

Peter Castenmiller Bezuïningen versus meerwaarde Over de kwetsbare positie van rekenkamers

Peter Castenmiller is lid van de rekenkamer Zeeland, werkzaam bij adviesbureau Zenc en tevens lector aan de Fontys Bestuursacademie.

Rekenkamers zouden zichzelf wel terugverdienen. Daarom waren extra middelen voor een gemeente niet nodig, zo vond men in Den Haag bij de verplichting voor elke gemeente en provincie om een rekenkamer in te stellen. Er zijn dan wellicht baten, ook al zijn deze nauwelijks te kwantificeren, maar is dat dan de essentie? De essentie zou toch moeten zijn dat rekenkamers door hun kennis, onderzoeken en adviezen efficiënter en effectiever beleid bevorderen.

Vanaf 2010 zullen decentrale overheden gaan bezuinigen. Ze hanteren de kaasschaaf of schrappen complete taken; het zal in ieder geval ingrijpend zijn. De hele gemeentelijke of provinciale organisatie zal er aan moeten geloven. Dat geldt niet alleen voor de ambtelijke organisatie en de uitvoering van beleid. Alleen al voor de geloofwaardigheid zullen raden en Staten ook in eigen budgetten gaan snijden. Hierbij komt ook het budget van de rekenkamer onder vuur te liggen. Op zich is dat de omgekeerde wereld. Is dit niet juist een uitgelezen mogelijkheid voor rekenkamers om hun meerwaarde te laten zien? De rekenkamer kan juist uitstekende adviezen geven over de gewenste bezuinigingen, op basis van hun deskundigheid en de ondertussen verworven inzichten in de kwaliteit van de organisatie. Juist nu ligt er een belangrijke uitdaging voor rekenkamers.

De situatie in Zeeland

Provincies staan in de discussie over bezuinigingen momenteel extra onder druk. De rijksoverheid heeft al een flinke korting op het provinciefonds ingeboekt. Geconfronteerd met deze plotse linge veranderingen in de financiering heeft de provincie Zeeland vorig jaar eerst een vacaturestop afgekondigd en daarna, vooruitlopend op een fundamentele discussie over de te maken keuzen, van alle organisatieonderdelen het budget afgeroomd. Beide keren vertaalden de met de uitvoering van deze maatregelen belaste afdelingen de maatregelen één-op-één door naar de rekenkamer. Dat maakte de vraag urgent of dat eigenlijk wel 'zomaar' kan. Redenerend vanuit de strikte onafhankelijkheid van rekenkamers lijkt dat ongewenst, omdat in feite het college van *cs* – en passant – de controlerende mogelijkheden van de rekenkamer beperkt. Voor ons waren de maatregelen niet zonder directe gevolgen. Toevallig hadden we een vacature toen werd aangekondigd dat er een stop was op het aannemen van nieuw personeel. Aangezien we maar een kleine formatie hebben, had dit forse consequenties voor onze onderzoekscapaciteit. In feite konden we ons onderzoeksprogramma voor het lopende jaar in de prullenbak stoppen, dat was nu onhaalbaar geworden.

Vanzelfsprekend wezen we, zowel in het geval van de vacaturestop als bij het korten op ons onderzoeksbudget, de hoofden van de betrokken afdelingen erop dat maatregelen van het college van *cs* niet 'zomaar' ook van toepassing zijn op de – onafhankelijke – rekenkamer. Beide keren beriepen beide afdelingshoofden zich op het generieke karakter van de bezuinigingen, waarmee de Staten toch ook hadden ingestemd. Beide keren hebben we ons vervolgens gewend tot de verantwoordelijke portefeuillehouder. De betrokken heren wekten niet de indruk gevoelig te zijn voor de positie van de rekenkamer; eerder leken zij het welbewust een beetje op zijn beloop te laten. Uiteindelijk speelden we

het daarom maar via het presidium. De Statenfracties begrepen op dat moment wel dat eenzijdige doorvertaling van deze tijdelijke maatregelen voor ons als rekenkamer te vergaande consequenties zou hebben en maanden GS om voor ons een uitzondering te maken. Samen met het presidium en het college hebben we als aandachtspunt genoteerd dat het verstandig is om spelregels af te spreken over het aannemen, beoordelen en belonen van personeel, evenals over de regie rond het budget.

We zijn niet ongeschonden uit deze eerste ‘inleidende beschietingen’ rond de bezuinigingen gekomen. Vanuit het adagium ‘practice what you preach’ zijn de Provinciale Staten ervan overtuigd geraakt dat – al is het maar voor symboliek – ook zij bezuinigingen op hun functioneren (griffie, rekenkamer) niet uit de weg mogen gaan. Onlangs kwamen Statenfracties met moties die ingrijpende bezuinigingen op de eigen ondersteuning, waaronder de rekenkamer, impliceerden. Deze moties kregen direct algemene instemming.

Rekenkamers en bezuinigingen

Een rekenkamer heeft weinig vrienden. Dat is een direct gevolg van de fel nagestreefde onafhankelijkheid. Vriendschap impliceert dat je soms geneigd zou kunnen zijn om conclusies te trekken die niet uitluitend op een inhoudelijke afweging van argumenten zijn gebaseerd. Daarom houd je ook de nodige afstand. Toch is dat niet de enige reden dat rekenkamers weinig bondgenoten hebben. Zeker in de eerste jaren zijn rekenkamers door veel raden, colleges en ambtelijke organisaties ervaren als een instrument dat ze niet hebben besteld. Twee jaar terug leidde ik voor het ministerie van BZK een discussiebijeenkomst over de ‘opbrengsten’ van het dualisme. De aanwezigen toonden zich in overgrote meerderheid uitermate tevreden over de griffie. De rekenkamers,

daar was nauwelijks enthousiasme voor.

Rekenkamers leiden in veel gemeenten voorsnog een bestaan in de marge. De leden komen hooguit één keer per maand op het gemeentehuis, ‘s avonds in een achterzaaltje. De voorzitter overlegt, als het meezit, een paar keer per jaar met een vertegenwoordiging van de fracties. In veel gemeenten slagen rekenkamers er nauwermood in om jaarlijks twee rapporten te publiceren. Sommige van deze rapporten schieten wat inhoud, diepgang en actualiteit betreft over de hoofden van de volksvertegenwoordigers heen. Het college van B en W is zo lenig om het merendeel van de aanbevelingen over te nemen, in de commissievergadering vindt slechts een korte discussie plaats en na deze rimpeling in het politieke landschap gaan de fracties over tot de orde van de dag. De meerwaarde van rekenkamers is daarmee nauwelijks manifest.

Ja, waarom zouden fracties de rekenkamer willen ontzien bij de komende ingrijpende bezuinigingen? Laat ik het anders formuleren: zijn rekenkamers er al in geslaagd om op een dusdanig overtuigende wijze hun meerwaarde duidelijk maken, dat Staten of gemeenteraden inzien dat bezuinigen op de rekenkamer een goede illustratie van het gezegde ‘penny wise and pound foolish’ zou zijn? Ik vrees van niet. Immers, veel van de rapporten van rekenkamers blijven steken in de constatering dat het beleid niet helder of ‘SMART’ is geformuleerd en dat daarom de opbrengsten van het beleid, zo daar al harde gegevens over beschikbaar zouden zijn, niet te kwantificeren zijn. Ongetwijfeld waar en nuttig, maar het levert de overheid in kwestie maar weinig op. Rekenkamers verschillen hiermee in hun functioneren (en vaak ook in hun verschijning) eigenlijk maar weinig van Statler en Waldorf, de twee oude baasjes in de Muppet Show die vanaf hun balkon iedereen een sneer geven. Tja, zo maak je inderdaad weinig vrienden. Mocht er brand uitbreken in het theater, dan vermoed ik dat beide ‘zeurpieten’ als laatsten zouden worden gered. Anders gezegd, als er flink bezuinigd gaat worden, waarom zouden de volksvertegenwoordigers zich dan inzetten

voor de rekenkamer?

Sinds de oprichting investeert de rekenkamer Zeeland in de relatie met de Provinciale Staten. Dat betekent onder meer dat we proberen jaarlijks met elke fractie informeel te overleggen. Dat betekent dat we goed nadenken over de wijze en het moment waarop we onze rapporten presenteren. En dat betekent dat we veel werk maken van ons jaarverslag. Afgelopen jaar hebben we, anticiperend op de inhoudelijke discussie over de bezuinigingen, in ons jaarverslag een swot-analyse van de provinciale organisatie opgenomen. Deze analyse hebben we gebaseerd op alle tot nu toe door ons uitgevoerde onderzoeken. Deze swot-analyse was expliciet bedoeld om de algemene discussie over de bezuinigingen in het provinciaal beleid in te kaderen. Door aan te geven waar de zwakke punten en de bedreigingen liggen, geven we impliciet de waarschuwing af om bij eventuele bezuinigingen die kanten te ontzien. We geven niet alleen aan waar rek zit, maar ook waar nog winst te halen is door de sterke punten en kansen te belichten. Wij hebben onze ivoren toren verlaten en wagen ons in het politieke strijdveld door een dergelijk swot-analyse direct en expliciet te plaatsen in de actuele discussie over bezuinigingen. Dat is niet zonder gevaar; je kunt butsen en blauwe plekken ophopen, er kan je verweten worden dat je de onafhankelijkheid loslaat en partij wordt in een actuele discussie. Wij zijn er ons op dit soort momenten altijd sterk van bewust dat we de randen opzoeken. We hebben het eerder gedaan, omdat we liever een actieve en betrokken rekenkamer zijn dan een afstandelijke, irrelevante club. We stellen daarom heel expliciet dat onze constatering louter bedoeld zijn als inhoudelijke afbakening van de discussie. We nemen geen stelling, we wijzen alleen op belangrijke factoren en aspecten waar partijen in een echt politiek debat tenminste rekening mee kunnen houden.

Deze inhoudelijke bijdrage aan de discussie wordt door de Staten zeer gewaardeerd. Bij de behandeling van het jaarverslag in de commissie kregen we veel complimenten. Maar in dezelfde maand werd tegelijk