



Relatie tussen rekenkamer en gemeenteraad

Rekenkamers van gemeenten en provincies slagen er in om een onafhankelijke positie in te nemen en produceren rapporten die de nodige impact hebben. Dat is het goede nieuws in de evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers die in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd.

R. van der Mark, e.a., *Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers*, Utrecht: Berenschot, 2011



De bevinding dat er brede kritiek is op de onderwerpkeuze en de kwaliteit van de aanbevelingen van rekenkamers is wat minder positief. Ronduit jammer is de constatering dat rekenkamers er niet in slagen de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden en Provinciale Staten structureel te verbeteren. Daar zit de belangrijkste les van de evaluatie. Op de rapportage is op het eerste gezicht weinig aan te merken. Ten behoeve van het evaluatieonderzoek zijn onder verschillende betrokkenen bij rekenkamers – griffiers, burgemeesters en rekenkamerleden – enquêtes uitgezet. Daarbij is het jammer dat raads- en Statenleden niet rechtstreeks om hun mening is gevraagd. Dat doet afbreuk aan de waarde van de resultaten, juist omdat de relatie tussen raads- en Statenleden enerzijds en rekenkamers anderzijds een be-

langrijke en vaak lastige is.

De enquêtes zijn gevolgd door kwalitatieve interviews onder vertegenwoordigers van dezelfde groepen functionarissen, in het kader van veertien casestudies. Daardoor beschikten de onderzoekers over een grote hoeveelheid kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Deze informatie is gebruikt om een beeld te schetsen van de manier waarop rekenkamers op lokaal en provinciaal niveau functioneren. De verschillen in samenstelling en organisatievorm die in de praktijk bestaan, worden geschetst (rekenkamer of rekenkamercommissie, raadsleden of externen of een combinatie daarvan) en gekeken is of die van invloed zijn op het functioneren en de effectiviteit van de rekenkamer(commissie)s.¹ Interessant is de conclusie dat dit niet het geval is: de onderzoekers stellen vast dat het vooral 'zachte' factoren zijn, zoals betrokkenheid, politieke gevoeligheid, stijl van opereren en cultuur, die de effectiviteit van een rekenkamer bepalen.

Doorwerking

Centraal in het onderzoek staat de vraag naar de doorwerking van conclusies en aanbevelingen van rekenkameronderzoeken in het functioneren van de centrale overheden. Die vraag is in dit onderzoek maatgevend voor de effectiviteit en het succes van rekenkamers. In de rapportage maken de onderzoekers daartoe een onderscheid tussen instrumentele en conceptuele doorwerking. Instrumentele doorwerking is de daadwerkelijke doorwerking van afzonderlijke onderzoeken in het beleid van gemeente of provincie. Van conceptuele doorwerking is sprake als er in de gemeente of provincie bij de beleidsontwikkeling rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van en ervaringen met de rekenkamer.

Terwijl de instrumentele doorwerking van het rekenkameronderzoek hoog is, aarzelen de onderzoekers over de conceptuele doorwerking: de aandacht voor effectiviteit en efficiency van beleid is de afgelopen jaren zeker toegenomen, maar het is onduidelijk of dit aan de rekenkamers is toe te schrijven.

Er moeten vooral kanttekeningen worden geplaatst bij het overwegend positieve oordeel over de instrumentele doorwerking van rekenkameronderzoek. De onderzoekers hebben wel erg geleund op wat hen in de enquêtes en de casestudies is verteld. De ondervraagde partijen stellen dat de conclusies en aanbevelingen van rekenkamers over het algemeen worden overgenomen, maar daarbij onderkennen de onderzoekers onvoldoende dat alle partijen er belang bij hebben dit beeld overeind te houden: gemeenteraden en Provinciale Staten denken graag dat hun wil wet is, de rekenkamers zelf willen resultaat van hun werk zien en collega's hebben er belang bij dat raad/Staten en rekenkamer denken dat de aanbevelingen worden opgevolgd. Er zijn veel manieren om conclusies en aanbevelingen 'over te nemen' en niet allemaal betekenen ze dat het beleid en/of de uitvoering daarvan daadwerkelijk aangepast en verbeterd wordt. Het was interessant geweest dit als onderzoekers voor enkele cases na te gaan. Dat is weliswaar veel werk en daar hebben opdrachtgever en onderzoekers jammer genoeg niet voor gekozen.

Reflectie

Naast twijfels bij de conclusies over doorwerking, zijn er nog andere kanttekeningen bij het evaluatie-rapport te maken. Het geeft een keurig maar in zekere zin nietszeggend overzicht van de stand van zaken in rekenkamerland. Het laat zien hoe het staat met de verschillende rekenkamermodellen, de deskundigheid van de leden, de financiën, de wijze van ondersteuning en de manier waarop het onderzoeksproces (inclusief de onderwerpkeuze) binnen de rekenkamers verloopt. Het leidt allemaal niet tot belangrijke nieuwe inzichten. Maar dit manco kan wellicht niet de onderzoekers worden verweten. Dit is ongetwijfeld het onderzoek waar het ministerie van Binnenlandse Zaken als opdrachtgever om heeft gevraagd. Het ministerie heeft gekozen voor algemene, weinig diepgaande en voor de hand liggende onderzoeksvragen. Dit heeft logischerwijs geresulteerd in algemene, weinig diep-

gaande en voor de hand liggende conclusies. Al met al is het daardoor een nogal saai rapport. Het ministerie zal tegenwerpen dat de onderzoeksvragen direct voortkomen uit de doelstellingen van de wet en dat het onderzoek geen andere ambitie had dan een wetsevaluatie te zijn, namelijk van de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur en de daarmee samenhangende wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet. Dat neemt niet weg dat er sprake is van gemiste kan-

Gemeenteraden en Provinciale Staten hebben nooit om het instrument rekenkamer gevraagd

sen. Het Berenschotrapport laat zien dat de meeste raads- en Statenleden de (potentiële) meerwaarde van rekenkamers inzien en willen benutten. Dat is mooi, maar onze stelling is dat dit in de praktijk nog onvoldoende gebeurt. Aan de relatie tussen rekenkamers enerzijds en raden en Staten anderzijds valt nog heel wat te verbeteren. Wij baseren die stelling op eigen ervaringen met rekenkameronderzoek, maar vooral ook op signalen van vele rekenkamerleden en raads- en Statenleden. Die signalen hebben in het evaluatierapport nauwelijks een plaats gekregen. Als het rapport wordt ervaren als een uitnodiging om 'over te gaan tot de orde van de dag', is er voor het decentraal bestuur en de rekenkamers geen enkele reden er blij mee te zijn.

Ontstaansgeschiedenis

Hoe is de relatie tussen rekenkamers en volksvertegenwoordigers op lokaal en provinciaal niveau? Een eerste vaststelling is dat gemeenteraden en Provinciale Staten nooit om het instrument rekenkamer hebben gevraagd. In dat opzicht had een reflectie op de introductie van het instrument rekenkamers in het decentrale bestuur veel aan het evaluatieonderzoek kunnen toevoegen. Lokale en provinciale rekenkamers zijn tijdens de behandeling van de Wet dualisering aan de wet toegevoegd, zonder dat daarbij goed over de rol en positionering van het instrument is nagedacht. Het leek een goed idee op decentraal niveau een controle-instrument te creëren, in navolging van de Algemene

¹ Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, de VNG en de NVRR, januari 2011.



Rekenkamer. Maar de discussies hierover verliepen onverwacht moeizaam. Onder druk van gemeentebesturen voerde de VNG een succesvolle lobby tegen het verplichte karakter van decentrale rekenkamers. Naast het argument dat het verplicht stellen van een rekenkamer een inbreuk zou vormen op de lokale autonomie, werd ook gevreesd voor de extra kosten die het inrichten en in stand houden van een rekenkamer met zich mee zouden brengen.

De parlementaire behandeling ontaarde in een ter plekke verzonden compromis, waarin 'een rekenkamerfunctie' verplicht werd gesteld, maar gemeenten in de invulling daarvan vrij werden gelaten. Dat betekende dat gemeenten zelf het budget en de samenstelling mochten bepalen. In de hectiek werd over de consequenties van de invoering van de rekenkamerfunctie nauwelijks nagedacht. Eigenlijk ging de discussie alleen over de invoering zelf, niet over de beoogde meerwaarde.

Volksvertegenwoordigers waarderen de objectieve blik van de rekenkamer

De memorie van toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur (idem voor provincies) stelt dat rekenkamers de controlerende functie van de gemeenteraad moeten versterken. Verder werden rekenkamers geacht een rol te spelen in de groeiende belangstelling voor effectiviteitsonderzoek, moesten ze een bijdrage leveren aan de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets en aan het afleggen van rekenschap aan de burgers.

In de praktijk hebben rekenkamers er massaal voor gekozen zich tot controle op de uitvoering van beleid (achteraf) te beperken. Dat is goed te zien aan de vaststelling in het Berenschotonderzoek dat het merendeel van de rekenkamers zich 'om principiële redenen' concentreert op evaluatieonderzoek en weg probeert te blijven van politiek omstreden onderwerpen, terwijl veel raads- en Statenleden dat toch wel graag zouden willen. De overige in de memorie van toelichting opgenomen doelstellingen, met name het afleggen van rekenschap aan burgers, krijgen veel minder aandacht. De controle heeft in de praktijk van menige rekenkamer dus een nogal beperkte uitwerking gekregen. De dominante aanpak is er één van analytisch complexe evaluatieonderzoeken, met gelaagde en gedetailleerde normenkaders, gevolgd door een uitput-

tende verzameling van informatie die feilloos, volledig en compleet moet zijn, afgerond met een batterij aan conclusies en aanbevelingen. Dat is een veilige en begrijpelijke keuze, zeker in de beginperiode, waarin lokale en provinciale rekenkamers hun gezag moesten vestigen. Maar het is, gezien de ruimte die de wet en de memorie van toelichting bieden, tevens een beperkte rolopvatting.

Er zijn genoeg voorbeelden te geven van andere werkwijzen die evenzeer de controlerende functie van raden en Staten kunnen versterken en die bovendien een bijdrage leveren aan de andere in de memorie van toelichting opgenomen doelstellingen. Zo zou een goede analyse van de wijze van informatievoorziening door het gemeentebestuur aan de raad, gevolgd door aanbevelingen, de controlerende kwaliteiten van de raad aanmerkelijk kunnen versterken. Bovendien zou dit het vermogen om aan de samenleving rekenschap af te leggen, ten goede komen. Een tweede voorbeeld is de evaluatie van grote projecten, zoals een nieuw stadshart of stationsomgeving, waar veel rekenkamers zich aan wagen. Tegen de tijd dat lokale kranten of internetfora moord en brand schreeuwen over de overschrijdingen, willen rekenkamers wel eens besluiten de gang van zaken te evalueren. Dat resulteert dan in veel 'goede wijsheid achteraf'. Maar vanuit de kwaliteit van het openbaar bestuur is er veel meer mee te winnen als een rekenkamer bij aanvang van een groot project de verantwoordelijkheden van de raad (of Staten) in de uitvoering in kaart brengt en aangeeft op welke momenten in het proces die kunnen worden ingevuld. De rekenkamer kan aangeven welke criteria daarbij gebruikt kunnen worden en welke informatie nodig is om die verantwoordelijkheden waar te maken. Dat lijkt in het geheel niet op een evaluatieonderzoek, maar zou wel eens meer betekenis voor het slagen van een 'groot project' kunnen hebben, dan een evaluatieonderzoek als het kalf verdronken is.

Het is belangrijk aan te tekenen dat het Berenschotonderzoek laat zien dat veel raads- en Statenleden deze variëteit aan onderzoeksvormen – de onderzoekers noemen toekomstverkenningen en informerende onderzoeken als voorbeelden – bijzonder waarderen. Zij waarderen de objectieve en onafhankelijke blik van de rekenkamer en zouden graag zien dat die wat breder wordt toegepast. De volksvertegenwoordigers hebben blijkbaar geen last van de 'controletoeren' in het decentraal bestuur, de

vaakgebruikte term voor stapeling van controle-instrumenten. Uit het onderzoek blijkt dat raads- en Statenleden nauwelijks overlap ervaren met accountantscontrole of artikel 213a/217a-onderzoek door gemeente- en provinciebestuur. De enigen die over de veelheid aan controle-instrumenten klagen, zijn – logischerwijs – de objecten van die controle, namelijk bestuurders op lokaal en provinciaal niveau. Die klacht lijkt in de praktijk van het decentraal bestuur weinig gegrond te zijn. Artikel 213a-/217a-onderzoek is in veel gemeenten en provincies feitelijk niet of nauwelijks van de grond gekomen, de gemeentelijke accountant hanteert in zijn jaarlijkse onderzoek een uiterst beperkte opvatting van rechtmatigheid en de rekenkamer(commissie) doet in de meeste gemeenten twee tot drie onderzoeken per jaar. Dat kan toch moeilijk als een opeenstapeling van controle worden beschouwd.

Louter evaluaties?

De eerder genoemde voorbeelden van alternatieve onderzoeksvormen raken aan de essentie van de uitdagingen waarvoor rekenkamers enerzijds en raden en Staten anderzijds momenteel staan. Veel gemeenteraden en Staten hebben de rekenkamers ervaren als een instrument waar ze eigenlijk niet om hebben gevraagd. Ze hebben de rekenkamer 'gedoogd'. Er heeft zich een praktijk ontwikkeld waarbij gemeenteraden in zekere zin weinig last van rekenkamers hebben, maar er tegelijkertijd minder van profiteren dan mogelijk is. Te weinig wordt gezamenlijk naar mogelijkheden gezocht om meer van de min of meer afgedwongen samenwerking te profiteren. Ondanks pogingen van beide kanten is de afstand tussen rekenkamers en raden/Staten aanzienlijk, zo blijkt ook uit de evaluatie. Enerzijds hebben rekenkamers zich wat al te zeer in hun eigen hobbykamer opgesloten, hard aan het werk om zo goed mogelijke producten op te leveren. Een paar keer per jaar komen ze naar buiten om enthousiast met een doorwrochte rapportage te zwaaien, waarvan menig raads- of Statenlid zich afvraagt of en wanneer hij daar om heeft gevraagd. In het Berenschot-onderzoek wordt geconstateerd dat raads- en Statenleden graag andere dan louter evaluatie-onderzoeken van rekenkamers willen ontvangen. Maar veel rekenkamers hebben te gemakkelijk verondersteld, dat raads- en Statenleden wel overtuigd zouden zijn van de belangrijke meerwaarde van het instrument rekenkamer en diens producten. Investerings die re-

kenkamers in nog betere onderzoeksmethoden doen, nog meer kwaliteitseisen en nog zorgvuldiger procedures, zullen eerder averechtse effecten hebben. In plaats daarvan moet de discussie met raden en Staten worden gevoerd over de vraag met wat voor onderzoeken of andere producten de rekenkamer hen van dienst kan zijn. Niet 'in opdracht van', maar wel luisterend naar de wensen en behoeften van volksvertegenwoordigers. Aan de andere kant bekommen gemeenteraden zich niet altijd voldoende om 'hun' rekenkamer. Te vaak worden rapporten plichtmatig behandeld en conclusies zonder meer overgenomen, zonder dat met rekenkamerleden of onderzoekers over hun bevindingen en ervaringen de discussie wordt aangegaan. Na een aantal jaren onderzoek te hebben gedaan, zijn veel rekenkamerleden goede gesprekspartners voor de raad als het erom gaat zicht te krijgen op bepaalde patronen van gemeentelijke beleidsvorming en -uitvoering.

Rekenkamers hebben zich nog niet overal ontwikkeld tot geliefde instanties

Daar zou veel meer gebruik van kunnen worden gemaakt, maar dergelijke gesprekken vinden in de meeste gemeenten zelden plaats. Uit het Berenschotonderzoek blijkt overigens, dat volksvertegenwoordigers zich daarvan bewust zijn: de potentie van rekenkameronderzoek ter versterking van hun kaderstellende en controlerende rol wordt breed onderkend. Er zijn zelfs gemeenteraden die er in de afgelopen maanden voor hebben gekozen het budget van hun rekenkamer op 0 euro te stellen. Daarmee voldoen deze gemeenten aan de wettelijke verplichting om over een rekenkamerfunctie te kunnen beschikken, maar maken ze er bewust een tandeloze tijger van. Het blijkt eveneens uit het gegeven dat andere gemeenten hun rekenkamerfunctie aan een commercieel bureau 'uitbesteden'. In die constructie doet een rekenkamer één of twee onderzoekjes per jaar, waar het desbetreffende bureau vooral beter van wordt en waar niemand verder enig omkijken naar heeft.

Conclusie

In de zes tot tien jaar dat in alle gemeenten en provincies rekenkamers actief zijn, hebben zij zich nog niet overal ontwikkeld tot gewaardeerde en geliefde

instanties. Het kan en moet beter, want het functioneren van rekenkamers is nauw met het functioneren van raden en Staten verweven. Wil men dat functioneren versterken, dan kunnen rekenkamers een uiterst nuttige rol vervullen. Samen met de griffier zijn ze nu eenmaal de meest voor de hand liggende bondgenoot van de volksvertegenwoordigers. Daarvoor zal er beter en intensiever contact tussen re-

kenkamers en volksvertegenwoordigers moeten komen en dan niet louter over onderwerpkeuze en doorlooptijd van onderzoeken, zoals in het Berenschotonderzoek wordt aanbevolen. Het moet een wezenlijker ontmoeting worden, waarbij de vraag centraal staat op welke manier rekenkamers nog meer kunnen bijdragen aan het werk van raden en Staten. ■

De machten van het Binnenhofcomplex

In Nederland bestaat weliswaar de scheiding der machten, maar de verschillende van elkaar onafhankelijke instituties staan op het Binnenhof gebroederlijk naast elkaar. Voor het eerst in de geschiedenis wordt de zetel van die machten, aan noordzijde van het Binnenhofcomplex, in kaart gebracht onder redactie van Henk te Velde en Diederik Smit in *Van Torentje tot Trêveszaal* (Den Haag: De Nieuwe Haagsche, 2011). De Tweede Kamer, de Raad van State, de Eerste Kamer, Algemene Zaken en de Ridderzaal worden in hun pracht en praal, in hun oude en nieuwe geschiedenis beschreven, zoals de vorstelijke

vertrekken in de late Middeleeuwen en de machtsverhoudingen die het Binnenhof in de zestiende en zeventiende eeuw in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden weerspiegelde. Ook de kunstzinnige en politieke uitingen worden uitgelegd, zoals de decoraties van de Trêveszaal die de deugden van het openbaar bestuur tonen, het panorama van functies die het Binnenhof voor de bevolking vertegenwoordigde, de grootste negentiende-eeuwse plannen die er voor het Binnenhof werden bedacht en waarvan gelukkig niets terecht is gekomen, de gevelornamenten die vanaf de vroege zeventiende

eeuw in de traditie van het Hollandse maniërisme passen, de machtsbetekenis van het Torentje en de Trêveszaal en de geschiedenis van de ministerraad. Tenslotte vertellen alle nog levende premiers in een interview hoe ze hun werkplek aan het Binnenhof hebben ervaren. De illustratie toont de middenpoort op het Binnenhof met links de toegangspoort tot in die tijd het gebouw van de Hoge Raad, rechts - op de plaats van het huidige ministerie van Algemene Zaken - de gebouwen van het ministerie van Binnenlandse Zaken, tekening uit 1834 van A. Oltmans Jr. (814-1853).



Collectie: Haags Gemeentearchief