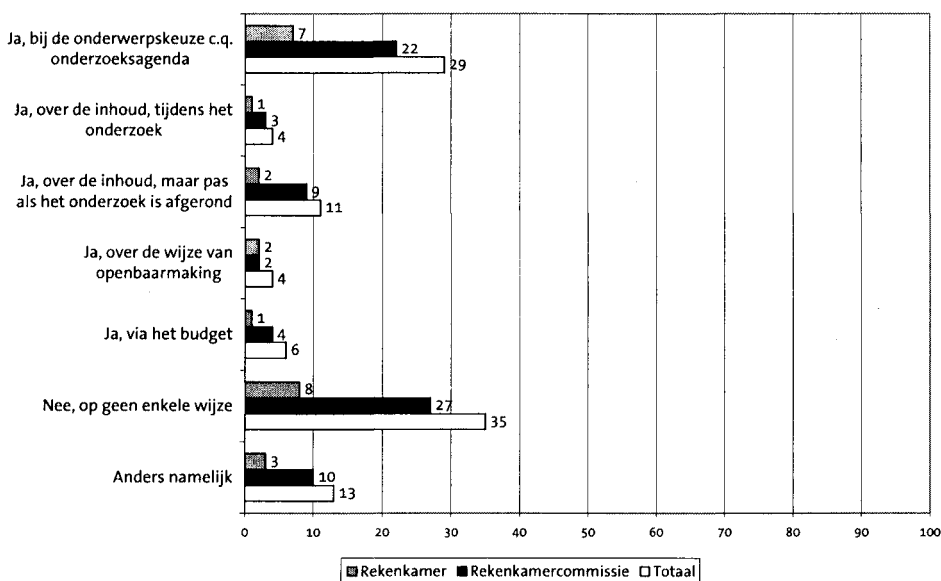
Onderzoeksagenda

Vrijwel alle rekenkamer(commissie)s (99%) bepalen eigenstandig de onderzoeksagenda of het werkplan. Wel vindt afstemming plaats over de agenda, vooral met de raad (37%). Bij 51% van de rekenkamer(commissie)s verzoekt de gemeenteraad wel eens (gem. 1,2 keer per jaar) om specifiek onderzoek (bij 46% niet). Rekenkamers hebben vaker dan rekenkamercommissies te maken met verzoeken van de gemeenteraad (respectievelijk gemiddeld 1,6 en 1,1 keer per jaar).

Invloedsuitoefening

Ook is naar voren gekomen dat iets meer dan de helft (53%) van de rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen aangeeft dat er sprake is van politieke invloedsuitoefening op het onderzoek van de rekenkamer(commissie)s. Dit gebeurt vooral in de fase waarin de onderzoeksagenda wordt vastgesteld (zegt 29%) en over de inhoud als het onderzoek is afgerond (11%). Overigens geeft circa een derde (35%) van de respondenten aan dat er geen politieke invloedsuitoefening plaatsvindt. Als er invloedsuitoefening is, gebeurt dit door de raad (zegt 39% van de respondenten), college (19%), fracties en burgemeester (beide 11%).

Figuur 3.3 Politieke invloedsuitoefening op onderzoek van rekenkamer(commissie)s (meerdere antwoorden mogelijk, in procenten)



(Respondenten: rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen)

3.2 RANDVOORWAARDEN

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag:

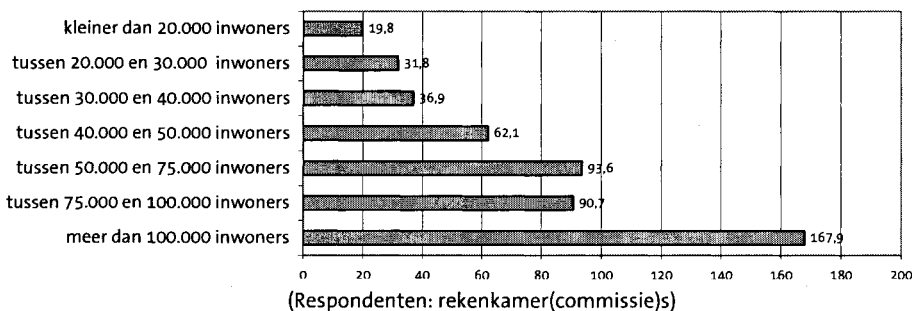
Wat zijn de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamer(commissie) functioneert?

Budget

In de enquête zijn enkele vragen gesteld over randvoorwaarden als het budget en de professionele en ambtelijke ondersteuning. Het gemiddelde budget bedraagt circa 68 duizend euro. Opvallend is dat het gemiddelde budget van rekenkamers (102 duizend euro) aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde budget van rekenkamercommissies (60 duizend euro). Analyseren we dit verder, dan blijkt dat het verschil niet zit in het al dan niet participeren van raadsleden. Rekenkamercommissies met raadsleden en rekenkamercommissies zonder raadsleden verschillen nauwelijks van elkaar wat betreft budget: respectievelijk gemiddeld 55.000 en 60.000 euro.

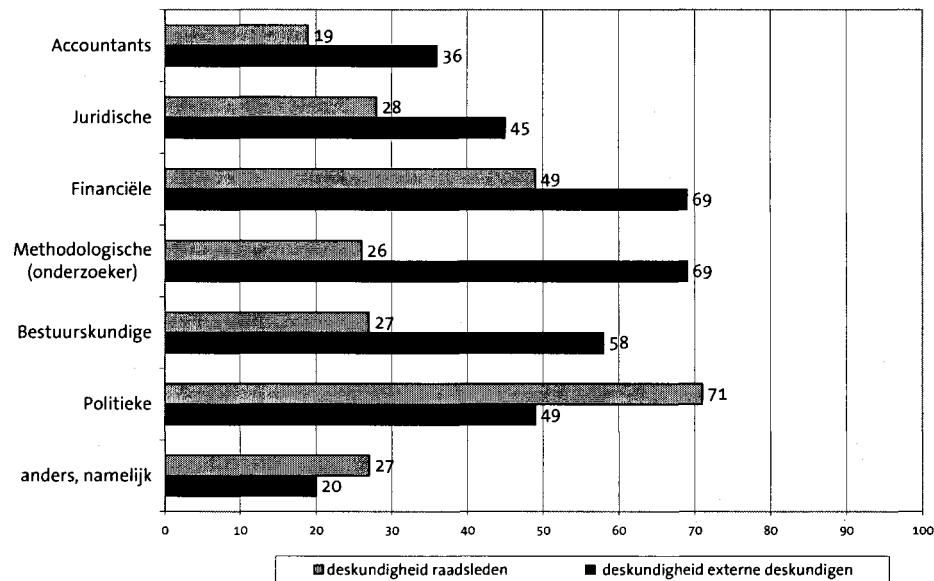
Betrekken we de gemeentegrootte erbij, dan zien we dat het budget wisselt van 20 duizend euro voor gemeenten met minder dan 20.000 inwoners tot 170 duizend euro voor de grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Figuur 3.4 Gemiddeld budget van rekenkamer(commissie)s voor het lopende jaar (x 1000)



Als wordt gevraagd of de rekenkamer(commissie)s tevreden zijn met hun budget, dan vindt bijna driekwart (72%) dit voldoende. Daar staat tegenover dat wel een kwart (23%) van de rekenkamer(commissie)s aangeeft het budget onvoldoende te vinden.

Figuur 3.5 Deskundigheid van raadsleden en externe deskundigen in rekenkamer(commissie)s (in procenten)



(Respondenten: rekenkamer(commissie)s)

Deskundigheid

In de rekenkamer(commissie)s zijn meerdere vormen van deskundigheid aanwezig. Bij raadsleden betreft het vooral politieke (71%) en financiële deskundigheid (49%). Bij 'externe' leden is deze deskundigheid vooral methodologisch (69%), financieel (69%) en bestuurskundig (58%) van aard.

De rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen geven aan dat methodologische (25%) en bestuurskundige deskundigheid (23%) het meest essentieel is voor het goed functioneren van de rekenkamer. Betrekken we dit antwoord op het hiervoor genoemde punt, dan is de meest essentiële deskundigheid vooral aanwezig bij externe leden.

Ongeveer tweederde (64%) van de rekenkamers doet aan deskundigheidsbevordering. Van de rekenkamer(commissie)s doet 80 procent aan uitwisseling van kennis en/of ervaringen. Dit gebeurt op verschillende manieren: met groepsbijeenkomsten (57%), met één-op-één afspraken (45%) en schriftelijk (40%). Daarnaast geven respondenten aan dat uitwisseling van deskundigheid automatisch plaatsvindt doordat leden van de rekenkamer(commissie) tevens lid zijn van een andere rekenkamer(commissie) en doordat samen met andere rekenkamer(commissie)s onderzoek wordt verricht.

Ondersteuning

De rekenkamer(commissie)s hebben gemiddeld 1,2 fte aan inhoudelijke c.q. professionele ondersteuning en 1,0 fte aan administratieve ondersteuning. Rekenkamers verschillen op dit punt van rekenkamercommissies. Rekenkamers hebben gemiddeld 1,9 fte aan inhoudelijke c.q. professionele ondersteuning en 0,5 fte aan administratieve ondersteuning, terwijl dit bij rekenkamercommissies respectievelijk 1,0 en 1,1 is. Rekenkamers hebben verhoudingsgewijs meer inhoudelijke c.q. professionele ondersteuning en minder administratieve ondersteuning dan rekenkamercommissies.

Wat betreft de professionele en administratieve ondersteuning, geeft meer dan tweederde van de rekenkamer(commissie)s aan dat de ondersteuning voldoet. Over de onafhankelijkheid van de ondersteuning is af te lezen dat bij bijna de helft van de rekenkamer(commissie)s (45%) de ondersteuning geen andere functie heeft binnen de gemeente, maar meer dan de helft (55%) één of meer functies vervult binnen de gemeente. Het grootste deel (45%) werkt ook voor de raad c.q. de griffie.

3.3 ACTIVITEITEN

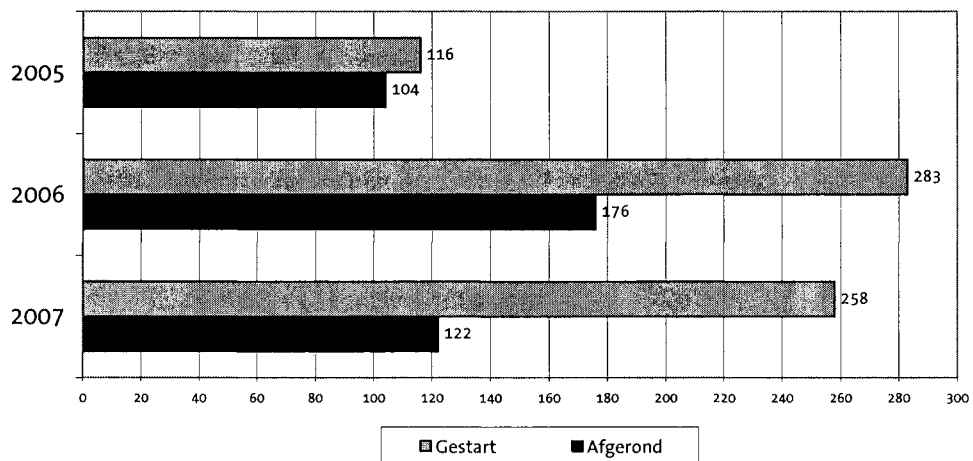
In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag:

Welke activiteiten hebben de rekenkamer(commissie)s tot nu toe ontplooid?

Aantal en duur van onderzoeken

Het aantal onderzoeken dat door de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s is verricht, is als volgt verdeeld over de jaren.

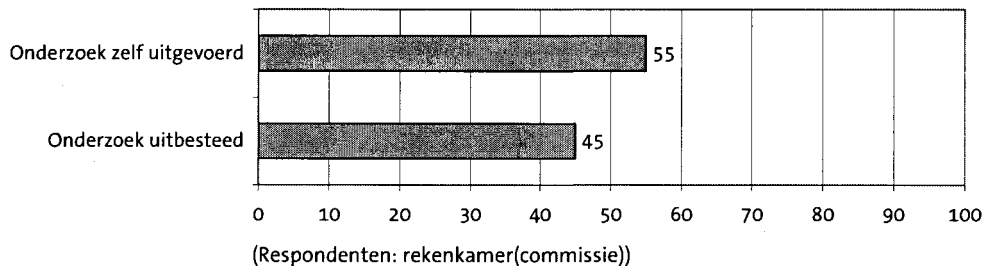
Figuur 3.6 Aantal onderzoeken in 2005, 2006 en 2007 voor de populatie van 149 rekenkamer(commissie)s (in aantallen onderzoeken)



(Respondenten: rekenkamer(commissie)s)

Gemiddeld hebben de rekenkamer(commissie)s in 2005 0,9 onderzoek afgerond, in 2006 1,4 en in 2007 1. De rekenkamers doen gemiddeld meer onderzoeken per jaar dan de rekenkamercommissies. Zo hebben de rekenkamers in 2006 gemiddeld 2,4 onderzoeken afgerond, terwijl de rekenkamercommissies gemiddeld 1,1 onderzoeken hebben afgerond in datzelfde jaar. De duur van het onderzoek ligt tussen de 14 en 32 weken. Meer dan de helft (55%) van het onderzoek wordt door de rekenkamers zelf gedaan.

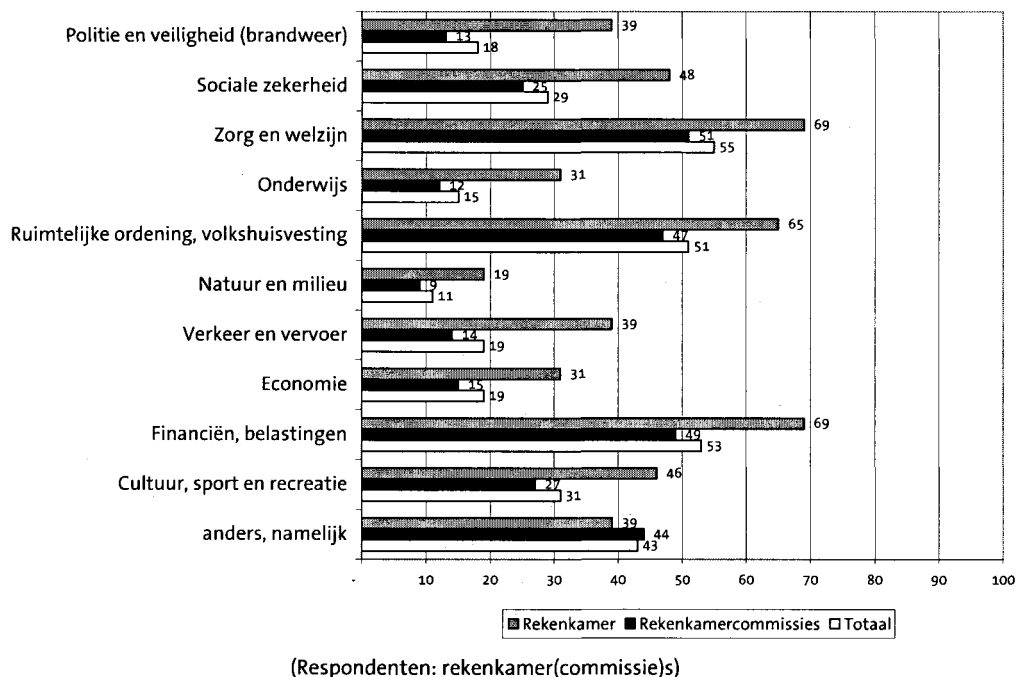
De rekenkamer(commissie)s besteden iets minder dan de helft (45%) van het onderzoek uit en doen de rest (55%) zelf. Wat betreft uitbesteding is er vrijwel geen verschil tussen rekenkamers en rekenkamercommissies: beide besteden ongeveer evenveel uit.

Figuur 3.7 Onderzoek zelf uitgevoerd of uitbesteed door rekenkamer(commissie)s (in procenten)**Oriëntatie**

De onderzoeken van de rekenkamer(commissie)s zijn het meest gericht op doeltreffendheid, in de tweede plaats op doelmatigheid, dan op fact-finding en ten slotte op rechtmatigheid.

Wat betreft de oriëntatie op doelmatigheid geven meerdere rekenkamer(commissie)s aan dat dit aspect in ieder onderzoek wordt meegenomen.

Wat betreft de inhoudelijke oriëntatie van het onderzoek, gaat de meeste aandacht uit naar de sectoren 'zorg en welzijn' (55%), 'financiën en belastingen' (53%), en 'ruimtelijke ordening en volkshuisvesting' (51%).

Figuur 3.8 Aandacht voor sectoren waarop door rekenkamer(commissie)s onderzoek plaatsvindt (Meerdere antwoorden mogelijk, in procenten)

De rekenkamer(commissie)s is ook gevraagd aan te geven wat de top-3 onderwerpen zijn waar zij zich op richten. De onderwerpen die zijn genoemd, kunnen worden gezien als een nadere toelichting op de hierboven genoemde inhoudelijke oriëntatie. Het onderwerp dat het meest wordt genoemd is subsidies c.q. subsidiebeleid. Rekenkamer(commissie)s geven daarnaast relatief vaak aan dat zij zich richten op de inhuur van externen en zaken rond de

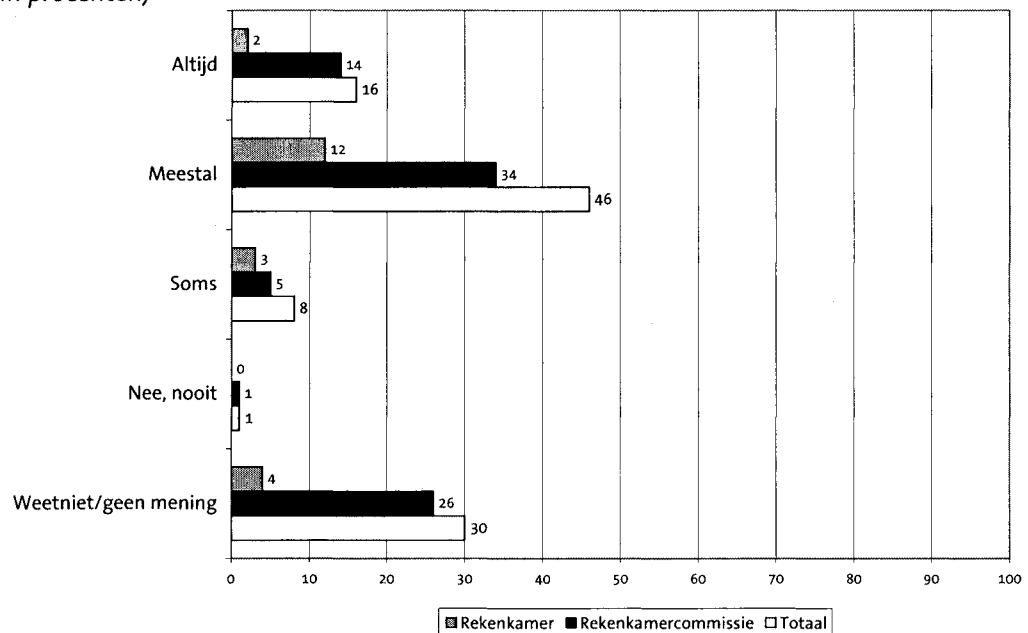
begroting (zoals de kwaliteit van de programmabegroting en het begrotingsproces, maar ook budgetoverschrijdingen). Verder worden enkele onderwerpen met enige regelmaat genoemd: dienstverlening, vergunningverlening en verbonden partijen. De overige onderwerpen die worden genoemd, zijn gelijk verdeeld over de inhoudelijke beleidsterreinen, zoals grond(exploitatie)-, welzijns-, jeugd-, onderwijs-, re-integratie-, en veiligheidsbeleid. Een opvallend concreet onderwerp dat enkele malen wordt genoemd, is het lokale zwembad. Eén rekenkamer licht toe dat de onderwerpkeuze “mede is gebaseerd op de vraag of er een leereffect kan optreden.”

Afstemming

Het onderzoek van de rekenkamer(commissie) wordt bij driekwart van de rekenkamer(commissie)s (73%) afgestemd met de accountant en het onderzoek van het college. Anderzijds doet een kwart (23%) dit niet.

De onderzoeken worden in het kader van ‘hoor en wederhoor’ in bijna alle gevallen (93%) voorgelegd aan het college. De rapporten worden bij ruim eenderde van de rekenkamer(commissie)s (39%) behandeld door de raad en in iets minder dan eenderde (28%) door het college.

Figuur 3.9 Hoe vaak worden aanbevelingen van rekenkamer(commissie)s overgenomen? (in procenten)



(Respondenten: rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen)

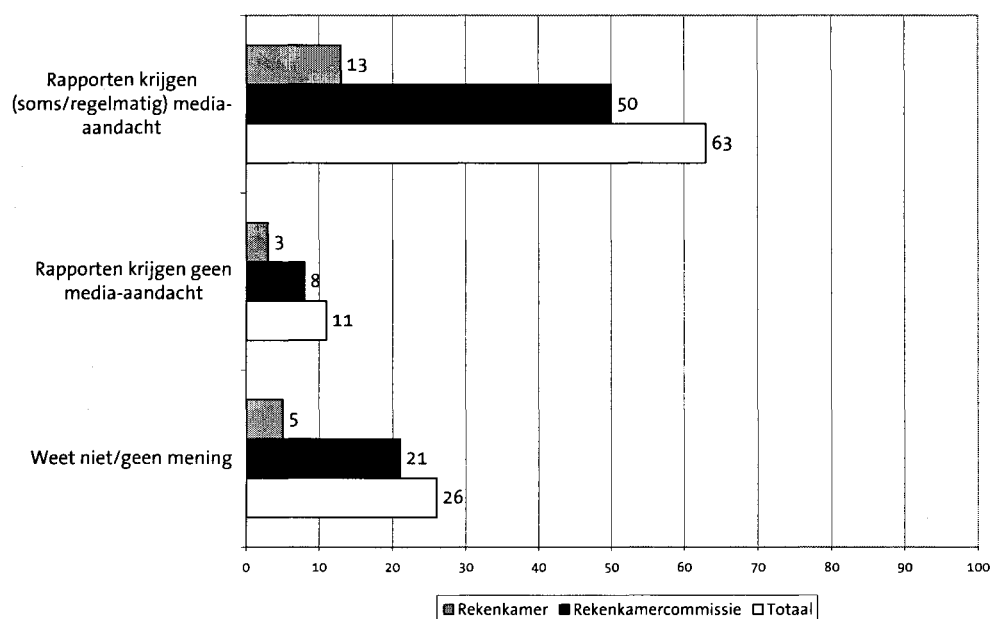
Impact

De onderzoeken van de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s hebben een duidelijke impact binnen gemeenten. Aanbevelingen worden bij bijna tweederde (62%) van de rekenkamer(commissie)s altijd/meestal overgenomen. Aanbevelingen worden bij rekenkamercommissies significant vaker overgenomen dan bij rekenkamers. De aanbevelingen worden (ruim) voldoende uitgevoerd, zegt bijna tweederde van de rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen (64%). De

aanpassingen zijn vooral organisatorisch (64%) en inhoudelijk (53%) van aard, en vinden plaats bij het ambtelijk apparaat (80%), het college (73%) en de gemeenteraad (44%). Een toelichting van een gemeente is: “de raad wil de rekenkamer inzetten om te leren en de onderzoeksaanpak is daar ook steeds op gericht geweest.”

Bij nadere analyse lijken de cijfers erop te wijzen dat de aanbevelingen van rekenkamercommissies gemakkelijker worden overgenomen dan die van rekenkamers. Daarnaast krijgen de rapporten van de rekenkamer(commissie)s ook aandacht in de media. Gemiddeld geeft slechts eentiende (11%) van de rekenkamer(commissie)s aan dat de rapporten geen media-aandacht krijgen.

Figuur 3.10 Media-aandacht voor rapporten van rekenkamer(commissie)s? (in procenten)



(Respondenten: rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen)

Praktisch functioneren

De meeste rekenkamer(commissie)s (70%) vergaderen eenmaal per maand. Rekenkamers vergaderen significant vaker dan de rekenkamercommissies. Bij bijna een vijfde (17%) van de rekenkamer(commissie)s zijn de vergaderingen en/of notulen openbaar. In de rondetafelsessies is geopperd dat een reden voor openbaarheid wellicht is dat op deze wijze de gemeenteraad inzicht kan behouden in wat de rekenkamer(commissie) doet. Hierbij werd tevens de gedachte meegegeven dat misschien zelfs raadsleden enige controle willen behouden op de raadsleden die lid zijn van de rekenkamercommissie.

3.4 OPVATTINGEN OVER HET FUNCTIONEREN VAN DE REKENKAMER(COMMISSIE)S

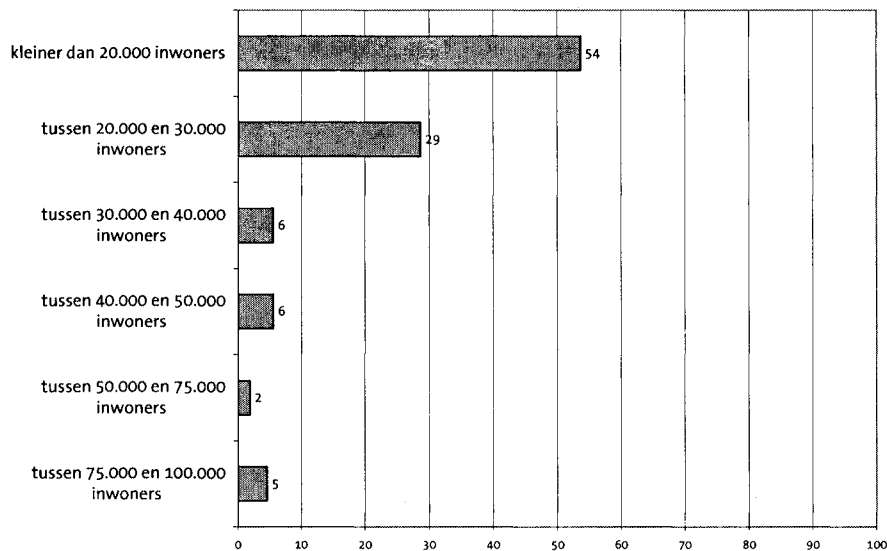
In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag:

Hoe hebben de rekenkamer(commissie)s tot nu toe gefunctioneerd?

Verplichting

Aan alle respondenten zijn enkele vragen en stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het functioneren van de rekenkamer(commissie)s. Op de stelling: "Stel dat er geen wettelijke verplichting meer is tot het invullen van een rekenkamerfunctie, zou de rekenkamerfunctie in uw gemeente dan naar verwachting komen te vervallen?" antwoordt bijna de helft van de rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen negatief. Opvallend is dat een vijfde van de respondenten positief antwoordt. Als we dieper op deze laatste groep respondenten ingaan, dan blijkt dat vooral bij kleinere gemeenten een positief antwoord wordt gegeven, namelijk het merendeel (54%) van de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners. In algemene zin geldt dat grotere gemeenten minder vaak 'ja' antwoorden: gemeenten 20.000-30.000 inwoners: 29 procent, gemeenten 30.000-40.000 inwoners: 6 procent, gemeenten 40.000-50.000 inwoners: 6 procent, gemeenten 50.000-75.000 inwoners: 2 procent, en gemeenten 75.000-100.000 inwoners: 5 procent.

Figuur 3.11 Stel dat er geen wettelijke verplichting meer is tot het invullen van een rekenkamer, zou de rekenkamer in uw gemeente dan naar verwachting komen te vervallen? (ja, In procenten)



(Respondenten: rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen)

Onafhankelijkheid

Aan de respondenten zijn twee stellingen voorgelegd betreffende de onafhankelijkheid van de rekenkamer:

- 'De onafhankelijkheid van de rekenkamer is het meest gediend met geheel onafhankelijke leden (dus geen lid van de gemeenteraad).'
- 'De onafhankelijkheid van de rekenkamer is het meest gediend met een geheel onafhankelijke onderzoeksagenda (die onafhankelijk van de gemeenteraad wordt gemaakt en vastgesteld).'

Van de rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen geeft circa driekwart (74%) aan het (zeer) eens te zijn met de stelling over de onafhankelijke leden. De rekenkamer(commissie)s zijn het significant vaker 'zeer mee eens' met deze stelling dan de gemeentelijke griffiers en secretarissen. Bijna tweederde (63%) geeft aan het (zeer) eens te zijn met de stelling over de onafhankelijke onderzoeksagenda.

Focus in onderzoek

Op de stelling “De rekenkamer(commissie) zou meer onderzoek moeten doen naar de effecten van beleid (de zogenaamde ‘outcome’)” antwoordt circa viervijfde (79%) van de respondenten het hiermee (zeer) eens te zijn. Verder vindt een overgrote meerderheid (87%) dat het van essentieel belang is voor het goed functioneren van de rekenkamer(commissie) dat er deskundigen zitting in hebben.

Gemeentewet

De meningen over de duidelijkheid van de gemeentewet zijn verdeeld. Circa eenderde (32%) van de rekenkamer(commissie)s en gemeentelijke griffiers en secretarissen geeft aan de gemeentewet (zeer) duidelijk te vinden. Maar een kwart (24%) geeft aan de gemeentewet onduidelijk te vinden.

Een van de onderdelen die in de discussie over de gemeentewet naar voren komt, is de mogelijkheid van rekenkamercommissies om onderzoek te doen bij verbonden partijen. Met de stelling of de rekenkamercommissie tegen de beperking aanloopt dat er geen onderzoek bij verbonden partijen kan worden gedaan, antwoordt slechts eenachtste (16%) van de rekenkamercommissies dat dit het geval is. Ruim eenderde (38%) geeft aan dat deze beperking niet wordt ervaren. Opvallend is dat bijna de helft (47%) van de rekenkamercommissies geen mening heeft op dit punt.

Versterking raad

Aan de rekenkamers en gemeentelijke griffiers en secretarissen is de vraag voorgelegd of de rekenkamer(commissie) de controlerende functie van de raad versterkt. De overgrote meerderheid (82%) antwoordt positief op deze vraag. Als wordt doorgevraagd naar de factoren die hier vooral op van invloed zijn, noemen de respondenten factoren als:

- de onafhankelijkheid (“vreemde ogen dwingen”) en deskundigheid (c.q. kwaliteit) van de rekenkamer(commissie);
- de kwaliteit en gedegenheid van het onderzoek, waaronder onweerlegbaarheid van de bevindingen, leesbaarheid van het rapport en de bruikbaarheid van de aanbevelingen;
- de objectieve en systematische benadering (“diepgang, iets echt uitspitten”), en de onderwerpkeuze (incl. de actualiteit en politieke relevantie van het onderwerp).

Impact

De rekenkamer(commissie)s hebben impact, maar die zou nog verder kunnen toenemen. Als wordt gevraagd naar de werkelijke impact van de rekenkamer(commissie) op een schaal van 1 tot 10 (een 10 voor de ideale mate van impact), dan wordt gemiddeld een 7 gegeven door zowel de rekenkamer(commissie)s als de griffiers en secretarissen. Uit de verdeling van de cijfers blijkt dat bij circa eenderde van de griffiers en secretarissen de opvatting heerst dat de impact laag is: 30 procent geeft de impact een onvoldoende.

Verbeterpunten

Als verbeterpunten worden door de rekenkamer(commissie)s zelf de volgende punten genoemd:

- meer ondersteuning;
- hoger (onderzoeks)budget (wettelijke, vaste norm);
- hogere doorloopsnelheid van onderzoeken;
- meer gericht op maatschappelijke effecten;
- betere doorwerking in gemeente;
- betere communicatie met raad, college, burgers;
- aanscherping van de wet op punt van onafhankelijkheid (bv. uitsluitend externe leden, sluiten van overeenkomsten met onderzoeksbureaus).

3.5

AFSLUITING: PROFIEL VAN EEN 'GEMIDDELDE' GEMEENTELIJKE REKENKAMER(COMMISSIE)

Kijken we 'door de ooghaars' naar de bevindingen, dan komt een beeld naar voren van een 'gemiddelde rekenkamer(commissie)'. Bij de weergave van dit beeld moeten we bedenken dat deze gemiddelde gemeentelijke rekenkamer(commissie) uiteraard als zodanig niet bestaat.

De gemiddelde gemeentelijke rekenkamer(commissie) bevat meerdere leden (meestal 3 of 5 leden), en kent niet per definitie raadsleden. Er zijn gemiddeld genomen meer experts dan raadsleden. De rekenkamer(commissie) is door de gemeenteraad ingesteld en werkt voor de 'eigen' gemeente, dat wil zeggen dat het geen samenwerkingsverband is. De rekenkamer(commissie) is circa twee jaar oud en er kunnen zich personele wijzigingen hebben voorgedaan. De rekenkamer(commissie) bepaalt eigenstandig de onderzoeksagenda.

Het budget van een gemiddelde rekenkamer(commissie)s bedraagt circa een euro per inwoner van de gemeente. De gemiddelde rekenkamer(commissie) is van mening dat het budget voldoende is. Binnen de rekenkamer(commissie)s zijn meerdere vormen van deskundigheid aanwezig. Er wordt aan deskundigheidsbevordering gedaan en aan onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen.

Gemiddeld verricht een rekenkamercommissie 1 onderzoek en een rekenkamer meer dan 2 onderzoeken per jaar. In het onderzoek gaat de meeste aandacht uit naar doeltreffendheid en naar onderwerpen als subsidies, inhuur van externen en zaken rond de begroting. De aanbevelingen van een gemiddelde rekenkamer(commissie) worden in tweederde van de gevallen overgenomen en ruim voldoende uitgevoerd. Een gemiddelde rekenkamer(commissie) in een kleine gemeente verwacht zonder wettelijke verplichting te vervallen. Voor de ene rekenkamer(commissie) is de gemeentewet duidelijk, voor de andere niet.

4

ONDERZOEKSRISULTATEN PROVINCIALE REKENKAMERS

In dit hoofdstuk worden de bevindingen over de provinciale rekenkamers weergegeven. Deze weergave is opgebouwd volgens de onderzoeksthema's die in het vorige hoofdstuk over de lokale rekenkamers zijn langsgelopen: positie en samenstelling van de rekenkamers (par. 4.1), de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamers functioneren (par. 4.2), de activiteiten die de rekenkamers tot nu toe hebben ontplooid (par. 4.3), en het functioneren van de rekenkamers (par. 4.4).⁷

4.1 POSITIE EN SAMENSTELLING

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag:
Hoe hebben de provincies de rekenkamerfunctie ingevuld qua samenstelling en positionering?

Rechtsvorm, samenwerking en samenstelling

In vier van de vijf gevallen is er wat betreft de rechtsvorm voor gekozen om een rekenkamer in te richten als Gemeenschappelijke Regeling. Er zijn momenteel 5 provinciale rekenkamers, waarvan er vier een samenwerkingsverband zijn:

- de Rekenkamer Oost: Overijssel en Gelderland;
- de Zuidelijke Rekenkamer: Noord-Brabant en Limburg;
- de Noordelijke Rekenkamer: Drenthe, Friesland en Groningen;
- de Randstedelijke Rekenkamer: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland.
- de Rekenkamer Zeeland.

Vier van de vijf provinciale rekenkamers hebben drie leden, één rekenkamer (de Randstedelijke Rekenkamer) heeft één lid. De leden worden bij vier van de vijf rekenkamers voorgedragen door de staten. Bij de Noordelijke Rekenkamer vindt de werving en selectie plaats door een door de provincies Drenthe, Friesland en Groningen ingestelde stuurgroep (bestaande uit Drentse, Friese en Groningse statenleden, onder leiding van de Commissaris van de Koningin van Fryslân). De rekenkamers zijn begin 2005 opgericht.

Onderzoeksagenda en invloedsuitoefening

De rekenkamers bepalen alle eigenstandig het werkplan. Enkele van de rekenkamers worden hierbij geadviseerd door de staten. Bij drie van de vijf rekenkamers verzoeken de staten wel eens om specifiek onderzoek. Dit gebeurt gemiddeld eens per jaar.

⁷ De provinciale rekenkamers zijn telefonisch benaderd. Eén van de rekenkamers heeft een deel van de vragenlijst niet ingevuld, waardoor sommige antwoorden op basis van vier provinciale rekenkamers zijn gebaseerd. Waar dit speelt, is dit in de tekst aangegeven.

Bij een deel van de provinciale rekenkamers vindt geen enkele vorm van politieke invloedsuitoefening plaats.⁸ Bij de meeste rekenkamers gebeurt dit wel. Opvallend is dat de politieke invloedsuitoefening plaatsvindt in alle fasen van onderzoek, ook in latere fasen zoals de afsluitende fase van het onderzoek.

Wat betreft de invloedsuitoefening wordt opgemerkt dat hierbij enige gewenning meespeelt. Nu de provincies al wat meer zijn gewend aan het verschijnsel rekenkamer, neemt de invloedsuitoefening af.

4.2 RANDVOORWAARDEN

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag:

Wat zijn de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamer functioneert?

Budget

In de enquête zijn enkele vragen gesteld over randvoorwaarden als het budget en de professionele en ambtelijke ondersteuning. Het jaarlijkse budget van de provinciale rekenkamers loopt uiteen van 280.000 tot 1,4 mln. euro. Het gemiddelde budget bedraagt circa 745.000 euro. Alle rekenkamers zijn van mening dat dit voldoende is.

Deskundigheid

In de provinciale rekenkamers zijn veel soorten deskundigheid aanwezig. Het gaat om juridische, politieke, financiële, methodologische en bestuurskundige deskundigheid. Bijna alle rekenkamers doen aan deskundigheidsbevordering van de leden. Alle rekenkamers wisselen kennis en/of ervaringen uit met andere rekenkamers. Dit gebeurt op allerlei manieren: schriftelijke informatie-uitwisseling, groepsbijeenkomsten en één-op-één afspraken met leden van andere rekenkamers.

Ondersteuning

De provinciale rekenkamers hebben gemiddeld circa 5 fte aan inhoudelijke en professionele ondersteuning, met uitschieters van 2 en 10 fte. De administratieve ondersteuning is circa 1 à 2 fte. De medewerkers van de rekenkamers hebben geen andere functie binnen de provincie. De rekenkamers geven aan dat de ondersteuning voldoende is. Door een kleinere rekenkamer wordt hierbij de opmerking geplaatst dat het van belang is een zekere kritische massa te hebben.

4.3 ACTIVITEITEN

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag:

Welke activiteiten hebben de rekenkamers tot nu toe ontplooid?

Aantal / duur van onderzoeken en uitbesteding

Het aantal onderzoeken dat door de provinciale rekenkamer is gestart, varieert van 4 tot 38, met een gemiddeld aantal van circa 15 per rekenkamer. Per rekenkamer zijn inmiddels tussen de 2 en 25 onderzoeken afgerond, met een gemiddeld aantal van circa 9. De onderzoeken die worden verricht zijn soms kortlopend (3 weken) maar kunnen ook langer duren dan een jaar (60 weken).

⁸ Hierbij baseren we ons op vier van de vijf rekenkamers (zie noot 7).

De provinciale rekenkamers doen het grootste deel van het onderzoek zelf. Er is één rekenkamer die aangeeft dat circa 50% wordt uitbesteed, maar bij de overige rekenkamers ligt het percentage van uitbesteed onderzoek lager: tussen de 5 en 30%.

Oriëntatie en afstemming

Wat betreft hun oriëntatie zetten alle provinciale rekenkamers doeltreffendheid op de eerste plaats. De oriëntatie is verder, in volgorde van prioriteit, gericht op doelmatigheid, fact-finding, en rechtmatigheid.

Wat betreft de top-3 onderwerpen waar de provinciale rekenkamers zich op richten, richt de ene rekenkamer zich veelal op inhoudelijke onderwerpen (de beleidsterreinen) en de andere vooral op organisatorisch-bestuurlijke onderwerpen, zoals begroting en jaarstukken, aansturing van derden en functioneren van het bestuur. Er is ook een rekenkamer waar de top-3 uit een combinatie bestaat.

Er wordt relatief veel onderzoek gedaan naar de sectoren economie, zorg en welzijn en financiën / belastingen. Bovenal komt naar voren dat ieder van de provinciale rekenkamers een brede inhoudelijke belangstelling heeft.

Alle rekenkamers stemmen op periodieke basis af met de onderzoeken van de accountant en de onderzoeken van GS, bijvoorbeeld om overlap te voorkomen. De onderzoeken worden in het kader van 'hoor en wederhoor' altijd voorgelegd aan GS.

Impact

De onderzoeken van de provinciale rekenkamer worden in alle provincies behandeld door de staten. Bij de helft van de rekenkamers worden de rapporten ook behandeld in GS en door de ambtenaren. Aanbevelingen worden meestal overgenomen en voldoende uitgevoerd. De rapporten krijgen bij alle rekenkamers geregeld of soms media-aandacht. Als de rekenkamers hun huidige invloed afzetten tegen de ideale mate van invloed, dan geven ze zichzelf gemiddeld een 7.

Praktisch functioneren

De provinciale rekenkamers vergaderen eenmaal per maand of per twee weken. Bij alle rekenkamers zijn de vergaderingen niet toegankelijk voor derden en bij de meerderheid (vier van de vijf) zijn de notulen niet openbaar.

4.4

OPVATTINGEN OVER HET FUNCTIONEREN VAN DE PROVINCIALE REKENKAMERS

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag:

Hoe hebben de rekenkamers tot nu toe gefunctioneerd?

Verplichting

Aan alle provinciale rekenkamers zijn enkele vragen en stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het functioneren van de rekenkamer.⁹ Op de stelling: "Stel dat er geen wettelijke verplichting meer is tot het invullen van een rekenkamerfunctie, zou de rekenkamerfunctie in uw provincie dan naar verwachting komen te vervallen?" antwoorden alle rekenkamers negatief.

⁹ Bij de stellingen baseren we ons op vier van de vijf rekenkamers (zie noot 7).

Onafhankelijkheid

Aan de respondenten zijn twee stellingen voorgelegd betreffende de onafhankelijkheid van de rekenkamer. Met de stelling “*De onafhankelijkheid van de rekenkamer is het meest gediend met geheel onafhankelijke leden (dus geen lid van de staten).*” zijn alle rekenkamers het eens. Van de griffiers en secretarissen is 20% het niet eens met de stelling. Op de stelling “*De onafhankelijkheid van de rekenkamer is het meest gediend met een geheel onafhankelijke onderzoeksagenda (die onafhankelijk van de staten wordt gemaakt en vastgesteld).*” is de reactie van de rekenkamers verschillend: van ‘zeer mee eens’ tot ‘oneens’. Van de griffiers en secretarissen is circa eenderde (36%) het niet eens met de stelling.

In de gesprekken met provinciale rekenkamers komt naar voren dat er twee typen rekenkamers zijn. Sommige provinciale rekenkamers zetten sterker in op de verantwoordingsrol (rekenschap), andere juist op het aanbrengen van verbeteringen (leren).

Focus in onderzoek

Op de stelling “*De rekenkamer(commissie) zou meer onderzoek moeten doen naar de effecten van beleid (de zogenaamde ‘outcome’)*” zijn bijna alle rekenkamers het eens. Van de griffiers en secretarissen is de meerderheid (55%) het (zeer) eens met de stelling en is de rest (45%) het noch eens, noch oneens. Verder vindt ongeveer de helft van provinciale rekenkamers dat het van essentieel belang is voor het goed functioneren van de rekenkamer dat er deskundigen zitting in hebben en is de andere helft het hiermee noch eens, noch oneens.

Provinciewet en controle

De meningen over de duidelijkheid van de Provinciewet ten aanzien van het onderzoek naar verbonden partijen, zijn verdeeld. Enkele rekenkamers vinden de provinciewet op dit punt duidelijk, anderen vinden de wet onduidelijk, en weer een andere is er nog niet tegenaan gelopen. Voor de griffiers en secretarissen levert de wet op dit punt geen onduidelijkheden op.

Op de vraag wie de provinciale rekenkamer moet controleren, wordt wisselend geantwoord. Een rekenkamer vindt dat iedereen de rekenkamer moet kunnen controleren, een ander is van mening dat niemand de rekenkamer moet controleren. Andere geven aan dat de staten of het rijk moeten controleren. Van de griffiers en secretarissen vindt bijna tweederde (64%) dat de staten de rekenkamer moet controleren.

Een belangrijk aandachtspunt voor de wetgever is, volgens de provinciale rekenkamers, de rechtsvorm. De provinciale rekenkamer is geen bestuursorgaan in de juridische zin van het woord, en dat zorgt op sommige punten voor verwarring. Zo is bijvoorbeeld niet helder of anderen op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) informatie van de provinciale rekenkamer kunnen opvragen. Een rekenkamer oppert de vraag of er voor de provincies afzonderlijke rekenkamers moeten bestaan (of zoals nu het geval: 5 provinciale rekenkamers), of dat er voor geheel Nederland één rekenkamer zou moeten komen die onderzoek doet voor alle provincies.

4.5 AFSLUITING: VERGELIJKING PROVINCIALE EN LOKALE REKENKAMERS

Vergelijken we de provinciale rekenkamers met de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s, dan vallen enkele verschillen op. Een belangrijk verschil is dat de provincies ervoor hebben gekozen om rekenkamers op te zetten.

Een ander verschil is dat provinciale rekenkamers gemiddeld meer en langer onderzoek doen dan de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s. Ook besteden de provinciale rekenkamers minder uit en doen ze meer onderzoek zelf.

Ten slotte is een opvallend verschil dat de politieke invloedsuitoefening bij de provinciale rekenkamers in meerdere fasen plaatsvindt dan bij de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s. Bij de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s vindt invloedsuitoefening vooral plaats in de fase van het bepalen van de onderzoeksagenda, bij de provinciale rekenkamers vindt ook buiten die fase invloedsuitoefening plaats.

5

INTERPRETATIE VAN DE RESULTATEN

5.1 INLEIDING

Op bepaalde punten lijken de resultaten ondubbelzinnig. Zo blijkt vrijwel iedereen het eens over het belang van deskundigen in rekenkamer(commissie)s. Ook bestrijden weinigen dat de rekenkamer(commissie) in laatste instantie verantwoording is verschuldigd aan de gemeenteraad. Tegelijkertijd blijken er op enkele punten verschillen van mening te bestaan. Onder kleine gemeenten is er bijvoorbeeld een forse meerderheid die de rekenkamerfunctie naar verwachting zou afschaffen, terwijl deze inschatting onder grote gemeenten zeldzaam is. Tot slot zijn er enkele punten, waarover nog onduidelijkheid bestaat, zoals rond de rol van rekenkamercommissies bij verbonden partijen.

In dit hoofdstuk proberen we de bevindingen nadrukkelijker in de context van het publieke debat te plaatsen. Dat betekent, dat we recht moeten doen aan de verschillende posities in dat debat. Er bestaat geen eenduidige ontwikkelingsrichting voor de rekenkamerfunctie en het zou misleidend zijn om dat te suggereren. Sterker nog, het is moeilijk de data zinvol te interpreteren zonder met de verschillen rekening te houden. Om dit zorgvuldig te kunnen doen, zullen we in de volgende paragraaf de onderliggende verschillen van visie nadrukkelijker naar voren te laten komen, door ze aan de hand van de belangrijkste thema's te bespreken. Aan het eind zullen we de in de praktijk levende visies en ideeën stileren in de vorm van twee perspectieven op rekenkamer(commissie)s, die hun ontwikkeling en prestaties elk in een ander licht plaatsen. De keuze van perspectief heeft betekenis voor eventuele aanpassingen van wet- en regelgeving, waarvoor we in het volgende hoofdstuk aanbevelingen zullen doen.

5.2 DISCUSSIETHEMA'S

Uit het argumentatieschema en uit de discussies daaromtrent kwam een aantal factoren naar voren, die van wezenlijk belang moeten worden geacht voor de prestaties van rekenkamer(commissie)s (zie figuur 2.1):

A. Positionering en samenstelling

1. Deelname van raadsleden
2. Procedures voor benoeming en ontslag
3. Invloedsuitoefening op de onderzoeksagenda

B. Randvoorwaarden

1. Ondersteuning en budget
2. Samenwerking tussen gemeenten
3. Deskundigheid

C. Activiteiten

1. De focus van het onderzoek
2. De doorwerking van beleidsadviezen
3. Het gebruik van de media

Uiteraard zijn dit niet alle onderwerpen, die voor het functioneren van de rekenkamer(commissie)s relevant zijn, maar het zijn de punten die in de praktijk discussie oproepen. Wat we nu proberen te doen, is te onderzoeken welke perspectieven op de rekenkamerfunctie hieruit naar voren komen.

5.2.1 Positionering en samenstelling

Deelname van gemeenteraadsleden

Een belangrijk discussiepunt is logischerwijs of raadsleden deel moeten uitmaken van een rekenkamercommissie. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag slechts in rekenkamers en de mogelijkheid van commissies is daar per amendement aan toegevoegd (zie hoofdstuk twee van dit rapport). Als belangrijkste argument vóór deelname van raadsleden wordt genoemd, dat zo de “feeling” van het rekenkamerwerk met de raad wordt versterkt en daarmee de responsiviteit. Verder lijkt het aanzienlijk in de kosten te schelen (rekenkamercommissies met en zonder raadsleden hebben in werkelijkheid vrijwel gelijk budget), wat zeker voor kleinere gemeenten niet onbelangrijk is. Als argumenten tegen deelname van raadsleden wordt genoemd, dat hun aanwezigheid de onafhankelijkheid van de bevindingen aantast. Op het niveau van individuele raadsleden kunnen loyaliteitsconflicten of ingewikkelde situaties ontstaan, bijvoorbeeld als commissieleden hun eigen collega’s tijdens een onderzoek moeten interviewen.

Gedurende de discussie tijdens de totstandkoming van de wet werd vanuit de regering sterk gepleit voor een onafhankelijke vormgeving van de rekenkamerfunctie, in lijn met het advies van de Staatscommissie. Uit de enquête blijkt dat ook volgens de meeste respondenten een onafhankelijke rekenkamerfunctie sterk de voorkeur verdient. Deelname van raadsleden leidt mogelijk tot politieke beïnvloeding en doet geen recht aan de kritische functie, die een rekenkamer(commissie) kan hebben jegens de raad zelf. Tegelijkertijd blijkt, dat een fors aantal gemeenten gekozen heeft voor de vorm van commissies. Uit de rondetafelsessies kwam naar voren, dat dat niet gezien moet worden als een afwijzing van de onafhankelijkheid van de rekenkamerfunctie, maar als de opvatting dat aanbevelingen voldoende toegesneden moeten zijn op de praktijk van de lokale politiek en dat een te geïsoleerde werkwijze zijn doel voorbijschiet. Dat legt een ander accent in de opzet.

Procedures voor benoeming en ontslag

De procedures voor benoeming en ontslag van rekenkamerleden zijn wettelijk helder vastgelegd. Ongeacht de formele regels zijn er natuurlijk twijfels mogelijk, of deze procedure op de lange termijn voldoende waarborgen biedt voor onafhankelijkheid. Tijdens de rondetafelsessies kwam deze twijfel duidelijk naar boven: het is in theorie denkbaar dat al te kritische rapporten bij de herbenoemingsprocedure worden afgestraft of dat als kritisch bekend staande kandidaten al bij voorbaat worden uitgesloten. Dit is met name een heikel punt als het gaat om de voorzitter. Ook al zijn er bij rekenkamers meer waarborgen dan bij commissies, het risico van politieke beïnvloeding blijft.

Overigens blijkt er ook een risico te bestaan voor raadsleden, in het geval zij zich te onafhankelijk opstellen.

Daarentegen kan ook worden geredeneerd, dat de rekenkamer een orgaan is ten dienste van de raad en het is dan ook vanzelfsprekend dat die raad het laatste woord houdt. Hoe dat ook zij, vooralsnog lijkt het onmogelijk om aan eventuele bezwaren tegemoet te komen. In de huidige wet zijn de ontslaggronden expliciet benoemd, de herbenoemingstermijn is begrensd en de procedures liggen op hoofdlijnen vast. Tenzij de gemeenteraad van zijn controlerende functie wordt ontheven, lijkt het onmogelijk politiek getinte beslissingen volledig uit te sluiten (voor zover dat al wenselijk wordt geacht).

Invloedsuitoefening op de onderzoeksagenda

Een laatste punt dat aandacht verdient is in hoeverre de gemeenteraad invloed mag uitoefenen op de onderzoeksagenda.¹⁰ Uit ons onderzoek komt naar voren, dat bij ruim de helft van de rekenkamer(commis)sie)s geheel geen invloedsuitoefening wordt ervaren, maar waar het wel gebeurt, bij een kwart van de onderzochte gemeenten, dan gebeurt het vooral in de fase van agendavorming.

Een ruime meerderheid van de respondenten in de enquête was van mening, dat de agenda beter door de rekenkamer eigenstandig kan worden vastgesteld, zonder inmenging van de raad. Dat standpunt komt ook in de literatuur veelvuldig terug. “Het is cruciaal voor de onafhankelijkheid dat de rekenkamer(funcie) zelf kan bepalen wat zij onderzoekt, hoe zij dat doet en wanneer ze dat doet. Een rekenkamercommissie die in de keuze van haar onderwerpen, haar oordeelsvorming en aanbevelingen in meer of mindere mate gestuurd wordt door coalitiebelangen heeft geen enkele meerwaarde boven bestaande instrumenten” (Van Montfort, 2003). Er moet goed geluisterd worden, maar vanuit een positie van strikte vrijheid.

Volgens anderen, zo bleek uit de analyse van het debat, dient de raad echter juist nauw betrokken zijn bij het opstellen van de agenda, omdat deze moet aansluiten op lopende processen. Een dergelijk standpunt strookt met dat van de VNG bij de totstandkoming van de wet, wat mede aanleiding was om de mogelijkheid van rekenkamercommissies open te laten. Kern van deze zienswijze is dat een rekenkamer, die is losgezongen van de politiek-bestuurlijke realiteit, weinig meerwaarde heeft. Uit onderzoek naar de doorwerking van beleidsadviezen blijkt ook, dat deze het grootst is wanneer de adviezen voldoende aansluiten op het debat (Universiteit van Tilburg en Berenschot, 2004).

Evenals bij het vorige thema lijkt ook hier de praktische betekenis van de discussie beperkt. Als er invloedsuitoefening plaatsvindt, is het moeilijk voorstelbaar dat hier iets aan gedaan zou kunnen worden. Vermoedelijk vindt de meeste invloedsuitoefening achter de schermen plaats en zal aanscherping van de formele procedures hierop betrekkelijk weinig invloed hebben. In de praktijk blijkt zij echter slechts in beperkte mate te worden ervaren. Overigens komt op dit punt geen duidelijk onderscheid tussen grote en kleine gemeenten naar voren.

¹⁰ Een principiële verschil van inzicht op dit punt leidde in 2007 tot een conflict tussen de gemeenten Oirschot en Gorinchem en het ministerie van BZK. In het zogenoemde Gorcumse model stelt de rekenkamercommissie haar onderzoeksprogramma vast en biedt het daarna ter goedkeuring aan de raad aan. De commissie gaat pas aan de slag als de raad het programma heeft goedgekeurd (zie Van Zessen, B&G, 2007, p.25). De Raad van State besloot op 27 juni 2007 dat de vereiste goedkeuring van de raad in strijd is met art. 182 1- en 2- lid van de Gemeentewet.

5.2.2 Randvoorwaarden

Ondersteuning en budget

Een belangrijke vraag is, wat voor een rekenkamer(commissie) moet worden beschouwd als adequate ondersteuning en budgettering. Een ruime meerderheid van de respondenten heeft aangegeven, dat deze in hun ogen toereikend waren. In theorie is het echter mogelijk, dat de gemeenteraad de beschikbare middelen zodanig inperkt, dat de mogelijkheden van de rekenkamer(commissie) om onderzoek te verrichten sterk worden begrensd. Het is zelfs denkbaar dat een nul-budget wordt vastgesteld. Daarmee is weliswaar aan de wettelijke verplichting voor een rekenkamerfunctie voldaan, maar functioneert deze in de praktijk niet. Moet dat mogelijk zijn?

Het gaat hier uiteraard om extreme posities. In de praktijk zijn zowel de nul-optie als volledige zelfbeschikking onwaarschijnlijk. Zoals gezegd, er lijkt vooralsnog geen sprake van grote problemen. Dat laat onverlet, dat een rekenkamer(commissie) wel degelijk tegen praktische grenzen kan aanlopen, bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van (veelal dure) externe deskundigheid. Budgettaire overwegingen lijken in ieder geval in een aantal gemeenten een rol te hebben gespeeld in de keuze voor een commissie in plaats van een rekenkamer. Indirect kan de allocatie van middelen aan de rekenkamerfunctie invloed hebben op de aard van het onderzoek, dat verricht wordt. Over de implicaties van deze mogelijkheid, bijvoorbeeld over de vraag of de wettelijke waarborgen op dit punt versterkt dienen te worden, is weinig discussie gevoerd. Dat blijkt al uit de reactie van de Tweede Kamer op de argumenten van de regering voor een onafhankelijke rekenkamer, waarin vrij gemakkelijk aan die argumenten voorbij is gegaan.

Samenwerking tussen gemeenten

In verband met deze afwegingen van praktische aard is het zinvol om onderscheid te maken naar gemeentegrootte. Uit het onderzoek komt naar voren, dat de "landing" van de rekenkamerfunctie op dat vlak duidelijk verschilt. Uit onze gegevens blijkt, dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten, met name waar het gaat om gemeenten van een verschillende schaal. Bij zeer kleine gemeenten is de waardering het laagst en is een meerderheid van mening dat de functie zonder wettelijke verplichting afgeschaft zou worden. Bij grote gemeenten werd die mening nauwelijks gedeeld. Wat hier precies achter ligt, is op grond van de data niet te bepalen, maar uit de gesprekken komen twee mogelijke verklaringen naar voren. De eerste heeft simpelweg betrekking op kosten: die zijn relatief gezien hoger, naarmate de gemeente kleiner is. Uit het onderzoek blijkt, dat in kleine gemeenten de onderzoeken vaker eigenstandig worden uitgevoerd dan in grote. Mogelijk verandert dit, naarmate er meer ervaring komt met andere (collectieve) vormen om de functie vorm te geven. Een tweede verklaring, die tijdens onze gesprekken naar voren kwam, is dat in kleine gemeenten de communicatielijnen dermate kort zijn, dat een afzonderlijke onderzoeksfunctie weinig toegevoegde waarde heeft.

Met name in die laatste verklaring komt een specifieke opvatting over de vormgeving van de functie naar voren, waarbij het er om gaat hoe de gemeenteraad op de meest effectieve wijze bruikbare informatie genereert. Het gaat om een functie, die op verschillende wijzen kan worden ingevuld, en waarbij een hoge mate van onafhankelijkheid niet overal even effectief is. In een groot en complex bestuursapparaat en een gebied met honderdduizenden inwoners leven andere behoeften dan in een dorp.

In het eerste geval is een complete onderzoeksinstantie noodzakelijk om beleidsprocessen te ondersteunen, geldt dat het voor het tweede geval niet. Zoals één respondent het verwoordde, “waarom is een rekenkamer nodig als een gemeenteraadslid dagelijks door de hele gemeente fietst?”.

Dat gaat recht in tegen een opvatting die bij anderen leefde, namelijk dat er ongeacht de gemeentegrootte een professionele invulling van de rekenkamerfunctie nodig is. Bij hen stond de aard van het werk centraal: het is een specialisme dat hoe dan ook om professionele inbreng vraagt, net zoals ook kleine gemeenten juridische en financiële experts in huis moeten hebben. Hoogstens kan er een verschil zijn, in de mate van zelfstandigheid waarmee de gemeente vorm geven aan de functie.

Dan gaat het in de eerste plaats om de keuze tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie. Zoals gezegd zijn rekenkamers vrij duur, zowel in financiële zin als in termen van mankracht. Zeker voor kleine gemeenten is dat een bezwaar, dat in de beoordeling van de zin en onzin van verplichte rekenkamerfunctie vermoedelijk heeft meegeteld. Vanuit dat oogpunt zullen zij eerder geneigd zijn te kiezen voor een commissie met relatief goedkope raadsleden, ofschoon uit de cijfers blijkt dat een rekenkamercommissie met raadsleden niet echt veel goedkoper is dan een rekenkamercommissie zonder raadsleden.

Daarnaast zijn er verschillende modellen mogelijk om een rekenkamerfunctie met een aantal gemeenten in gezamenlijkheid vorm te geven. In de praktijk is reeds op verschillende plekken met dergelijke modellen gewerkt. In een zgn. “aanbestedingsmodel” besteedt één gemeente het onderzoek uit aan een andere, bijvoorbeeld een kleine randgemeente aan een grote centrumgemeente. In een “servicemodel” poolen gemeenten hun capaciteit op het gebied van onderzoek en/of ondersteuning. In het “samenwerkingsmodel” voegen zij hun rekenkamer(commissie)s volledig samen. In hoeverre de gemeenten voor bovenstaande modellen hebben gekozen, is echter in het onderzoek niet naar voren gekomen.

Deskundigheid

Deskundigheid is een belangrijke randvoorwaarde voor een effectieve rekenkamer(commissie). In de praktijk blijken bij raadsleden vooral politieke en financiële deskundigheid aanwezig, bij externe leden met name methodologische, financiële en bestuurskundige kennis. Dát er specifieke deskundigheid nodig is om de rekenkamerfunctie goed te vervullen werd door vrijwel geen van onze respondenten betwist. Het is echter tamelijk lastig te bepalen, welke vorm van deskundigheid voor rekenkameronderzoek het meest nodig is.

In de enquête werd door een meerderheid geopteerd voor bestuurskundige kennis. Dat maakt de deelname van raadsleden (zie 3.3.1) aantrekkelijker, of tenminste deelname van mensen met politiek-bestuurlijke voelhoren. Het wijst er op dat de voeling van de rekenkamer(commissie) met lopende politiek-bestuurlijke processen door velen als een belangrijke randvoorwaarde wordt ervaren. Tegelijkertijd pleitten ook velen voor onderzoeksvaardigheden en deskundigheid in de richting van methodologische kennis. Dit is interessant, want dat soort vaardigheden impliceren een voorkeur voor objectieve, kritische informatievergaring. Dat sluit politiek-bestuurlijke voeling niet uit, maar het legt wel een duidelijk ander accent, verder van politiek en bestuur af. Daarmee lijkt door een

meerderheid gekozen voor een mix van vaardigheden, die in verschillende richtingen tenderen, naar bestuurlijk inlevingsvermogen enerzijds en onafhankelijk onderzoek anderzijds.

5.2.3 Activiteiten

De focus van het onderzoek

De keuze van onderwerpen kan gericht zijn op onderwerpen met een hoge maatschappelijke of politiek-bestuurlijke actualiteit, gericht op ondersteuning van beleidsvoorbereiding door de gemeenteraad, dan wel op tekortkomingen bij de uitvoering, meer gericht op verantwoording achteraf. In dat opzicht blijkt uit de enquête dat terreinen waarop veel nieuwe ontwikkelingen spelen, zoals zorg en welzijn, in de praktijk veel aandacht krijgen. Verder blijkt dat er geen duidelijke voorkeur is in de criteria, waaraan resultaten van onderzoek worden afgemeten. Rekenkamer(commissie)s lijken daarin verschillende accenten te leggen.

Er zijn twee specifieke punten, waarop de reikwijdte en beoordeling van het rekenkameronderzoek discussie oproept. De eerste is de vraag, in hoeverre het zich dient te richten op rechtmatigheid. Het tweede is in hoeverre ook verbonden partijen onderwerp van onderzoek moeten en kunnen zijn.

Dat rekenkameronderzoek gestuurd dient te worden door criteria als doelmatigheid en doeltreffendheid is onomstreden. De wetstekst laat in principe ook ruimte voor onderzoek naar rechtmatigheid: in de Memorie van Toelichting wordt versterking van de rechtmatigheidstoets zelfs expliciet genoemd. Daarmee dreigt tot op zekere hoogte het risico van overlap met het werk van de accountant. Dat is er aanleiding toe geweest, dat de rechtmatigheidstoetsing één van de elementen in de discussie rond rekenkamers is geweest. Daarbij moet worden aangetekend, dat rechtmatigheidsonderzoek ook betrekking kan hebben op niet-financiële onderwerpen, bijvoorbeeld op de simpele vraag of collegebesluiten in overeenstemming zijn met beslissingen van de gemeenteraad. Uit de enquête blijkt, dat in het merendeel van de gemeenten afstemming plaatsvindt tussen de rekenkamer- en accountantsonderzoeken. Bovendien komt rechtmatigheidsonderzoek relatief weinig voor en gaat de belangstelling vooral uit naar doeltreffendheid. Het is echter wel een aspect dat in de praktijk van tijd tot tijd fricties oplevert.

Een ander punt is in hoeverre rekenkamer(commissie)s onderzoek kunnen en moeten verrichten naar verbonden partijen. In de oorspronkelijke wetgeving zijn op dit punt bevoegdheden geformuleerd voor de rekenkamers. Ze hebben bevoegdheden ten aanzien van openbare lichamen en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen; NV's en BV's de gemeente meer dan vijftig procent van het geplaatste aandelenkapitaal houdt; en over andere privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan de gemeente of een derde voor rekening en risico van de gemeente een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste vijftig procent van de baten van deze instelling (art. 184). Deze bevoegdheden zijn echter niet van toepassing verklaard op rekenkamercommissies en kunnen eventueel door de gemeenteraad alsnog worden toegekend. Dit is een punt waarop een aanpassing van de wet overwogen kan worden. Rond dit thema kent de enquête een opvallende uitkomst. Bijna de helft van de respondenten heeft er geen uitgesproken mening over en een kwart vindt de wettelijke bepalingen op dit punt onduidelijk. Op dat punt doet zich geen significant onderscheid

voor tussen rekenkamers en rekenkamercommissies. De ervaren onduidelijkheid is vreemd, want op het oog lijken de wettelijke bepalingen tamelijk helder. De resultaten van de enquête suggereren dan ook vooral, dat dit onderwerp in de praktijk nog niet veelvuldig aan de orde is geweest. Mogelijk is het gebrek aan ervaring een kwestie van onbekendheid met de formele bevoegdheden.

Al met al lijken de discussies over de focus van het rekenkameronderzoek vooral theoretisch van aard te zijn. Wellicht is de wet op deze punten meer onbekend dan onduidelijk.

De doorwerking van beleidsadviezen

Waar het gaat om de doorwerking van adviezen van rekenkamer(commissie)s zijn de resultaten van het onderzoek niet eenduidig. Een positief punt is dat aanbevelingen in de meerderheid van de gevallen door de raad worden overgenomen en meestal ook uitgevoerd. Tegelijkertijd blijken slechts in een minderheid van de gevallen de rapporten in de raad te worden behandeld. Het is moeilijk om te bepalen of dit een goed of een slecht resultaat is. Om te beginnen is het lastig om aan te geven wat doorwerking precies betekent (Universiteit van Tilburg en Berenschot, 2004). Het kan gaan om praktische aanbevelingen, die direct in beleid kunnen worden omgezet; om strategische aanbevelingen, die het beleid op hoofdlijnen beïnvloeden; en om ideeën en concepten, die richting geven aan de discussie. Op basis van de enquête kunnen we niet bepalen, op welk vlak het werk van de rekenkamers het meeste effect heeft.

Ook is het moeilijk te zeggen, of het percentage van in de raad besproken rapporten (39%) laag of hoog is. Als de rekenkamer(commissie) er is om de raad te ondersteunen, dan lijkt het vreemd en verontrustend dat de meeste rapporten niet eens besproken worden. Dat kan er op duiden, dat gemeenteraden te weinig het belang inzien van rekenkameronderzoek. Het kan ook betekenen, dat rekenkamers te weinig voeling hebben met wat er in de raad speelt en daardoor rapporten afleveren, die niet uitlokken tot een plenaire bespreking. De resultaten voor rekenkamers en rekenkamercommissies lopen echter weinig uiteen, wat deze interpretatie minder waarschijnlijk maakt. Immers, de politiek-bestuurlijke voeling zou bij deelname van raadsleden groter moeten zijn; als voeling een doorslaggevende variabele zou zijn voor de mate waarin rapporten plenair behandeld worden, dan zou dat theoretisch betekenen dat bij rekenkamercommissies meer rapporten behandeld zouden moeten worden.

Het feit dat een minderheid van de rapporten in de gemeenteraad besproken wordt kan er echter ook op wijzen, dat de doorwerking elders plaatsvindt. Zo blijkt dat aanpassingen naar aanleiding van rapporten voor het overgrote deel betrekking hebben op het ambtelijk apparaat en het college van B&W. Het is mogelijk dat de doorwerking bij deze andere organen groter is dan bij de raad. Dat zou niet raar zijn, als we bedenken dat de rapporten zich vooral richten op doeltreffendheid en dus eerder relevant zullen zijn voor de beleidsuitvoering dan de -voorbereiding. Ook hier geldt echter, dat het zonder nader onderzoek onmogelijk is de doorwerking goed te overzien.

Het gebruik van de media

Uit de enquête blijkt dat rapporten van rekenkamer(commissie)s in ruim de helft van de gevallen aandacht van de media krijgen. Slechts in een klein aantal van de onderzochte gemeenten gebeurt dit niet. Het lijkt er wederom op te wijzen, dat het rekenkameronderzoek soms meer aandacht krijgt buiten dan binnen de gemeenteraad. Dienen de onderzoeken er toe, de kwaliteit van het bestuurlijk en ambtelijk handelen transparant te maken, ook voor burgers, dan moet er voldoende publiciteit gegenereerd worden. Voor de beleidsvoorbereiding door de gemeenteraad is dat minder van belang en gaat het er in de eerste plaats om, wat de raad met de rapporten doet. Opnieuw doemt de vraag op, wat als relevante vorm van doorwerking wordt beschouwd. Gaat het om de gemeentebrede informatievoorziening en discussie, dan moet de relatief grote media-aandacht als een belangwekkende prestatie worden beschouwd, zelfs wanneer het effect van deze aandacht binnen de raad beperkt is.

5.3

TWEE PERSPECTIEVEN OP DE ROL VAN REKENKAMER(COMMISSIE)S

Uit de voorgaande analyse komt eens te meer naar voren, dat er, impliciet of expliciet, op het punt van de positionering uiteenlopende visies bestaan op de rol van rekenkamers en rekenkamercommissies. Zulks is ook gebleken bij de discussies rond de totstandkoming van de wet, het publieke debat van de afgelopen jaren en onze rondetafelsessies. Dat is op zichzelf niet bezwaarlijk of onwenselijk, gegeven het uitgangspunt dat gemeenten en provincies de gelegenheid moeten krijgen om eigen accenten te leggen. Wel is het van belang, dat een principiële visie op de rekenkamerfunctie consequent wordt uitgewerkt. Daarvoor is het van belang, die visie op hoofdlijnen te expliciteren. Dit voorkomt ook, dat er spraakverwarring in de discussie ontstaat. Het heeft weinig zin om discussies over details van de inrichting van de functie aan te gaan, op het moment dat daaronder fundamenteel verschillende visies schuilgaan. Dan is het risico, dat men langs elkaar heen praat. Het is dan beter om oftewel in die visies overeenstemming te bereiken en dan de details uit te discussiëren, of enkel te discussiëren met diegenen, die dezelfde visie hebben.

Om de onderlinge discussie te verhelderen zullen we uit de in de vorige paragraaf beschreven opvattingen twee ideaaltypische perspectieven destilleren: een perspectief van leervermogen en een perspectief van rekenschap. Daarmee doen we tot op zekere hoogte natuurlijk onrecht aan de rijk geschakeerde discussie. In de praktijk zal het niet zozeer gaan om de exclusieve keuze voor het ene of het andere perspectief, als wel om de voorkeur voor een bepaalde accentuering. Het is niettemin een zinvolle exercitie, niet alleen om de lijnen in de debatten bij elkaar te trekken en overzichtelijk weer te geven, maar ook om de keuzes te verhelderen, waar gemeenten en provincies voor staan. Elk perspectief heeft immers consequenties voor de juridische en organisatorische vormgeving van de rekenkamer(commissie). Daarbij gaat het om de relatie tussen de rekenkamer(commissie) en de gemeenteraad, in het bijzonder om de vraag in hoeverre deze verweven dienen te zijn. Strikt gezien zijn de perspectieven niet wederzijds uitsluitend, maar zij leggen de nadruk op verschillende aspecten van het rekenkamerwerk.

De rekenkamer(commissie) vanuit het perspectief van leervermogen

In een aantal opvattingen komt het standpunt terug, dat een rekenkamerfunctie enkel effectief kan zijn, wanneer zij zodanig vormgegeven is, dat de betrokkenheid van de gemeenteraad wordt gestimuleerd. Dit kunnen we verwoorden als het perspectief van *leervermogen*. Dit ziet de lokale rekenkamer(commissie) in de eerste plaats als een

ondersteuning van politiek-bestuurlijke vernieuwing en reflectie bij beleidsvoorbereiding door de gemeenteraad. Kern van de dualiseringsoperatie is dat de controlerende rol van de raad versterkt wordt. Hij moet in staat zijn om de informatie en kennis te genereren die noodzakelijk zijn om zijn democratische taak naar behoren te kunnen vervullen.

Dat betekent, dat de raad nauw betrokken moet zijn bij de praktische invulling van de rekenkamer(commissie) en dat daardoor vooral gewaakt kan worden voor de *bruikbaarheid* van verworven kennis. De betrokkenheid kan op verschillende manieren worden vormgegeven, onder andere door invloed op de onderzoeksagenda en door deelname van raadsleden aan rekenkamercommissies. Dat laat onverlet dat de rekenkamer(commissie) een mate van onafhankelijkheid moet kennen, maar deze dient in balans te zijn met betrokkenheid van de raad om diens controlerende rol effectief te ondersteunen. Dit is in lijn met bijvoorbeeld het standpunt van de VNG bij de totstandkoming van de wet: er moet worden gewaakt voor een te grote afstand tussen rekenkamer en gemeenteraad.

Los van principiële overwegingen maakt eerder onderzoek overigens duidelijk, dat met het oog op de doorwerking van beleidsadviezen van belang is, dat de rapporten van rekenkamer(commissie)s voldoende binding hebben met het politieke klimaat en lopende beleidsprocessen (Universiteit van Tilburg / Berenschot, 2004). Kwaliteit is zo beschouwd niet alleen inhoudelijke gedegenheid, maar ook aansluiting bij lopende politiek-bestuurlijke processen.

De rekenkamer(commissie) vanuit het perspectief van rekenschap

Een alternatief perspectief is dat de rekenkamerfunctie vanuit het principe van *rekenschap* moet worden benaderd. Uitgangspunt is dat zij de kwaliteit van het bestuurlijk handelen zichtbaarder maakt en daarmee van groot belang is voor de verantwoording van het democratisch bestuur aan de burger. Zo beschouwd moet zij onafhankelijk kunnen opereren, los van politieke invloedsuitoefening. Onomstreden en legitieme (methodologisch gedegen en onafhankelijk vergaarde) informatie is de beste garantie voor een goed democratisch proces. Dit sluit aan bij het regeringsstandpunt bij de totstandkoming van de wet en onder andere bij de reactie van het IPO.

Het rekenkamerwerk krijgt vanuit dit perspectief het karakter van een eigen professie, waar specifieke expertise voor nodig is. Versterking van de controlerende functie van de raad is er dan bij gediend, op zijn minst de functies van onderzoek en oordeel uit elkaar te trekken. Dit is in de geest van de dualisering, waarin rollen helder onderscheiden dienden te worden. Vanuit dit perspectief bezien dient de autonomie zowel in de samenstelling als de voorzieningen te worden gewaarborgd. Een eigenstandige rekenkamer heeft de voorkeur, al sluit het een rekenkamercommissie niet per se uit (zie bijv. Van Montfort, 2003).

6

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies en aanbevelingen, naar aanleiding van de in de voorgaande hoofdstukken gepresenteerde resultaten. Eerst trekken wij enkele conclusies door terug te grijpen op de punten die in de discussie over rekenkamers een rol hebben gespeeld en op de doelstellingen van de regering. Vervolgens beantwoorden wij de onderzoeksvragen. Ten slotte geven we aan, op welke punten naar onze smaak ingrepen nodig zijn en welke dat zouden kunnen zijn.

6.1 REALISATIE VAN DOELSTELLINGEN REGERING

Om de invulling van de gemeentelijke rekenkamerfunctie weer te geven, grijpen wij terug op de argumenten en vier doelstellingen van de regering, zoals weergegeven in figuur 2.1.

Doelstelling a. De lokale rekenkamer versterkt de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie.

Dit wordt door het merendeel van de respondenten in zijn algemeenheid bevestigd. Op specifieke punten (behandeling, doorwerking) is verbetering mogelijk, met de kanttekening dat het nog een pril instituut is én dat er geen eenduidige maatstaf is voor wat verwacht zou moeten worden. Hoe dat ook zij, het is aan een gemeenteraad of Provinciale Staten om zelf uit te maken hoeveel aandacht zij aan de rekenkamer(commissie) besteedt. De één zal er zelf bovenop willen zitten, terwijl de ander de doorwerking bijvoorbeeld meer via de ambtelijke weg laat plaatsvinden. De wetgever kan en moet daar niet op ingrijpen.

In de discussie over de rekenkamerfunctie hebben wij, naast het perspectief van controle en rekenschap, een tweede perspectief van leren onderscheiden. In dit perspectief hebben rekenkamers bijgedragen aan het leervermogen van de raad. De wettelijke bepalingen laten ruimte voor beide perspectieven.

Doelstelling b. De aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid groeit - burgers beoordelen de overheid steeds meer hierop.

Uit het onderzoek blijkt dat deze twee waarden in het rekenkameronderzoek een belangrijke rol spelen. Op dat punt lijkt geen specifieke actie nodig, buiten het hierboven genoemde, ofschoon een meerderheid aangeeft dat rekenkamers meer onderzoek zouden moeten doen naar de effecten van beleid. Voor zover rekenkamers onderzoek verrichten en dat onderzoek onder de aandacht komt van onder andere burgers, krijgen doelmatigheid en doeltreffendheid wel voldoende aandacht. Uit het onderzoek komt verder niet naar voren in hoeverre er sprake is van een toename van aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Doelstelling c. Een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets is gewenst.

In rekenkameronderzoek wordt aandacht besteed aan rechtmatigheid en doelmatigheid. Ook op dit punt lijkt geen specifieke actie nodig, behalve dat de onduidelijkheid rond de rechtmatigheidstoets kan worden verholpen door hierover een duidelijkere uitspraak te doen. Uit het onderzoek komt niet naar voren of de gewenste verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets zich al daadwerkelijk heeft voorgedaan.

Doelstelling d. De rapportages van de lokale rekenkamer vormen een goed aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan de burgers.

In ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten besteden de media aandacht aan de rapporten van de rekenkamer(commissie). Er is geen duidelijke maatstaf om aan te geven of dit toereikend is, maar uiteraard moet er naar gestreefd worden dat in alle gemeenten de rapporten onder de aandacht van burgers worden gebracht, al is het incidenteel. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen in hoeverre rekenkamers zelf de media opzoeken. Het actief uitdragen van onderzoek kan echter niet door de wetgever worden geregeld en ligt meer in de sfeer van communicatietraining. Met name gemeenten, die hun rekenkamerfunctie vanuit het perspectief van rekenschap inrichten, zouden hierin dienen te investeren.

6.2

DISCUSSIE OVER GEMEENTELIJKE REKENKAMERFUNCTIE

In de discussie over invulling van de rekenkamerfunctie staan twee perspectieven centraal: rekenschap en leervermogen

In het perspectief van rekenschap is de rekenkamer vooral van belang voor de verantwoording van het democratisch bestuur aan de burger. De rekenkamer dient onafhankelijk en vrij van politieke invloedsuitoefening te functioneren. Informatie moet onomstreden en methodologisch gedegen en onafhankelijk vergaard zijn. Betrokkenheid van de raad wordt als onwenselijk gezien.

In het perspectief van leervermogen is de rekenkamer vooral een ondersteuning bij politiek-bestuurlijke vernieuwingen en bij reflectie op beleidsvoorbereiding door de raad. Betrokkenheid van de raad bij de rekenkamer, door deelname van raadsleden aan rekenkamercommissies of inbreng van de raad op de onderzoeksagenda, wordt als wenselijk gezien. De onafhankelijkheid van de rekenkamer dient in balans te zijn met de afstand tot de raad.

In de tot op heden gevoerde discussie over de invulling van de rekenkamerfunctie zijn beide perspectieven te herkennen. Bij ieder van de onderscheiden discussiepunten leiden de perspectieven tot verschillende zienswijzen over de meest gewenste invulling van de rekenkamerfunctie.

Geen urgente knelpunten

Het debat over de rekenkamer(commissie)s, dat tijdens de dualisering is gevoerd, is na de wetswijzigingen niet gestopt. In de literatuur zien we enkele discussiepunten terugkeren. Ondanks dat er debat is, zien wij – mede op basis van de in dit onderzoek verkregen bevindingen – geen grote knelpunten. Er zijn, met andere woorden, geen forse interventies nodig. Deze zouden ook te vroeg komen, aangezien de lokale rekenkamerfunctie pas recent vorm hebben gekregen.

6.3 ONTWIKKELING REKENKAMER(COMMISSIE)S

In de onderhavige voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s stonden vijf vragen centraal.

Vraag 1. Hoe hebben de provincies en gemeenten de rekenkamer(commissie) ingevuld qua samenstelling en positionering?

Positionering en samenstelling gevarieerd

Driekwart van de rekenkamerfunctie blijkt in de vorm van een commissie te zijn ingevuld, al stijgt het aantal rekenkamers. Met name grotere gemeenten kennen rekenkamers. De positionering en samenstelling van de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s geeft een gevarieerd beeld. Er is een aanzienlijk aantal rekenkamercommissies zonder raadsleden. Het aandeel van externe deskundigen overtreft het aantal raadsleden.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Op enkele punten bestaan er verschillen tussen grote en kleinere gemeenten. In kleinere gemeenten bestaan vaker rekenkamercommissies en zijn de oordelen over nut en noodzaak van de rekenkamerfunctie het minst positief. Vermoed wordt, dat hierbij praktische gronden een belangrijke rol spelen: een lokale rekenkamer is een kostbaar orgaan. Steeds vaker organiseren kleinere gemeenten hun rekenkamerfunctie dan ook gezamenlijk. De doorwerking van rekenkameronderzoek wordt in kleine gemeenten overigens niet bijzonder veel lager ervaren dan in grote.

Vraag 2. Wat zijn de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamer(commissie) functioneert?

Voldoende randvoorwaarden

Het beeld dat uit de enquête naar voren komt is dat gemeentelijke rekenkamer(commissie)s over voldoende randvoorwaarden beschikken om goed te kunnen functioneren. Er is ook naar het oordeel van de rekenkamer(commissie)s zelf voldoende budget en ondersteuning. Dat geldt zowel voor rekenkamers als rekenkamercommissies, ofschoon rekenkamers gemiddeld een hoger budget hebben dan rekenkamercommissies. Daarnaast is er voldoende deskundigheid en wordt er geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering. Weliswaar vindt er enige politieke invloedsuitoefening en -afstemming plaats, met name rond de vaststelling van de onderzoeksagenda, maar over het algemeen bestaat er tevredenheid over de mate van onafhankelijkheid van de rekenkamerfunctie.

Vraag 3. en 4. Welke activiteiten hebben de rekenkamer(commissie)s tot nu toe ontplooid? Hoe hebben de rekenkamer(commissie)s tot nu toe gefunctioneerd?

Rekenkamer(commissie)s functioneren effectief, maar kunnen nog verbeteren

Als we de bevindingen uit de internetenquête op een rij zetten, dan kunnen we concluderen dat rekenkamer(commissie)s een zekere doorwerking hebben. De onderzoeken van de rekenkamer(commissie)s trekken aandacht in de media en

aanbevelingen van in de raad behandelde rapporten worden over het algemeen overgenomen. Tegelijkertijd geldt, dat slechts een minderheid van de onderzoeksrapporten in de gemeenteraad wordt behandeld. Het is moeilijk op grond hiervan uitspraken te doen over de feitelijke doorwerking, zeker aangezien het niet duidelijk is wat we reëel gezien mogen verwachten, maar op het punt van de zichtbaarheid lijkt in ieder geval verbetering mogelijk.

De rekenkamer(commissie)s hebben zich voortvarend ontwikkeld

Bekijken we de ontwikkeling van de rekenkamer(commissie)s in de afgelopen twee jaar, dan is het verbazingwekkend te noemen hoe snel zij zich hebben ontwikkeld. Anno 2007, binnen twee jaar nadat de wettelijke verplichting om een rekenkamerfunctie in te vullen van kracht werd, zijn de rekenkamer(commissie)s opgericht en functioneren ze in de praktijk, niet alleen op papier. Formeel gezien lijkt het wellicht vanzelfsprekend dat ze er ook daadwerkelijk zijn, en dat ze activiteiten verrichten, maar de ervaring leert dat wettelijke verplichtingen geenszins een garantie vormen voor tijdige of effectieve uitvoering, zeker wanneer er zeer veel partijen bij betrokken zijn. Het was denkbaar geweest, dat de rekenkamer(commissie)s in een aantal gemeenten vooralsnog papieren constructies waren gebleven. Dat is niet het geval gebleken en dat mag beslist een prestatie worden genoemd. Een soortgelijke conclusie is te trekken voor de provinciale rekenkamers.

6.4

VERBETERINGEN

Vraag 5. Geeft de huidige praktijk van de rekenkamer(commissie)s aanleiding tot aanpassing van de daarvoor bestaande wettelijke bepalingen in de Gemeente- en Provinciewet?

Verbeterpunten

Door de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s zijn zelf suggesties aangedragen voor verbeteringen:

- meer ondersteuning;
- hoger (onderzoeks)budget (wettelijke, vaste norm);
- hogere doorloopsnelheid van onderzoeken;
- meer gericht op maatschappelijke effecten;
- betere doorwerking in gemeente;
- betere communicatie met raad, college, burgers;
- aanscherping van de wet op punt van onafhankelijkheid (bv. uitsluitend externe leden, sluiten van overeenkomsten met onderzoeksbureaus).

Wat betreft het punt van een betere doorwerking, zoals eerder aangegeven is het moeilijk hierover stellige uitspraken te doen. In een toekomstige evaluatie zou dit aspect nader kunnen worden uitgediept, bijvoorbeeld door middel van case studies.

Oplossen onduidelijkheden door wetgever

Het kan zinvol zijn om op enkele punten onduidelijkheden op te lossen, hetzij door aanpassing van de wettelijke bepalingen, hetzij door een nadere toelichting van de wetgever.

Voor de wetgever komen twee punten naar voren waarop meer duidelijkheid kan worden gegeven:

- Verbonden partijen: op het punt van in hoeverre rekenkamer(commissie)s onderzoek kunnen verrichten naar verbonden partijen, is een mogelijke leemte geconstateerd bij rekenkamercommissies. Rekenkamercommissies hebben alleen dezelfde bevoegdheden als rekenkamers als zij deze van de raad hebben toegewezen verkregen. Op dit punt kan worden overwogen de rekenkamercommissies wettelijk dezelfde bevoegdheden te geven als de rekenkamers.
- Toetsing van rechtmatigheid: in de discussie blijken de meningen over de toetsing van financiële en andere vormen van rechtmatigheid te verschillen. Een nadere toelichting dient onduidelijkheid op dit punt weg te nemen.

6.5

WERKEN AAN BEWUSTWORDING BIJ GEMEENTEN

Wat naast het oplossen van onduidelijkheden door de wetgever nodig is, is verdere bewustwording van gemeenten over het perspectief dat zij hanteren, om hun rekenkamerfunctie verder in te vullen en te ontwikkelen. In dit rapport hebben wij twee alternatieve perspectieven ontwikkeld, die kunnen worden gebruikt om hieraan handen en voeten te geven. Ons standpunt is niet dat één van deze perspectieven superieur is aan het andere, maar dat moet worden gepoogd om de rekenkamerfunctie vanuit één van de perspectieven zo consistent mogelijk vorm te geven.

Zo ligt het bijvoorbeeld voor de hand dat een gemeenteraad, die relatief meer belang hecht aan rekenschap, kiest voor een rekenkamer in plaats van een rekenkamercommissie en meer investeert in onderzoeksvaardigheden en -capaciteit. Uiteraard zal elke raad hierin eigen accenten leggen. Van belang is echter, dat er bij de inrichting van de rekenkamerfunctie een duidelijke strategie wordt gehanteerd en dat het perspectief op de rekenkamerfunctie expliciet wordt gemaakt. Haar werking kan immers pas worden verbeterd, als duidelijk is wat er precies van wordt verwacht.

Om een eerste handreiking te bieden bij het consistent vormgeven van een rekenkamerfunctie binnen één van de perspectieven 'rekenschap' of 'leren', presenteren wij onderstaande box waarin beide ideaaltypen zijn uitgewerkt.¹¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat het om uitersten gaat; er zullen weinig of geen rekenkamer(commissie)s zijn die geheel volgens één van de ideaaltypen zijn ingericht en werken. De ideaaltypen zijn dan ook bedoeld om te helpen bij reflectie op de eigen rekenkamer(commissie): "Wat voor soort rekenkamer(commissie) willen wij hebben dan wel zijn?" En: "Wat betekent dat voor de inrichting, benoeming van leden, organisatie van onderzoek, enzovoorts?"

¹¹ Met dank aan de heer M. Berkenbosch.

Tabel 6.1 Ideaaltypen binnen perspectieven 'rekenschap' en 'leren'

Aspect	Rekenschap	Leren
1. Missie	Publieke verantwoording van het democratisch bestuur aan de burger	Ondersteunen bij verbeteren van beleidsvorming en -uitvoering en bedrijfsvoering
2. Inbreng raad in rekenkameronderzoek	Inbreng raad beperkt tot het doen van suggesties voor onderzoek, bij voorkeur via verzoeken (want: andere (partijpolitieke) invloed op de rekenkamerfunctie kan de onafhankelijkheid van die functie in gevaar brengen, en de raad is zelf onderwerp van onderzoek)	Inventariseren bij raad en college gewenst bij onderzoeksprogrammering, en het formuleren van de probleemstelling. Raad en college formuleren reacties op conclusies en aanbevelingen, met het oog op verbeteren en leren
3. Onafhankelijkheid	Onafhankelijkheid is eerste kernvoorwaarde voor het functioneren en vandaar: <ul style="list-style-type: none"> • Bij voorkeur een rekenkamer (want: minimale invloed raad bij benoeming, ontslag, bevoegdheden rekenkamerfunctie e.d. en geen raadsleden) • Als dat niet kan: een rekenkamercommissie met uitsluitend externe leden 	Onafhankelijkheid* van en afstand tot de raad moeten in balans zijn (afstand mag niet te groot zijn), en vandaar: <ul style="list-style-type: none"> • Bij voorkeur rekenkamercommissie met gemengde samenstelling (dus: deels raadsleden, deels externe leden) • Als dat niet kan, dan rekenkamer of externe rekenkamercommissie met geïnstitutionaliseerd overleg met de raad (bv. klankbordgroep met raadsleden) <p>* programma blijft onafhankelijk van de raad plaatsvinden</p>
4. Kosten	Een rekenkamer is over het algemeen duurder dan een rekenkamercommissie	
5. Onderzoek		
5a. Onderzoeksagenda	Bij onderwerpselectie weegt zwaar: <ul style="list-style-type: none"> • Onjuist, onvolledig informeren van raad of burger • Onduidelijkheid over gevoerde beleid en zijn effecten • Niet voldoen aan wet- en regelgeving • Processen die niet democratisch/transparant zijn verlopen 	Bij onderwerpselectie weegt zwaar: <ul style="list-style-type: none"> • Ineffectief beleid (maatschappelijk doel wordt niet bereikt, probleem wordt niet opgelost) • Inefficiënte bedrijfsvoering (uitvoering kan goedkoper, afnemers worden niet goed bediend e.d.)

Aspect	Rekenschap	Leren
5b. Rollen in het onderzoek	De rol van opdrachtgever voor het onderzoek en opdrachtnemer wordt bij verschillende personen belegd (goede voorbeeld geven, schijn van dubbele petten/belangenverstrengeling vermijden)	Scheiding van rollen van opdrachtgever/opdrachtnemer is geen issue; wie de benodigde tijd en expertise heeft, voert het onderzoek uit
5c. Gehanteerde normen	Accent in de gehanteerde normen ligt op (naleving van) wet- en regelgeving, ordelijkheid, transparantie en publieke verantwoording	In de gehanteerde normen wordt ook aansluiting gezocht bij de ontwikkelingsfase waarin het beleid dan wel de gemeentelijke organisatie verkeert (normen deels situationeel bepaald)
5d. Bevindingen	Onomstredenheid en objectiviteit van bevindingen staat voorop ('bevindingen moeten staan als een huis')	Acceptatie en herkenning van bevindingen bij raad, college en ambtenaren zijn ook belangrijk
5e. Expertise onderzoekers	Expertise in methoden en technieken weegt zwaar, net als inzicht in bestuurlijke processen	Gevoel voor mensen en organisaties weegt zwaar ('Wat is haalbaar?'; 'Hoe krijg ik mensen mee?')
5f. Communicatie over onderzoek	Gericht op media en raad ('De burger moet weten hoe het zit')	Gericht op college/ambtenaren en raad ('het moet "landen" zodat de organisatie ermee aan de slag gaat')

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: LEDEN BEGELEIDINGSKOMMISSIE

De heer P. Schings	Ministerie van BZK - DGKB/BFO/BO
De heer J. Severens	Ministerie van BZK - DGKB/BFO/FO
De heer C. Huisman	VNG
Mevrouw Y. Sinnige	IPO
De heer M. Berkenbosch	Rekenkamercommissies Parkstad Limburg
Mevrouw M. Stein	griffier Gemeente Den Haag

BIJLAGE 2: DEELNEMERS AAN DE RONDETAFFELSESSIES

27 juni

Mevrouw M. Blommaert	Provincie Zeeland
De heer W. de Boer	Rekenkamer Utrecht
Mevrouw M. Briefjes	Griffie Zaanstad
De heer V. Eiff	Rekenkamer Amsterdam
De heer R. Ellermeijer	Ernst & Young Accountants
De heer K. Huisman	VNG
De heer G. de Jong	Algemene Rekenkamer
De heer P. Kalders	B&A
De heer J. Louter	Rekenkamer Beemster, Graft-De Rijp, Schermer, Zeevang
De heer R. Mul	Rekenkamer Rotterdam
De heer F. Roijackers	Rekenkamer Utrecht
De heer P. Schings	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer R. Schouten	B&A
Mevrouw C.. Schuil	Rekenkamer Soest
De heer J. Severens	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw Y. Sinnige	IPO
De heer A. Vergeer	Rekenkamercommissie Den Haag
De heer K. Vos	Koninklijke NIVRA
De heer W. Wijntjes	Commissie-BBV

4 juli

De heer T. Brandsen	Universiteit van Nijmegen
De heer L. Dolmans	Rekenkamer Nijmegen e.a.
De heer N. van Drunen	Rekenkamer (meerdere Rekenkamers)
De heer K. Huisman	VNG
De heer J. Janssen	Gemeente Arnhem
De heer P. Kalders	B&A
De heer F. Kas	Provincie Zuid-Holland
De heer M. Klijnsma	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw M. van Omme	Griffier Gemeente Amersfoort
De heer P. Schings	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer R. Schouten	B&A
De heer J. Severens	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer R. Vierbergen	G4-Accountant
De heer G. Vrenken	Griffie Gemeente Tilburg
De heer R. van Vugt	Deloitte
De heer T. van Zessen	Gemeente Gorinchem

BIJLAGE 3: LITERATUUR

- Berenschot, 2004, *Evaluatie van de wet Dualisering gemeentebestuur, eindrapport*, Utrecht, Berenschot
- Commissie-Van Bergen (IPO), 2001, De provinciale rekenkamer, Utrecht.
- Deloitte, 2006, *Gemeente Governance: Handboek verbonden partijen 'Twee voeten in één sok'*, Rotterdam
- Derksen, W., & L. Schaap, 2007, *Lokaal Bestuur*, Den Haag, Elsevier Overheidsmanagement
- IPO, 2003, *Reken maar! Voorstel voor een programma van eisen voor de Provinciale Rekenkamer*, Den Haag: IPO
- Leeuw, F. & M. van Dam, 2006, Drie scenario's voor lokale rekenkamers, *Beleidswetenschap*, 4, pp.2-8.
- Montfort, C.J. van, 2003, Lokale rekenkamers: waarde door meerwaarde, *Bestuurskunde*, 1, pp.41-49.
- Schaap, L. & A.B. Ringeling, 2006, Grenzen overschrijden met dualisering. Een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië, Den Haag: Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, november
- Staatscommissie (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie), 2000, *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Universiteit van Tilburg en Berenschot, *Spelen met doorwerking: over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*, 2004.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002, *Handreiking De Lokale Rekenkamer en Rekenkamerfunctie*, Den Haag: VNG.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2003, *Dualisme uit de steigers*, Den Haag, VNG-Uitgeverij
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2004, *De positie van de wethouder, de toekomst van het verleden?*, Den Haag, VNG-Uitgeverij
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2005, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Den Haag, VNG-Uitgeverij
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2006, *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag, SDU
- VNG, 2002, VNG-reactie, wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, Den Haag, 13 juni 2001
- www.vernieuwingsimpuls.nl
- Zessen, T.L. van, 2007, Vergroot betrokkenheid gemeenteraad bij onafhankelijke rekenkamer, B&G, pp.24-27

Kamerstukken 27751 en Staatsblad 2002 111 (Wet dualisering gemeentebestuur)
Kamerstukken 28384 en Staatsblad 2003 17 (Wet dualisering provinciebestuur)