



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers

Eindrapport

Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers

Eindrapport

**Ronald van der Mark
André Oostdijk
Rachel Beerepoot
Hessel Heins**

12 mei 2011

Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers

Eindrapport

Inhoud	Pagina
Samenvatting	1
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Vraagstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Operationalisatie van de effectiviteit van rekenkamer(commissie)s	3
1.4 Onderzoeksopzet	4
1.5 Begeleidingscommissie	7
1.6 Leeswijzer	7
2. Palet aan rekenkamer(commissie)s	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Organisatievorm	8
2.3 Samenstelling en tijdsbesteding	12
2.4 Onverenigbare betrekkingen	13
2.5 Deskundigheid van de rekenkamer(commissie)	13
2.6 Publiciteit	15
2.7 Financiën	15
2.8 Bezuinigingen	17
3. Werkwijze van de rekenkamer(commissie)	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Ondersteuning	19
3.3 Onderwerpkeuze	20
3.4 Onderzoeksproces	25
3.5 Beoordeling van de werkwijze en producten	25
4. Positie van de rekenkamer(commissie) in het krachtenveld	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Medewerking	28
4.3 Relatie met de raad/ps	28
4.4 Ongevraagde invloedsuitoefening door raad/ps of college	29
4.5 Beoordeling gevoel voor politieke verhoudingen	30
4.6 Verbonden partijen	31

Berenschot

5. Doorwerking van de rekenkamer(commissie)	33
5.1 Inleiding	33
5.3 Conceptuele doorwerking	34
5.4 Politiek klimaat	36
5.5 Cijfer doorwerking	37
5.6 Doorkijk naar de toekomst	38
6. Conclusies en aanbevelingen	41
6.1 Inleiding	41
6.2 Stand van zaken	41
6.3 Varianten van de rekenkamer	44
6.4 Effectiviteit van de rekenkamer(commissie)s	45
6.5 De lijnen samen pakkend	48
6.6 Aanbevelingen	49

Bijlagen

Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording
Bijlage 2	Begeleidingscommissie en team opdrachtgever
Bijlage 3	Analysekader
Bijlage 4	Enquête voorzitters
Bijlage 5	Enquête griffiers
Bijlage 6	Enquête burgemeesters

Samenvatting

Vraagstelling en onderzoeksopzet

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Berenschot de gemeentelijke en provinciale rekenkamers geëvalueerd. Aan deze evaluatie lag de volgende vraagstelling ten grondslag:

In welke mate worden de in Gemeente-/Provinciewet en de Memorie van Toelichting genoemde doelen bij de instelling van provinciale en lokale rekenkamers gerealiseerd? Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de rekenkamers? In hoeverre zijn deze beïnvloedbaar door het rijk, provincies, gemeenten en/of rekenkamers zelf? Welke aanbevelingen vloeien daar uit voort?

Na een korte oriëntatie is een drietal enquêtes uitgezet onder alle provinciale en lokale rekenkamervoorzitters, alle griffiers (als schakel naar de raad/staten) en onder de burgemeesters (als voorzitter van zowel de raad als het college). Met een tweetal commissarissen van de koningin is een mondeling interview afgenomen. De respons onder de voorzitters (62%) en de griffiers (56%) was hoog en representatief voor de totale populatie. De respons onder burgemeesters bedroeg 28%. Wel is hier sprake van een oververtegenwoordiging van burgemeesters uit kleinere gemeenten. De uitkomsten uit de enquêtes zijn verder verdiept in 14 casestudies waarin we verschillende typen rekenkamer(commissies) nader onder de loep hebben genomen.

Invalshoek van de evaluatie

Rekenkamer(commissie)s voeren jaarlijks een aantal onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke en provinciale beleid. Wanneer de raads- en statenleden de conclusies en aanbevelingen onderschrijven en ook het college de aanbevelingen (deels) overneemt, is er sprake van *doorwerking*. Een rekenkamer(commissie) die een hoge mate van doorwerking weet te realiseren, is voor deze evaluatie als effectief gedefinieerd. We onderscheiden twee vormen van doorwerking, namelijk instrumenteel en conceptueel. Bij *instrumentele doorwerking* gaat het om de concrete doorwerking van afzonderlijke rekenkameronderzoeken in het beleid van de gemeente of provincie.

Van *conceptuele doorwerking* is sprake wanneer zowel de raad/provinciale staten (ps), het college en de ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling rekening houden met of geleerd hebben van het fenomeen rekenkamer(commissie) in hun gemeente of provincie. De aanwezigheid van een rekenkamer(commissie) in de afgelopen jaren heeft in dat geval dan als zodanig effect gehad op de reguliere beleidsprocessen, breder dan alleen de onderzochte onderwerpen.

Het functioneren van rekenkamer(commissie)s

Een rekenkamer(commissie) kan verschillende vormen aannemen, uiteenlopend van een externe rekenkamer met alleen externe leden tot een rekenkamercommissie met uitsluitend interne leden (zie hoofdstuk 2 voor een verdere omschrijving). Het meest voorkomende model is een rekenkamercommissie waarin raadsleden zitting hebben (40%). Het externe model is minder gangbaar (13%). Vastgesteld is dat de vorm die bij de instelling van de rekenkamer(commissie)s is gekozen de afgelopen jaren veelal niet veranderd is.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de rekenkamer(commissie)s een onafhankelijke positie bekleden die in lijn is met de formele positie zoals die uit de Gemeente- en Provinciewet naar voren komt. In het algemeen is men positief over het functioneren van de rekenkamer(commissie)s. Belangrijke elementen hierbij zijn de deskundigheid van de leden van de rekenkamer(commissie) en de kwaliteit van de producten. Er is echter ook brede kritiek op rekenkamer(commissie)s. Met name de onderwerpkeuze, de lange duur van het onderzoeksproces en/of de kwaliteit van de aanbevelingen stuiten op weerstand.

Effectiviteit van de rekenkamer(commissie)s

Deze kritiek doet weinig af aan de impact van de onderzoeken. De aanbevelingen worden in de regel onderschreven door de raden/staten en vervolgens ook overgenomen door de colleges. De vertaling in het beleid is dan een kwestie van tijd. De instrumentele doorwerking van de rapporten van de rekenkamer(commissie) is met andere woorden hoog. Dit betekent dat de controlerende functie van de raad/ps versterkt is. Tegelijkertijd stellen we – op basis van de casestudie – vast dat deze versterking beperkt blijft tot het onderwerp dat door de rekenkamer(commissie) is onderzocht. De opgedane inzichten worden niet automatisch benut op andere terreinen waar de rekenkamer(commissie) geen onderzoek heeft verricht. Dit geldt ook voor de kaderstellende rol. De raads-/statenleden stellen dat ze de rapporten onvoldoende benutten om tot een betere kaderstelling te komen. Daarmee is de bijdrage van rekenkamer(commissie)s aan de versterking van de kaderstellende rol beperkt.

Verder stellen we vast dat de organisatievorm, budgetten en politieke verhoudingen geen factoren van betekenis zijn voor het functioneren van de rekenkamer(commissie)s en de doorwerking van de conclusies en aanbevelingen. Los van de kwaliteit van de producten zijn het veel meer ‘zachte factoren’ als betrokkenheid, politiek gevoel, stijl van opereren en cultuur die de effectiviteit van de rekenkamer(commissie) bepalen.

Het voorgaande houdt in dat de doelen die in de Gemeente- en Provinciewet ten aanzien van rekenkamers zijn geformuleerd ten dele worden gerealiseerd. Van het structureel verbeteren van de kaderstellende en controlerende rol van de raad/ps is weinig sprake. Wel constateren we dat de aandacht van de besturen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid is gegroeid. De bijdrage van de rekenkamer(commissie)s hieraan kunnen we echter niet isoleren van de effecten van andere instrumenten die hiervoor zijn ingezet. Dit neemt niet weg dat de meeste raads- en statenleden de (potentiële) meerwaarde van rekenkamer(commissie)s inzien en graag willen benutten. De realisatie hiervan is de opgave voor de komende jaren voor zowel rekenkamer(commissie)s als raden/staten.

Aanbevelingen

De evaluatie mondt uit in een serie aanbevelingen die in paragraaf 6.6. de revue passeren. De aanbevelingen zijn geadresseerd aan het ministerie van BZK, de rekenkamer(commissie)s, raden/staten en aan de colleges. In de kern komt het erop neer dat rekenkamer(commissie)s zich ervan bewust moeten zijn dat ze opereren in een complex krachtenveld waarin ook het college, de raad/staten en de ambtelijke organisatie een rol hebben. In onderling overleg moet de rekenkamer(commissie) zo goed mogelijk gepositioneerd worden. Alle partijen hebben daarin een eigen rol en verantwoordelijkheid. Gezamenlijk zou moeten worden bezien wat dat betekent voor de wijze waarop de rekenkamer(commissie) haar onderwerpen selecteert en het onderzoeksproces vorm geeft. Dat uiteraard binnen de wettelijke kaders en zonder te tornen aan de onafhankelijkheid van de rekenkamer(commissie). Een wetswijziging is daarmee niet aan de orde.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2002 is voor provincies en gemeenten het zogenoemde duale stelsel ingevoerd. Sindsdien zijn de rollen, taken en posities van de gemeenteraad c.q. provinciale staten (ps) en het college gescheiden. Het college bestuurt binnen door de raad of ps gestelde kaders. De raad/ps controleert de wijze waarop het college zijn taken uitvoert.

Als onderdeel van de dualisering zijn provincies (vanaf 2005) en gemeenten (vanaf 2006)¹ verplicht een rekenkamer of rekenkamercommissie² in te stellen. Deze “onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid” van door het gemeente- dan wel provinciale bestuur gevoerde bestuur³. De Memorie van Toelichting geeft hiervoor de volgende inhoudelijke overwegingen⁴:

- de rekenkamer(commissie) versterkt de positie van de raad/ps ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie
- de aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid groeit – burgers beoordelen de overheid steeds meer hierop
- een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets is gewenst
- de rapportages van de rekenkamer vormen een goed aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan burgers.

Wat zegt de Wet?

- Instellen van een rekenkamer is verplicht.
- Algemene eisen t.a.v.: samenstelling, taken en bevoegdheden.
- Procedurele eisen t.a.v. samenstelling, taken en uitvoering.
- Vanuit groeiende aandacht voor belang van doelmatigheid en doeltreffendheid en verbetering van de rechtmatigheidstoets is een rekenkamer van belang. Rechtmatigheidscontrole richt zicht op systeemtoetsen.

Zowel de Provinciewet als de Gemeentewet gaat uitvoerig in op procedurele eisen waaronder de benoeming van leden, onverenigbare functies van lidmaatschap en het afleggen van de eed. Inhoudelijk gezien laat de wet de rekenkamer(commissie) vrij in haar manier van opereren. Zo is de keuze voor te onderzoeken onderwerpen vrij, bepaalt de rekenkamer(commissie) zelf hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd, wanneer wordt gepubliceerd enzovoorts.

¹ Zie de Provincie- en Gemeentewet

² Omwille van de leesbaarheid beperken we ons tot de term rekenkamer(commissie).

³ Respectievelijk artikel 182 lid 1 Gemeentewet en artikel 183 lid 1 Provinciewet.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 751, nr. 3, blz. 66

1.2 Vraagstelling en onderzoeksvragen

Bij de invoering van de Wet dualisering is vastgelegd om vijf jaar na het instellen van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers hun functioneren te evalueren. De evaluatie moet uitwijzen in hoeverre de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd, in hoeverre de rekenkamer naar behoren werkt en waar eventuele verbeterpunten liggen. Van deze doelstelling is de volgende centrale vraag afgeleid.

In welke mate worden de in Gemeente-/Provinciewet en de Memorie van Toelichting genoemde doelen bij de instelling van provinciale en lokale rekenkamers gerealiseerd? Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de rekenkamers? In hoeverre zijn deze beïnvloedbaar door het rijk, provincies, gemeenten en/of rekenkamers zelf? Welke aanbevelingen vloeien daar uit voort?

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Wat is de stand van zaken omtrent gemeentelijke en provinciale rekenkamer(commissie)s?
 - a) Hoe zijn de gemeentelijke en provinciale rekenkamer(commissie)s gepositioneerd en samengesteld?
 - b) Hoe wordt aan de verschillende randvoorwaarden voldaan?
 - c) Wat zijn de activiteiten van de rekenkamer(commissie)s?
 - d) Is er sprake van overlap tussen onderzoeken van de rekenkamer die verband houden met rechtmatigheid en het onderzoek dat door de accountant wordt gedaan?
 - e) Voldoen de rekenkameronderzoeken aan de kwaliteitseisen van zorgvuldigheid, objectiviteit, onderbouwing, consistentie, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid?
 - f) Wat is de impact van het onderzoek (worden de aanbevelingen opgevolgd)?
2. Wat zijn de ervaringen met de verschillende varianten van de rekenkamer?
 - a) Hoe bezien rekenkamercommissies hun functioneren, mede gelet op het feit dat de commissie zowel bestaat uit interne leden als uit externe leden?
 - b) Hoe bezien rekenkamers hun functioneren, mede gelet op het feit dat er geen interne leden in de rekenkamer zitten?
 - c) Hoe bezien gemeenschappelijke rekenkamer(commissie)s hun functioneren?
3. Worden de doelstellingen van de rekenkamer(commissie)s behaald (komen de veronderstellingen van de regering uit)?
 - a) Versterkt het instrument van (rekenkamercommissie)s de positie van de raad ten aanzien van zijn controlerende functie?
 - b) Groeit de aandacht en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid als gevolg van de rekenkamer(commissie)?
 - c) Kan de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het bestuur door middel van rekenkameronderzoek op een adequate manier worden onderzocht? En verbetert deze als gevolg van het instellen van rekenkamer(commissie)s?
 - d) Worden burgers geïnformeerd over de rapportages van de rekenkamer(commissie)s en wordt hiermee rekenschap aan hen afgelegd?

Vraag 1 betreft met name een inventarisatie van de huidige situatie in ons land inclusief recente ontwikkelingen wat betreft de rekenkamer(commissies).

Vraag 2 (varianten in samenstelling) heeft als een rode draad door de evaluatie gelopen. Dit omdat op voorhand de verwachting was dat de gekozen invulling van invloed is op de effectiviteit van de rekenkamer(commissie)⁵.

Voor wat betreft vraag 3 geldt dat we voor een specifieke operationalisatie van het begrip effectiviteit hebben gekozen. Hierop gaan we in de volgende paragraaf in.

1.3 Operationalisatie van de effectiviteit van rekenkamer(commissie)s

Rekenkamer(commissie)s voeren jaarlijks een aantal onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke en provinciale beleid. De uitkomsten van deze onderzoeken worden vertaald in een serie conclusies en aanbevelingen die aan de raad of ps worden aangeboden. De raads- en statenleden kunnen deze aanbevelingen geheel of deels overnemen en het college aansporen beleid te gaan ontwikkelen dan wel te wijzigen. De volksvertegenwoordigers kunnen zo hun kaderstellende en/of controlerende functie uitoefenen. Wanneer het college de aanbevelingen (deels) overneemt, is er – in bestuurskundige termen – sprake van *doorwerking*. Het accent in de vraagstelling leggen wij daarom op de *doorwerking* van de rekenkamer(commissie).

We onderscheiden twee vormen van doorwerking, namelijk instrumenteel en conceptueel. Bij *instrumentele doorwerking* gaat het om de concrete doorwerking van het rekenkameronderzoek in het beleid van de gemeente of provincie. De conclusies en aanbevelingen worden (deels) in beleid verwerkt. Van instrumentele doorwerking is sprake wanneer het college een aanbeveling uit een rapport opvolgt. Doorgaans is dit terug te vinden in beleidsnotities. Ook wanneer er sprake is van een minimale aanpassing, bijvoorbeeld om een betere aansluiting op lopend beleid te scheppen, is er sprake van instrumentele doorwerking.

Van *conceptuele doorwerking* is sprake wanneer zowel de raad/ps, het college en de ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling rekening houden met of geleerd hebben van het fenomeen rekenkamer(commissie) in hun gemeente of provincie. De aanwezigheid van een rekenkamer(commissie) in de afgelopen jaren heeft dan als zodanig effect gehad op de reguliere beleidsprocessen. Er is met andere woorden meer oog voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid. Deze vorm van doorwerking ligt dicht aan tegen de anticiperende doorwerking die in de literatuur ook wordt benoemd.

De instrumentele doorwerking van rekenkamers is relatief eenvoudig te bepalen. Aan de hand van notities, verslagen en dergelijke is feitelijk vast te stellen welke opbrengsten de ondernomen

⁵ In de *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie* (VNG, januari 2011) die tijdens de looptijd van de evaluatie verscheen, wordt uitgebreid ingegaan op de juridische verschillen tussen de rekenkamer en de rekenkamerfunctie. Deze verschillen en de mogelijke praktische gevolgen daarvan vallen buiten het bestek van deze evaluatie.

activiteiten hebben gehad. Voor wat betreft de conceptuele doorwerking ligt dat gecompliceerder. Het gaat immers om processen die voor een groot deel 'in het hoofd' plaats vinden. Tegelijkertijd zijn er andere factoren als de accountantscontroles, artikel 213a-/217a-onderzoeken, ervaringen met de dualisering enzovoorts die de doorwerking beïnvloeden. Om de invloed van rekenkamers daarop zo goed mogelijk te isoleren, hebben we hier in de evaluatie expliciet op doorgevraagd. Daarbij hebben we een onderscheid gemaakt in twee typen effecten, te weten het:

- met meer oog voor de effectiviteit en doelmatigheid opereren van de gemeente/provincie
- versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad/ps.

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit een korte oriëntatiefase, een serie enquêtes en casestudies. Hieronder geven we een korte schets van de onderzoeksopzet. In bijlage 1 is een uitgebreide verantwoording opgenomen.

Oriëntatiefase

De oriëntatiefase had als doel de hiervoor geschetste operationalisatie van doorwerking te toetsen en verder uit te werken. Verder hebben we eerdere evaluaties van en rapportages ten behoeve van rekenkamer(commissie)s bestudeerd teneinde zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij eerdere studies, waaronder de evaluatie uit 2007⁶, het rapport *Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap*⁷ en de Rekenkamermonitor van Necker van Naem. Op onderdelen fungeren deze eerdere onderzoeken daarmee als voor- en tussentijdse metingen. Bij het opstellen van de vragenlijsten hebben we in een aantal gevallen vragen overgenomen. Tijdens de analyse zijn de onderzoeken gebruikt om onze resultaten in perspectief te plaatsen.

Bestudeerde onderzoeken

'Leren afrekenen', de evaluatie uit 2007 had als doel om relatief kort na de verplichte invoering van de rekenkamer(commissie)s een beeld te schetsen van de uitvoeringspraktijk. Onder andere de samenstelling en positionering, de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamers functioneerden en de activiteiten werden ontplooid zijn onderzocht. Kern van de evaluatie was een enquête onder leden van rekenkamer(commissie)s, griffiers en secretarissen. Opdrachtgever was het ministerie van BZK.

Het onderzoek 'Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap' was gericht op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop rekenkamer(commissie)s institutioneel zijn vormgegeven, hun rolopvatting, feitelijk handelen en de aandachts- en knelpunten die in het functioneren zijn te herkennen. Het onderzoek dat in 2010 is uitgevoerd, bestond uit een literatuurstudie, interviewronde en een enquête. Opdrachtgever was de

⁶ Radboud Universiteit, Universiteit van Tilburg en B&A groep, Leren Afrekenen, een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s, oktober 2007

⁷ Byond i.s.m. De Jong Beleidsadvies, december 2010

Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRN).

De Rekenkamermonitor wordt jaarlijks uitgevoerd door De Lokale Rekenkamer. De eerste meting vond plaats in 2005. Jaarlijks worden alle rekenkamer(commissie)s gevraagd een vragenlijst in te vullen. De vragenlijst is niet alle jaren gelijk maar focust op ontwikkelingen en/of bepaalde thema's.

We hebben verder in deze fase oriënterende gesprekken gevoerd met:

- De heer Bolding, secretaris provincie Groningen
- De heer Huisman, VNG
- De heer Kerklaan, VNG
- De heer Van Ruitenbeek, raadsgriffier Houten
- De heer Markensteyn, voorzitter NVRN

Deze fase mondde uit in een analysekader en een serie vragenlijsten voor de enquêteperiode.

Enquêteperiode

Tijdens de tweede onderzoeksfase hebben we drie enquêtes uitgezet. Dit met als belangrijkste doel het 'palet aan rekenkamers' dat ook in andere onderzoeken wordt beschreven te actualiseren en verder om informatie over de doorwerking van rekenkamers en verklarende factoren daarvoor te verzamelen. De enquêtes zijn daarmee belangrijke informatiebronnen om de ontwikkelingen in de tijd vast te stellen, enkele hypothesen over de doorwerking te toetsen en om de basis te leggen voor de casestudies. Zowel de rekenkamervoorzitters, de griffiers (met het verzoek om de vragen te beantwoorden vanuit het perspectief van de raad/ps) en de burgemeesters (als voorzitter van het college en de raad) zijn bevestigd. Met twee commissarissen van de koningin is een persoonlijk interview afgenomen (de heer Franssen van de provincie Zuid-Holland en de heer Cornielje van de provincie Gelderland).

De enquêteperiode liep van begin december 2010 tot half januari 2011 voor de griffiers. Voor de voorzitters is de looptijd verlengd tot half februari 2011. De burgemeesters zijn bevestigd in de periode vanaf half januari 2011 tot begin maart 2011.

Respons

De enquête voor griffiers is uitgezet onder 443 griffiers van 431 gemeenten en 12 provincies. Van de griffiers heeft in totaal 56% de vragenlijst ingevuld (56% van de gemeentelijke en 58% van de provinciale griffiers).

De respons onder de rekenkamer(commissie)voorzitters is hoger. De enquête is uitgezet onder alle 330 voorzitters. Daarvan heeft 62% medewerking verleend (61% van de gemeentelijke en 100% van de provinciale rekenkamers).

Van de burgemeesters hebben we 120 ingevulde vragenlijsten terug ontvangen (twintig meer dan de doelstelling). Daarmee heeft 28% van alle zittende burgemeesters de vragenlijst ingevuld.

Analyse van de respons

Teneinde de representativiteit van de respons te bepalen, hebben we een aantal analyses uitgevoerd. De conclusie daaruit is, is dat de responsverdeling die voor wat betreft de voorzitters en de griffiers in lijn is met het beeld uit eerdere onderzoeken ook spoort met de populatieverdelingen die uit CBS-onderzoeken naar voren komen. Voor wat betreft de burgemeesters is er sprake een oververtegenwoordiging van burgemeesters uit gemeenten kleiner dan 100.000 inwoners. Dat is begrijpelijk aangezien de enquêtes verspreid zijn door het Genootschap van Burgemeesters tijdens de voor beroepsgroep georganiseerde 'Lochemdagen'. Daar nemen verhoudingsgewijs meer burgemeesters uit kleinere gemeenten aan deel.

Casestudie

De uitkomsten uit de enquêtes zijn verder verdiept in 14 casestudies van verschillende typen rekenkamer(commissies). Dit door dieper in te gaan op onder meer de samenstelling van de rekenkamer(commissie) en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, de werkwijze, functioneren en uiteraard de doorwerking van de conclusies en aanbevelingen. Ook is ruime aandacht besteed aan de conceptuele doorwerking. Zoals zal blijken, hebben we de uitkomsten van de casestudies op verschillende manieren benut. Enerzijds om de uitkomsten van de enquêtes te valideren en te verklaren en anderzijds meer verkennend om achterliggende mechanismen bij bijvoorbeeld de conceptuele doorwerking te schetsen.

Per casus hebben we gesproken met de rekenkamervoorzitter/directeur en de secretaris, de burgemeester/commissaris en de gemeente-/provinciesecretaris en enkele raads-/statenleden. In voorkomende gevallen is een vervanger geïnterviewd. Alles overziende hebben we gesproken met:

- 14 rekenkamer(commissie)voorzitters/directeuren
- 12 rekenkamer secretarissen/onderzoekers
- 10 burgemeesters/commissaris van de koningin/gedeputeerde en drie loco burgemeesters
- 12 gemeente-/provinciesecretarissen en één loco-gemeentesecretaris
- 48 raads- en statenleden
- 13 ambtelijke medewerkers van gemeenten/provincies⁸.

Per casus hebben we twee à drie recente door de rekenkamer(commissie) gepubliceerde rapporten ingezien. Dit met als doel inzicht te krijgen in de gevolgde onderzoeksprocedures en om ons een beeld te vormen van de kwaliteit ervan.

De casestudie startte begin februari 2011 en is ruim twee maanden later (half april) afgerond.

⁸ Bij één gemeente hebben we met twee beleidsmedewerkers gesproken. Beleidsmedewerkers van twee andere gemeenten weigerden deelname.

Analyse en rapportage

Aansluitend vond de analyse en rapportage plaats. De informatie uit de oriëntatiefase, de enquête ronde en de casestudie is gebundeld en opnieuw langs het analysekader gelegd. Daarbij hebben we bijzondere aandacht besteed aan de instrumentele en conceptuele doorwerking van de rekenkamer(commissie)s. Vervolgens hebben we de onderzoeksvragen beantwoord. Gezien de onderzoeksvragen zijn de conclusies deels beschrijvend van aard. Om deze beschrijving verder te verdiepen hebben we – opnieuw aan de hand van het analysekader – gezocht naar achterliggende oorzaken en verklaringen hiervoor.

1.5 Begeleidingscommissie

Om de kwaliteit van de uitvoering van het onderzoek te bewaken, is een begeleidingscommissie ingesteld. De rol van de commissie was een adviserende die op cruciale punten in het onderzoeksproces heeft gereflecteerd op onder meer de methodiek, de vragenlijsten en checklists, de criteria voor de caseselectie en het concepteindrapport. In bijlage 2 is een overzicht van de leden opgenomen. Zij hadden op persoonlijke titel zitting in de commissie.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijven we hoe het rekenkamerlandschap eruit ziet. We gaan daarbij in op de verschillende min of meer feitelijke zaken zoals: organisatievormen voor rekenkamer(commissie)s, de samenstelling, deskundigheden van rekenkamer(commissie)leden, ondersteuning, kwaliteit van onderzoek en budget.

Hoofdstuk drie geeft de werkwijze van de rekenkamer(commissie)s weer. Daarbij besteden we onder meer aandacht aan de onderwerpkeuze, het onderzoeksproces, de producten en de beoordeling van deze zaken door de raden/staten en de colleges.

In hoofdstuk vier behandelen wij het krachtenveld waarin rekenkamer(commissie)s opereren. Onder meer behandelen we de relatie met raad/ps en de politieke verhoudingen.

Hoofdstuk 5 ten slotte gaat in op zowel instrumentele als conceptuele doorwerking van de rekenkamer(commissie). Hierbij gaan we in op vragen over hoe vaak aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) worden overgenomen, hoe het politiek klimaat ervaren wordt, wat dat betekend voor de doorwerking van de rekenkamer en wat de mate van doorwerking is.

We sluiten af met het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen zijn een uitgebreide onderzoeksverantwoording (bijlage 1), leden van de begeleidingscommissie en het team van de opdrachtgever (bijlage 2), het analysekader (bijlage 3) en de vragenlijsten (bijlagen 4, 5 en 6) opgenomen.

De hoofdstukken zijn gebaseerd op de enquêteresultaten en de uitkomsten van de casestudie. De bron wordt steeds duidelijk aangegeven. Voor wat betreft de enquêtes geldt dat door de af en toe geringe celvulling enige voorzichtigheid betracht moet worden bij de interpretatie van de uitkomsten. Zeker wanneer uitsplitsingen gemaakt worden, is de celvulling soms relatief dun. Kleine absolute verschillen leiden dan tot grote percentuele verschuivingen. Van belang is dat dit niet uit het oog verloren wordt. Verder geldt dat door afrondingen niet iedere tabel optelt tot 100%.

2. Palet aan rekenkamer(commissie)s

2.1 Inleiding

De Gemeentewet en Provinciewet bepalen dat gemeenten en provincies een rekenkamer dan wel rekenkamercommissie instellen. Door de vrijheid van invulling die provincies en gemeenten hierin hebben is een 'landschap van rekenkamers' ontstaan dat een veelkleurig palet van kenmerken en ontwikkelingen vertoont. In dit hoofdstuk gaan we hierop nader in. Behalve organisatievorm en samenstelling beschrijven we de ondersteuning van de rekenkamer(commissie)s en hun werkwijze. Daarnaast passeren gewenste en ongewenste invloedsuitoefening door raden/staten en colleges en de omvang van de budgetten de revue. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op de enquêteresultaten. Daar waar relevant leggen we een relatie met de eerder genoemde evaluatie uit 2007 en/of verklaren we de bevindingen met behulp van de uitkomsten van de casestudie.

2.2 Organisatievorm

Een rekenkamer(commissie) kan – organisatorisch gezien – verschillende vormen aannemen. De twee uitersten zijn een externe rekenkamer enerzijds of een rekenkamercommissie met alleen raadsleden anderzijds⁹. Tussen deze twee uitersten zijn diverse mengvormen mogelijk. Een voorbeeld hiervan is een rekenkamercommissie met een externe voorzitter die geheel of gedeeltelijk uit externe leden (gemengde variant) bestaat. Verder biedt de wet de mogelijkheid om een gemeenschappelijke rekenkamer(commissie) in te stellen. Tot slot is het mogelijk om de rekenkamer(commissie) met één persoon te bemensen (directeursmodel)¹⁰. Figuur 1 geeft de verdeling van de organisatievormen in de praktijk weer.

Het meest voorkomende model – 43% van de onderzochte organisaties – is een rekenkamercommissie waarin raadsleden zitting hebben. Ook een commissie met uitsluitend externe leden komt met 40% vaak voor. De externe rekenkamer die daarop lijkt maar een andere wettelijke basis heeft, is minder gangbaar (13%). Een beperkt aantal overheden heeft gekozen voor het directeursmodel (4%). Deze verdeling is in lijn met de situatie in 2007 en het beeld dat naar voren komt uit de jaarlijkse Rekenkamermonitor¹¹.

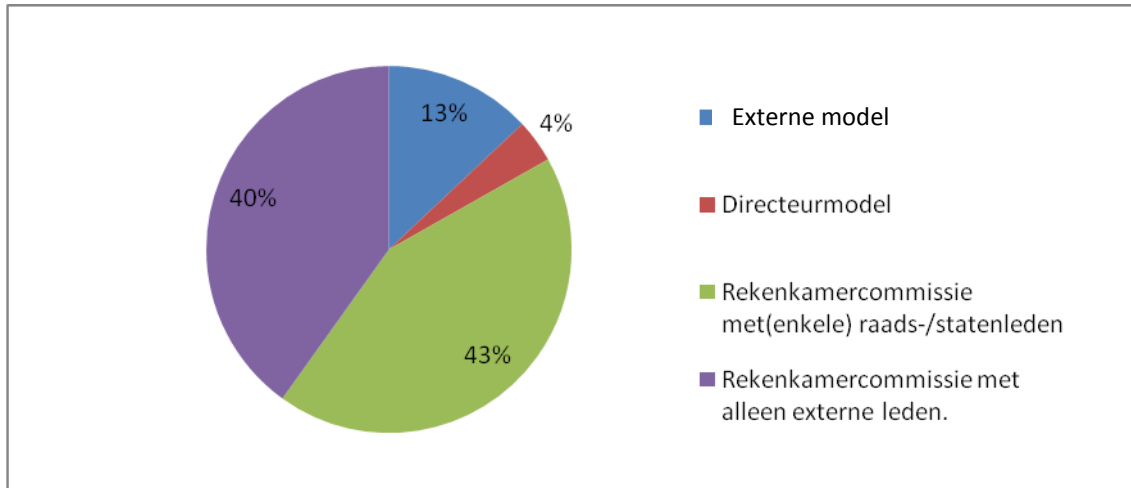
De provinciale rekenkamers wijken overigens af van onderstaande verdeling, vier provinciale rekenkamers zijn externe rekenkamers en één is georganiseerd volgens het directeursmodel.

⁹ Aan de externe rekenkamer ligt hoofdstuk IVa van de Gemeentewet ten grondslag. Voor dit model hoeft geen gemeentelijke verordening te worden opgesteld. De rekenkamercommissie heeft hoofdstuk IVb als basis. Dit model dient wel nader te worden uitgewerkt in een verordening. De bevoegdheden van beide typen rekenkamers lopen iets uiteen maar verschillen praktisch gezien niet veel.

¹⁰ Wanneer we in het vervolg een onderscheid maken tussen de diverse organisatievormen spreken we over het directeursmodel, de rekenkamercommissie of de externe rekenkamer.

¹¹ In de evaluatie van 2007 had 77% van de gemeenten gekozen voor een rekenkamercommissie. In iets minder dan de helft daarvan hadden alleen externe leden zitting. De Rekenkamermonitor 2008 hanteert een iets andere indeling maar komt op ongeveer dezelfde percentages uit. Het directeursmodel scoort bijvoorbeeld ook 4%.

Figuur 1 Organisatievorm van rekenkamer(commissie)s (bron: enquête voorzitters)



Wanneer we verder inzoomen op de groep rekenkamercommissies met raadsleden (het groene segment uit de figuur) blijkt dat het bij 21% van deze variant gaat om een externe voorzitter met verder uitsluitend raadsleden. Het gaat dan om minder dan 10% van het totaal aantal rekenkamer(commissie)s. Iets minder dan de helft van alle rekenkamercommissies (48%) telt alleen externe leden. De resterende groep bestaat uit een mix van raadsleden en externe leden. Het overgrote merendeel (96%) van de rekenkamercommissies met raadsleden heeft een externe voorzitter. Slechts 4% van rekenkamercommissies telt uitsluitend raadsleden.

Ongeveer één op de zeven rekenkamer(commissie)s (14%) werkt voor meerdere gemeenten of provincies. Voor wat betreft de gemeentelijke rekenkamers gaat het om een samenwerkingsverband van gemiddeld drie gemeenten. Het grootste samenwerkingsverband omvat negen gemeenten. Bij de provincies geldt dat er één rekenkamer is die niet voor meerdere provincies werkt, de overige vier rekenkamers werken voor twee tot vier provincies.

Oordeel over het gekozen model

Aan de griffiers is gevraagd in te schatten hoe de raad/staten de organisatievorm van de rekenkamer(commissie) beoordeelt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de antwoorden.

Tabel 1 Oordeel raden/ps over het gekozen organisatiemodel van de rekenkamer (bron: enquête griffiers)

	Extern		Directeur		Commissie met (enkele) internen		Commissie alleen externen		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
(Zeer) slecht	0	0%	1	6%	4	4%	4	4%	9	4%
Niet goed/ niet slecht	3	18%	5	29%	13	14%	23	19%	44	18%
(Zeer) goed	14	82%	11	65%	74	79%	90	75%	189	76%
Weet niet/geen mening	0	0%	0	0%	3	3%	3	3%	6	2%

Uit de tabel komt een overwegend positief beeld naar voren. Slechts 4% van de griffiers schat in dat de raad/staten het gekozen model als (zeer) slecht beoordeelt. Rekening houdend met de kleine aantallen is er geen model dat opvallend beter of slechter gewaardeerd wordt. Een ruime meerderheid is positief.

De burgemeesters zijn ook overwegend positief. Een minderheid van 14% beoordeelt het model als (zeer) slecht, 22% als niet goed / niet slecht en een ruime meerderheid van 64% als (zeer) goed.

Onderbouwing van het oordeel

In zijn algemeenheid zijn onafhankelijkheid enerzijds en een grotere binding met de raads- en statenleden anderzijds de steeds terugkerende als belangrijkste genoemde argumenten waarmee het oordeel wordt onderbouwd. Daarbij geldt dat deze argumenten al naar gelang het oordeel positief of negatief worden geformuleerd. De beelden uit de casestudie en de enquêtes sluiten naadloos op elkaar aan. Wat wel opvalt in de casestudie is dat voor veel geïnterviewden het organisatiemodel van de rekenkamer (commissie) een gegeven is. Door personele wisselingen is de exacte motivatie voor de modelkeuze niet meer te achterhalen.

Het *externe model* wordt door de degenen die daar positief over oordelen geprezen vanwege de grote onafhankelijkheid van de rekenkamer. Deze zou door dit model het beste zijn gewaarborgd. Directe politieke inmenging of de schijn daarvan wordt vermeden. De rekenkamer staat immers 'op afstand' en kan met deskundigen worden bemenst. Diverse gesprekspartners zien dit model daarom ook als het kwalitatief het beste: "Toen we eenmaal hadden besloten een rekenkamer in te voeren, wilden we ook het beste". Als nadeel wordt de "te grote afstand en onafhankelijkheid genoemd". "Los gezongen" is een typering die door sommige respondenten die negatief staan ten opzichte van het model werd gebruikt. Verder werd dit model in de casestudies als relatief duur getypeerd.

De onderbouwing van de keuze voor een *rekenkamercommissie met alleen externen* loopt langs dezelfde lijnen. Argumenten als onafhankelijkheid, objectiviteit en de mogelijkheid om specifieke deskundigheid in huis te halen, zijn genoemd. Redenen waarom men minder enthousiast over het model is dat het relatief duur zou zijn. Dit enerzijds door de vergoedingen die de externe leden

ontvangen en anderzijds door het relatief kleine aantal onderzoeken dat wordt verricht in het licht van het totale budget van de rekenkamercommissies.

Deze hiervoor gegeven onderbouwing past ook uitstekend op het externe model. De reden dat niet voor dit model is gekozen, is voor verreweg de meeste gesprekspartners niet duidelijk. Een aantal speculeert dat mogelijk het gevoel van grip op de rekenkamercommissie iets groter is.

Redenen die ten grondslag liggen aan de positieve beoordeling van de *gemengde rekenkamercommissie* zijn de mogelijkheid om via raadsleden onderzoeksonderwerpen aan te dragen, een grotere binding met lokale aangelegenheden en grotere betrokkenheid van de raad. “Doordat alle partijen in de rekenkamer zitten, is de doorwerking gegarandeerd”. Als nadeel van dit model wordt de politisering van de discussies in de commissie genoemd. Uit de casestudie bleek dat overigens niet altijd het geval. Bij enkele cases kwam naar voren dat de raadsleden de politiek uitstekend uit de rekenkamercommissie wisten te houden. Wel is soms sprake van een “ongemakkelijke en ongewenste situatie” als een raadslid zijn eigen rapport in de raad moet behandelen. Hoewel daarover in de fracties afspraken zijn gemaakt, zit het raadslid dat ook rekenkamerlid is verreweg het beste in de materie. Afzijdig blijven bij de behandeling is dan niet altijd mogelijk. Dit geldt in het bijzonder voor partijen met weinig zetels in de raad.

Het *directeursmodel* wordt door respondenten positief gewaardeerd door de hoge mate van onafhankelijkheid en korte lijnen. Ook is het model relatief efficiënt. Het merendeel van het budget kan immers aan de uitvoering van onderzoeken worden besteed, hetgeen niet wegneemt dat door sommigen vraagtekens worden gezet bij het aantal onderzoeken in relatie tot het totale budget. Als nadeel wordt genoemd dat het model sterk persoonsgebonden is. Wanneer het niet klikt tussen de raad/staten en de directeur, is men toch een aantal jaar tot elkaar veroordeeld. Aan de andere kant is de rekenkamer meer dan de directeur, zo werd in een casus door een burgemeester naar voren gebracht. Het uitvoerend apparaat is minstens zo belangrijk.

Tijdens de casestudie hebben we ook gevraagd naar de achtergronden van de keuze voor een *gemeenschappelijke rekenkamer*. Deze bleken vooral pragmatisch van karakter. De samenwerking sluit aan bij de cultuur van de betreffende gemeenten, de grotere schaal leidt tot een robuustere rekenkamer en het model zou goedkoper zijn. Aan de andere kant wordt door een aantal colleges en volksvertegenwoordigers de afstand tot de rekenkamer wel als erg groot beoordeeld. Het gegeven dat de rekenkamer voor meerdere organisaties werkt, helpt daar niet bij. Het gevoel is soms dat “onderwerpen, aanpakken en aanbevelingen worden gekopieerd” hetgeen de aansluiting in de ogen van deze respondenten niet bevordert.

Uit de casestudie blijkt tot slot dat de verwachtingen die men had over het gekozen model grosso modo ook zijn uitgekomen. Toch overweegt een opvallend groot aantal van de tijdens de casestudie gesproken gemeenten/provincies een nieuw model. Daarbij gaat het dan vooral om het aansluiten bij of het oprichten van een gemeenschappelijke rekenkamer. Dit zou tot een kostenbesparing moeten leiden. Een enkele gemeente/provincie overweegt over te gaan naar een ‘slapende’ rekenkamer. Formeel blijft de structuur in stand maar de rekenkamer(commissie) doet dan geen of zeer beperkt onderzoek.

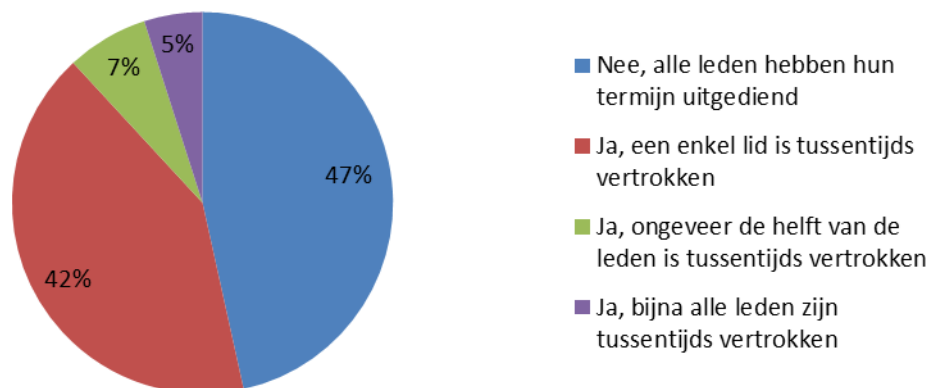
2.3 Samenstelling en tijdsbesteding

De omvang van de rekenkamer(commissie) wisselt sterk en loopt uiteen van één (directeursmodel) tot tien leden. Gemiddeld bestaat de gemeentelijke rekenkamer(commissie) uit vier leden (inclusief voorzitter), waarvan twee externen. Provinciale rekenkamers bestaan gemiddeld uit drie leden die allen extern zijn. Voor wat betreft de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s is dit vergelijkbaar met vier jaar geleden¹² en komt dit ook overeen met de uitkomsten van de *Rekenkamermonitor 2009* (blz. 4).

In rekenkamercommissies kunnen raadsopvolgers (ook wel duoraadsleden of schaduwleden genoemd) lid zijn. Het gaat hierbij om ondersteunende fractieleden die niet gekozen zijn in de gemeenteraad. Uit de enquête blijkt dat in 10% van de rekenkamercommissies met raadsleden raadsopvolgers (gemiddeld twee) zitting hebben in de commissie.

Zoals uit de onderstaande figuur blijkt is de samenstelling van rekenkamer(commissie)s over het algemeen constant. In 47% van de gevallen dienen rekenkamer(commissie)leden hun termijn uit. De overigen hebben te maken met tussentijds verloop. Bij een klein aantal rekenkamer(commissie)s (5%) is de samenstelling sterk gewijzigd doordat bijna alle leden hun termijn niet hebben vol gemaakt. Grote verschillen tussen de organisatievormen en provincie of gemeente treden niet op.

Figuur 2: Is er sprake van tussentijdse wisselingen?



Gemiddeld hebben voorzitters van rekenkamer(commissie)s in 2009 en 2010 wekelijks vijf uur besteed aan het voorzitterschap. Het laagste aantal uren wekelijkse tijdsbesteding, dat genoemd is, is een half uur, tegenover de hoogste tijdsbelasting van 15 uur per week. De voorzitters van provinciale rekenkamers besteden gemiddeld meer tijd aan het voorzitterschap (7,5 uur per week) dan voorzitters van gemeentelijke rekenkamers (5,7 uur). Uit de enquête blijkt dat de gemiddelde wekelijkse tijdsbesteding van externe leden in 2009 en 2010 geschat wordt op drie uur, dit is

¹² Het gemiddelde bedroeg toen 4,5 lid.

ongeveer gelijk voor gemeentelijke en provinciale rekenkamers. Dit is iets hoger dan de gemiddelde wekelijkse tijdsbesteding van raadsleden in rekenkamercommissies (twee uur).

Naast tijdsbesteding is ook gevraagd naar het aantal maal dat een rekenkamer(commissie) de afgelopen twee jaar gemiddeld bijeenkwam. Het antwoord hierop loopt uiteen. Een enkele rekenkamer(commissie) komt heel veel bij elkaar (45 keer) en andere rekenkamer(commissie)s zien elkaar twee keer per jaar. Gemiddeld komt een gemeentelijke rekenkamer(commissie) 10 keer per jaar bijeen, provinciale rekenkamers 17 keer.

2.4 Onverenigbare betrekkingen

Bij bijna 60% van de rekenkamer(commissie)s heeft de raad/ps onverenigbare betrekkingen van rekenkamercommissieleden niet nader benoemd, in bijna een derde van de gevallen wel. Een klein aantal van de voorzitters stelt dit niet te weten. In de regel is nauw aangesloten op de onverenigbare betrekkingen die in de wet staan vermeld. Als aanvullende onverenigbare betrekkingen zijn genoemd het bestuurslidmaatschap van een aan de gemeente gelieerde stichting en bestuurslidmaatschap van een organisatie waar de gemeente een financiële relatie mee heeft.

2.5 Deskundigheid van de rekenkamer(commissie)

Aan de rekenkamervoorzitters is gevraagd welke deskundigheid naar hun mening in een rekenkamer(commissie) aanwezig moet zijn. Uit tabel 2 komt naar voren dat onderzoeksmethodologische en bestuurskundige deskundigheid het vaakst genoemd zijn. Juridische deskundigheid het minst. Verschillen tussen de modellen treden nagenoeg niet op. In de evaluatie van 2007 kwamen dezelfde deskundigheden naar voren. Door een iets andere bevraging zijn de percentages niet direct te vergelijken. De strekking komt wel overeen. Politieke, methodologische en financiële deskundigheid scoorden toen ook het hoogste.

Tabel 2 Benodigde deskundigheid rekenkamer(commissie)s (bron: enquête voorzitters) (meerdere antwoorden mogelijk, gepercenteerd op het aantal respondenten)

	Aantal	%
Financiële deskundigheid	148	76%
Juridische deskundigheid	96	49%
Onderzoeksmethodologische deskundigheid	181	93%
Bestuurskundige deskundigheid	167	86%
Kennis van de lokale/provinciale situatie	153	79%
Anders	29	15%

De gewenste deskundigheid komt overeen met de situatie in de praktijk. Met uitzondering van juridische deskundigheid geldt dat voor elk van de terreinen deze in zeer ruime mate bij de rekenkamer(commissie)s aanwezig is. Slechts 52% van de rekenkamer(commissie)s geeft aan over juridische deskundigheid te beschikken. Daarbij valt op dat vooral leden van rekenkamercommissies aangeven deze deskundigheid niet te hebben. Bij 77% van de rekenkamers is deze deskundigheid wel aanwezig. Tabel 3 geeft het overzicht.

Tabel 3 Aanwezige deskundigheid bij rekenkamers (bron: enquête voorzitters) (meerdere antwoorden mogelijk, gepercenteerd op het aantal respondenten)

	Aantal	%
Financiële deskundigheid	180	92%
Juridische deskundigheid	102	52%
Onderzoeksmethodologische deskundigheid	183	94%
Bestuurskundige deskundigheid	171	88%
Kennis van de lokale/provinciale situatie	164	84%
Anders	29	15%

Uit de casestudie komt naar voren dat rekenkamer(commissie)s zo veel mogelijk gericht werven. Daarmee is de spreiding van deskundigheden gegarandeerd. Mochten bepaalde velden toch niet aanwezig zijn dan wordt op die specifieke onderwerpen/competenties gezocht naar een onderzoeksbureau dat daar wel over beschikt. Door deze werkwijze zijn de rekenkamer(commissie)s in staat om ieder door hen gewenst onderwerp te onderzoeken. Een nuancering is hier op zijn plaats voor rekenkamercommissies met enkele of alleen raadsleden. In dat geval kan in beperkte mate regie worden gevoerd op de competenties van de leden.

Het oordeel over de deskundigheid is volgens 81% van de raads-/statenleden goed te noemen, zo schatten de griffiers in. Als redenen hiervoor draagt men de bestuurskundige kennis en onderzoeksmethodologische deskundigheid aan. Kennis van de lokale situatie wordt het minst vaak genoemd.

Ook de burgemeesters zijn positief over de deskundigheid van de rekenkamer(commissie), alhoewel ze wel iets minder uitgesproken zijn. Van hen beoordeelt 61% de deskundigheid als (zeer) goed en 9% als (zeer) slecht. Ongeveer een kwart is neutraal.

In de casestudie is dit beeld bevestigd. Door een gerichte en zorgvuldige selectie werven de rekenkamer(commissie)s deskundige leden en eventueel medewerkers. Vaak gaat het om leden die hun sporen in de politiek, ambtelijke apparaten, wetenschap of advieswereld hebben verdiend. Elke vacature levert kwalitatief en kwantitatief een zeer goede respons op. Als kanttekening plaatst een aantal colleges dat het wetenschappelijk gehalte van de rekenkamer(commissie)s soms wel erg hoog is. Het gevaar is dan dat de rapporten onvoldoende aansluiten bij de belevingswereld van de raads-/en statenleden: "Het gaat over de hoofden heen". Verder waarschuwen burgemeesters maar soms ook raads-/statenleden ervoor dat het lidmaatschap van een rekenkamer(commissie) geen baan/beroep moet worden. Het kunnen vergelijken van twee rekenkamers heeft daarbij zeker voordelen, maar een groot aantal lidmaatschappen stuit op weerstand. "Dan wordt het een kunstje en onderzoeken worden simpelweg gekopieerd", aldus een burgemeester.

2.6 Publiciteit

Uit tabel 4 komt naar voren dat de uitkomsten van onderzoeken door het merendeel van de rekenkamer(commissie)s (81%) via een persbericht en via de eigen website (82%) worden gecommuniceerd. Een flink deel verspreidt de rapporten ook actief (35%) of organiseert openbare bijeenkomsten (26%). Circa een vijfde (21%) geeft aan de uitkomsten op de gemeentelijke pagina in de plaatselijke krant te plaatsen. Van de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s heeft 43% in 2009 en 2010 bijna altijd media-aandacht voor hun onderzoeksrapporten gekregen en bij 48% was dit soms het geval. Van de provinciale rekenkamers kregen vier van de vijf bijna altijd media aandacht en één kreeg dit soms voor de onderzoeksrapporten die uitgebracht werden.

Tabel 4 Wijze van communiceren over onderzoeksuitkomsten door rekenkamer(commissie)s (bron: enquête voorzitters) (meerdere antwoorden mogelijk, percentering op het aantal respondenten)

	Gemeente		Provincie	
	Aantal	%	Aantal	%
Niet	3	2%	0	0%
Via een persbericht	158	81%	5	100%
Via de website van de rekenkamer(commissie)	160	82%	5	100%
Op de gemeentelijke pagina in de plaatselijke krant	42	21%	0	0%
Via het jaarverslag van de rekenkamer(commissie)	132	67%	5	100%
Openbare bijeenkomsten waarin de resultaten van het onderzoek	50	26%	2	40%
Door verspreiding van het onderzoeksrapport	68	35%	2	40%
Anders	24	13%	2	40%

Onder de noemer 'anders' zijn onder andere genoemd: via de website van de gemeente, door interviews op de lokale radio/televisie, via 'social media' en door het publiceren van artikelen.

2.7 Financiën

De responderende rekenkamer(commissie)s hadden over 2009 en 2010 een gemiddeld jaarbudget van € 97.563,-. Dit bedrag ligt niet ver af van het budget dat in het rapport *Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap* naar voren komt¹³. Enkele geleden (2007) was het gemiddelde jaarbudget nog € 68.000,-. Daarmee zijn de budgetten fors toegenomen, een opmerkelijke ontwikkeling die ook in de *Rekenkamermonitor 2009* wordt geconstateerd. De verdeling van de uitgaven is opgenomen in de volgende tabel.

¹³ Het gemiddelde budget is hier € 98.620,-.

Tabel 5 Uitgavenverdeling van het budget (in percentages) (bron: enquête voorzitters)

	Gemiddelde
Externe inhuur	43%
Vergoeding leden	27%
Kosten voor secretaris	17%
Kosten voor representatie	1%
Drukwerk en communicatie	2%
Anders namelijk	9%
TOTAAL	100%

Het grootste deel van het budget van rekenkamer(commissie)s wordt uitgegeven aan externe inhuur. Dit komt ook uit de *Rekenkamermonitor 2009* naar voren (blz. 7). Daarnaast is de vergoeding van de leden een belangrijke kostenpost. Opvallend is dat niet alle rekenkamer(commissie)s kosten maken voor de inzet van de secretaris, ongeveer de helft stelt hieraan niets uit te geven. In deze gevallen worden de kosten van de secretaris niet (door)berekend. Wanneer we de secretaris buiten het budget van de rekenkamer houden en we kijken naar het bedrag dat per inwoner naar de rekenkamer gaat, zien we dat rekenkamer(commissie)s die voor kleinere gemeenten werken relatief meer geld per inwoner krijgen dan de 'grotere' rekenkamers (zie onderstaande tabel). Slechts enkele rekenkamers (4%) hebben een budget van minder dan € 10.000,-. De meerderheid (61%) heeft meer dan € 30.000,- te besteden.

Tabel 6 Jaarbudget per inwoner (excl. Secretaris) afgezet tegen het aantal inwoners (bron: enquête voorzitters)

Aantal inwoners	Gemiddeld	Minimum	Maximum
< 20.000	€ 1,47	€ 0,60	€ 7,68
20.000-50.000	€ 1,06	€ 0,08	€ 1,94
50.000-100.000	€ 1,04	€ 0,34	€ 2,31
>100.000 inwoners	€ 0,70	€ 0,24	€ 2,53

We hebben verder gezien of er een relatie is tussen het budget en het organisatiemodel. Dat blijkt niet het geval. Gecorrigeerd voor het aantal inwoners heeft ieder model gemiddeld nagenoeg evenveel te besteden. Wel zien we in tabel 7 dat gemeentelijke rekenkamer(commissie)s een veel groter bedrag per inwoner tot hun beschikking hebben dan provinciale rekenkamers.

Tabel 7 Jaarbudget per inwoner (excl. secretaris) naar provinciale of gemeentelijke rekenkamer (bron: enquête voorzitters)

	Gemiddeld	Minimum	Maximum
Gemeenten	€ 1,07	€ 0,14	€ 7,68
Provincies	€ 0,27	€ 0,14	€ 0,41

In 56% van de gevallen zijn er tussen rekenkamer(commissie) en de raad/ps afspraken gemaakt over het aantal onderzoeken dat binnen het budget uitgevoerd dient te worden, zo blijkt uit tabel 8. Gemiddeld verricht een rekenkamer(commissie) twee onderzoeken per jaar en werd één briefadvies opgesteld of een 'quick scan' uitgevoerd.

Tabel 8 Percentage rekenkamer(commissie)s dat afspraken maakt over aantal onderzoeken (bron: enquête voorzitters)

	Extern		Directeur		Commissie met (enkele) interne leden		Commissie met alleen externen		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ja	8	50%	12	80%	41	45%	71	63%	132	56%
Nee	8	50%	3	20%	51	55%	41	37%	103	44%

Het overgrote merendeel (92%) van de raden/ps is volgens de griffiers van mening dat het budget voldoende is om het afgesproken aantal onderzoeken op kwalitatief goede wijze uit te voeren. De raden/ps oordelen op dit punt iets positiever dan de rekenkamer(commissie)s zelf. Van hen is 84% namelijk van mening dat het budget voldoende is om een goede invulling te kunnen geven aan de rekenkamerfunctie. Rekenkamers met het externe of directeursmodel oordelen daar het meest positief over. Voor rekenkamers met het externe model is dat opvallend, omdat bij 22% van hen de laatste twee jaar op het budget is bezuinigd, evenals bij rekenkamercommissies met alleen externe leden, waarvan 24% aangeeft dat er de laatste twee jaar is bezuinigd.

Ook uit de casestudie komt naar voren dat de rekenkamer(commissie)s goed uit de voeten kunnen met het budget dat aan hen is toegekend. De argumentatie daarvoor is eenvoudig. Het aantal uit te voeren onderzoeken wordt simpelweg afgeleid van het budget. Een aantal rekenkamer(commissie)s zou meer onderzoeken willen verrichten, maar de ruimte daarvoor ontbreekt.

2.8 Bezuinigingen

Een deel van de rekenkamer(commissie)s (31%) verwacht dat er in 2011 bezuinigd zal worden op het rekenkamerbudget. Van de raden/staten verwacht een groter deel (namelijk 46%) dan de rekenkamer(commissie)s de komende periode verdere bezuinigingen. Dat komt overeen met de burgemeesters. Zij voorzien in 44% van de gevallen een bezuiniging.

Dit beeld uit de enquête is ten tijde van de casestudie – circa drie maanden later – behoorlijk verschoven. Op een enkele uitzondering na kan op basis van de casestudie worden vastgesteld dat alle rekenkamer(commissie)s gekort gaan worden op het budget. De uitzonderingen betreft rekenkamers die voor meerdere organisaties werken en waar meerjarige afspraken over de financiering zijn gemaakt. Rekenkamer(commissie)s die ten tijde van de enquête geen

Berenschot

bezuinigingen verwachtten, oordeelden daar tijdens de casestudie anders over. De verwachte kortingen zijn ook fors en lopen uiteen van 20% tot zelfs 50% op het jaarbudget. In de meeste onderzochte cases is het draagvlak voor de bezuinigingen groot. Raads-/statenleden en colleges zijn van mening dat de rekenkamer(commissie)s een evenredig deel van de taakstelling moeten dragen. Sommige raads-/statenleden gaan onder druk van bezuinigingen twijfelen aan de toegevoegde waarde van een rekenkamercommissie in relatie tot belangrijke maatschappelijke dossiers.

De meeste rekenkamer(commissie)s onderschrijven de bijdrage aan de taakstellingen, hoewel de omvang van de bezuiniging in een enkel geval hard aankomt. De meeste gaan de kortingen opvangen door minder of minder omvangrijke onderzoeken te doen. Enkele andere voorzien dusdanig grote bezuinigingen dat de eigen ambities en eigen kwaliteitsnormen in het geding komen.

3. Werkwijze van de rekenkamer(commissie)

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op de werkwijze van de rekenkamer(commissie). We gaan achtereenvolgens in op de ondersteuning, de onderwerpkeuze en het onderzoeksproces. Het hoofdstuk sluit af met de beoordeling van deze punten door de raden/ps en de colleges. We putten in dit hoofdstuk uit zowel de enquêteresultaten als de uitkomsten van de casestudie.

3.2 Ondersteuning

Bij ongeveer de helft van de rekenkamer(commissies) wordt het secretariaat ingevuld door de griffier of een medewerker van de griffie (zie tabel 9). Dit komt vooral voor bij rekenkamercommissies. Bij het rekenkamer- of directeursmodel zien we bij nagenoeg allemaal dat de rekenkamer over een eigen bureau onder leiding van een secretaris/directeur beschikt. Daarnaast wordt door 26% "anders" genoemd. In vrij veel gevallen is daarbij ingevuld dat de secretaris onder de griffie valt (en daarmee in feite in dienst is van de griffie) of dat de secretaris een ambtenaar is van (één van) de gemeente(n). De provinciale rekenkamers beschikken alle over een eigen bureau.

Tabel 9 Invulling van het secretariaat van de rekenkamer(commissie)

	Extern		Directeur		Commissie met (enkele) internen		Commissie met alleen externen		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
De griffier of een medewerker van de griffie	6	23%	1	11%	55	63%	39	49%	101	50%
Externe inhuur	2	8%	0	0%	12	14%	17	22%	31	15%
Eigen bureau	8	31%	3	33%	6	7%	1	1%	18	9%
Anders, namelijk	10	39%	5	56%	15	17%	22	28%	52	26%

Uit de volgende tabel blijkt dat bij de meeste rekenkamer(commissies) onderzoekswerkzaamheden worden uitgevoerd door externe bureaus. Bij een kleiner deel van de rekenkamer(commissie)s (44%) worden onderzoekswerkzaamheden ook verricht door leden van de rekenkamer(commissie) zelf. Van rekenkamercommissies met alleen externe leden geeft 48% aan dat de leden ook zelf onderzoekswerkzaamheden uitvoeren. Dit percentage wijkt weinig af van rekenkamercommissies met raadsleden en externe rekenkamers. Bij de provinciale rekenkamers worden de onderzoekswerkzaamheden verricht door de medewerkers in dienst van het bureau van de rekenkamer. De griffie en de leden van de rekenkamer zelf verrichten daar geen onderzoekswerkzaamheden.

Tabel10 Overzicht uitvoering onderzoekswerkzaamheden door rekenkamer(commissie)s (bron: enquête voorzitters)
(meerdere antwoorden mogelijk, percentering op het aantal respondenten)

	Aantal	Percentage
De griffie	10	5%
Medewerkers van het bureau)	31	15%
Leden van de rekenkamer(commissie) zelf	89	44%
Externe bureaus	128	63%
Anders	29	14%

De griffie voert in beperkte mate onderzoekswerkzaamheden uit. Externe inhuur vindt het meest plaats door rekenkamercommissies met raadsleden. Van rekenkamercommissies met uitsluitend externe leden maakt 65% hier gebruik van, tegen 58% van de externe rekenkamers. Rekenkamers met het directeursmodel maken nauwelijks gebruik van externe inhuur.

Rekenkamers met het rekenkamer- en het directeursmodel laten onderzoekswerkzaamheden vooral uitvoeren door medewerkers van het bureau van de rekenkamer zelf (respectievelijk 31% rekenkamermodel en 67% directeursmodel). Uit de casestudie komt naar voren dat de rekenkamervoorzitters daar zeer tevreden over zijn. De medewerkers kennen de organisatie waar ze onderzoek moeten doen en weten wat er speelt. Dat wordt als een groot voordeel ervaren.

Een rekenkamer met een eigen bureau heeft gemiddeld drie medewerkers in dienst. Bij gemeentelijke rekenkamers is dit gemiddeld twee en bij provinciale rekenkamers gemiddeld vijf. Rekenkamer(commissie)leden en medewerkers van de griffie die zelf onderzoekswerkzaamheden uitvoeren hebben over 2009 en 2010 gemiddeld 53 dagen hieraan besteed aan het uitvoeren van onderzoek.

3.3 Onderwerpkeuze

3.3.1 Inventarisatie onderwerpen en onderwerpkeuze

Inventarisatie

De rekenkamer(commissie) krijgt naast de onderwerpen die ze zelf bedenkt het meest input van de raad/ps (zie tabel 11). Het komt weinig voor dat het college onderwerpen aandraagt. Tijdens de casestudie hebben we daar verschillende malen op doorgevraagd. Het beeld dat daaruit naar voren komt, is dat de colleges ook niet vinden dat ze onderwerpen zouden moeten suggereren. Zij zien de rekenkamercommissie als een instrument voor de raad/ps. Ook de meeste rekenkamer(commissie)s houden dit af. Burgers en andere groepen geven bij bijna 40% van de rekenkamer(commissie)s suggesties voor te onderzoeken onderwerpen. Overigens is de ervaring van enkele rekenkamervoorzitters dat het voor burgers moeilijk is onderwerpen aan te dragen die passend zijn voor een rekenkamer(commissie).

Tabel 11 Gehanteerde inventarisatiemogelijkheden voor onderwerpkeuze (bron: enquête voorzitters) (meerdere antwoorden mogelijk, percentering op het aantal respondenten)

	Aantal	%
Raad/ps	190	94%
Burgers, bedrijfsleven en/of maatschappelijk middenveld	78	39%
Het college/GS	35	17%
De ambtelijke organisatie	44	22%
De rekenkamer(commissie) zelf	196	97%
Anders	13	6%

Uit de casestudies komt naar voren dat de rekenkamer(commissie)s de raad/ps op allerlei manieren bevragen over relevante te onderzoeken onderwerpen. Dat loopt uiteen van het inschakelen van een programmaraad of soortgelijk gremium, het doen van schriftelijke verzoeken, het raadplegen van fractie(voorzitter)s tot aan interviews met raads- en/of statenleden. De respons op die verzoeken is volgens de rekenkamervoorzitters wisselend en laat soms te wensen over. Aan de andere kant wordt gesteld dat de rekenkamer(commissie) – gezien het kleine aantal onderzoeken dat jaarlijks wordt uitgevoerd – jaren vooruit kan met de suggesties die zijn verzameld. De raads- en statenleden die we hebben gesproken waarderen het dat ze regelmatig om input worden gevraagd. Dat ze niet altijd – in hun ogen – zinvolle aanvullingen hebben op de onderwerpen die al op de lijst staan, doet daar niets aan af.

Bijna de helft van de rekenkamer(commissie)s (44%) is door de raad/ps de afgelopen jaren verzocht onderzoek te verrichten naar een onderwerp. Dit betekent een lichte daling ten opzichte van de resultaten uit 2007 (51%). Onder provincies werden vier van de vijf rekenkamers gevraagd onderzoek te verrichten naar een onderwerp (los van de normale procedure rond het opstellen van het onderzoeksprogramma).

Keuze van onderwerpen

Het proces om te komen tot de uiteindelijke onderwerpkeuze voor een onderzoek verloopt bij alle rekenkamer(commissie)s nagenoeg gelijk, zo wijst de casestudie uit. Op basis van de input uit de hierboven genoemde bronnen stelt de rekenkamer(commissie) een zogenoemde *long list* op. Vervolgens worden de onderwerpen gecategoriseerd aan de hand van criteria als maatschappelijk belang, financieel belang, belang/merkbaarheid van de burger en dergelijke. Onderwerpen die hoog scoren worden in het onderzoeksprogramma opgenomen. Daarbij vindt in de regel nog een praktische toets plaats en wordt bezien of een bepaald beleidsveld niet te veel of juist te weinig aandacht krijgt. Ook vindt er bij veel gemeenten/provincies afstemming plaats met het college over uit te voeren artikel 213a/217-onderzoeken en het onderzoek door de accountant. Iedere gesproken rekenkamer(commissie) benadrukt hierbij de onafhankelijkheid van de rekenkamer. Invloed van andere partijen hierop is niet aan de orde en wordt ook – wanneer daar pogingen toe worden gedaan – niet gehonoreerd.

Een enkele rekenkamer verweeft in het onderzoeksprogramma inhoudelijke onderwerpen met een meer thematische benadering, als bijvoorbeeld onderbouwing van beleid, informatievoorziening aan de raad, sturen op risico's enzovoorts. Zo is het mogelijk om nadat diverse onderzoeken zijn uitgevoerd een breder beeld van een bepaald thema te schetsen.

Tabel 12 geeft een overzicht van de onderzochte terreinen in de afgelopen jaren. Het meest voorkomende onderwerp lag op het terrein van 'financiën en control', met 'ruimtelijke ordening en wijken' als goede tweede en 'zorg en welzijn' als derde. Ook in 2007 waren dit de drie meest onderzochte beleidsterreinen. Verder zijn onderwerpen als grondbeleid, dienstverlening, onderzoek naar verbonden partijen, kaderstellende rol, grote projecten, inkoop en aanbesteding, besturing en bedrijfsvoeringvraagstukken met regelmaat genoemd.

Tabel 12 Overzicht onderwerpen van onderzoek in 2009 en 2010 (bron: enquête voorzitters) (meerdere antwoorden mogelijk, percentering op het aantal respondenten)

	Gemeente		Provincie	
	Aantal	%	Aantal	%
Financiën en control	129	66%	4	80%
Ruimtelijke ordening en wijken	90	46%	3	60%
Zorg en welzijn	88	45%	3	60%
Sociale zekerheid	55	28%	1	20%
Cultuur, sport en recreatie	44	22%	1	20%
Economie	38	19%	4	80%
Veiligheid	33	17%	0	0%
Onderwijs	28	14%	1	20%
Verkeer en vervoer	23	12%	4	80%
Natuur en milieu	19	10%	4	80%
Anders	105	53%	1	20%

In de meeste gevallen lag de nadruk van het onderzoek op doeltreffendheid (87%) en doelmatigheid (83%). Opvallend hoge percentages, aangezien zowel de raden/ps (in de visie van de griffiers) als de rekenkamer(commissie)s (beiden 61%) van mening zijn dat rekenkamer(commissie)s meer onderzoek zouden moeten doen naar de effecten – en daarmee de doeltreffendheid – van beleid. Veel winst lijkt daarin niet te halen. Daarnaast vond ook fact-finding (43%) plaats en in mindere mate onderzoek naar de rechtmatigheid (17%). Dit is in lijn met het beeld uit 2007¹⁴. Opvallend is dat onderzoek naar de rechtmatigheid nagenoeg niet plaats vindt. Dat ziet men toch vooral als een taak voor de accountant, zo wees de casestudie uit.

Hieruit blijkt verder dat rekenkamer(commissie)s ex post evaluaties als hun belangrijkste vorm van onderzoek zien. Wel wordt door sommige rekenkamer(commissie)s 'geëxperimenteerd' met andere vormen van onderzoek, zoals toekomstverkenningen, ex ante evaluaties en meer informatieve

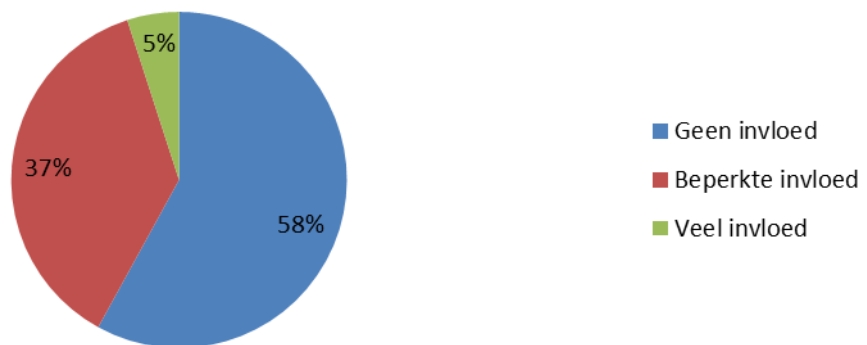
¹⁴ Percentages zijn in de evaluatie niet genoemd. Alleen de strekking is in het rapport opgenomen (p. 25).

projecten. In een enkel geval mondde dat zelfs uit in een cursus voor raadsleden. Overigens liepen de meningen over de wenselijkheid van een breder palet aan onderzoeken sterk uiteen. Een aantal rekenkamer(commissie)s staat soms zeer principieel in deze discussie en wijst iedere andere vorm van onderzoek dan een ex post evaluatie categorisch af. De raden/staten daarentegen juichen deze ontwikkeling toe en achten de bruikbaarheid van de andere typen onderzoek zeer hoog. Colleges nemen hierover in de regel geen standpunt in.

3.3.2 Invloed actoren op de onderwerpkeuze

Van de rekenkamer(commissie)s is 52% van mening dat raad/ps beperkte invloed heeft gehad op de keuze van onderzoeksonderwerpen; 38% vindt dat er sprake was van veel invloed. Burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld hebben volgens 37% van de rekenkamer(commissie)s beperkte invloed op de onderwerpkeuze en volgens 58% zelfs helemaal geen invloed. Slechts 5% is van mening dat burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld veel invloed hebben op de onderwerpkeuze. Zie figuur 3 voor de schematische weergave. Bij de provincies geven vier van de vijf rekenkamers aan dat burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld geen invloed hebben op de onderwerpkeuze. Vastgesteld kan worden dat partijen suggesties mogen aandragen en daarmee invloed hebben op de 'long list', de keuze is echter aan de rekenkamer zelf. Tegelijkertijd maakt dit ze – zo wijst de casestudie uit – vatbaar voor kritiek. De relevantie van de onderwerpen die onderzocht worden, is namelijk vaak onderwerp van discussie. Hierop komen we later terug.

Figuur 3: Invloed van burgers, bedrijfsleven of maatschappelijk midden veld op onderwerpskeuze



3.3.3 Overlap met andere typen onderzoek

Verreweg de meeste raden/staten (in de ogen van de griffiers) en rekenkamer(commissie)s constateren geen overlap tussen het onderzoek door de rekenkamer(commissie) en het accountantsonderzoek dat binnen de gemeente/provincie wordt uitgevoerd. Van de raden/staten ziet slechts 12% overlap, tegenover 6% van de rekenkamer(commissie)s. Dit correspondeert met de uitkomsten uit de casestudie. Nagenoeg alle rekenkamer(commissie)s stemmen de onderzoeksonderwerpen af met in ieder geval de artikel 213a/217a- en de accountantsonderzoeken. Van overlap is nauwelijks sprake.

Met name de gemeente- en provinciebesturen ervaren een veelheid aan controle-instrumenten, de zogenoemde “controletoren” (accountant, rekeningcommissie, artikel 213a/217-onderzoeken, interne controleprocessen). Hoewel ook zij geen directe overlap constateren, wordt het hele scala aan onderzoeks- en controle-instrumenten wel als omvangrijk betiteld. Met name de belasting van het ambtelijk apparaat zou groot zijn. Dit wordt door de geïnterviewde ambtenaren – voor wat betreft de rekenkamer(commissie) – overigens genuanceerd. Zij stellen dat de tijdsbesteding wel meevalt.

Uitgelicht: de controletoren¹⁵

Bij gemeenten en provincies vinden op alle niveaus controles plaats. Deze richten zich op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het beleid en de organisatie. Zo is er in de dagelijkse uitvoering sprake van zelfcontrole. Ambtenaren werken volgens vaste lijnen en controleren dat ook. Het college is daarnaast wettelijk verplicht om zogenoemde artikel 213a/217a-onderzoeken uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur (beleid en beheer). De raad/staten controleert op het hoogste niveau of de doelstellingen binnen de geldende randvoorwaarden zijn gerealiseerd en of de middelen doelmatig en rechtmatig zijn besteed. De raad/staten beschikt hiervoor over instrumenten als de onderzoekscommissie, de accountant, de rekenkamer maar bijvoorbeeld ook een auditcommissie of een commissie voor beleidsevaluatie. Figuur 4 geeft een schematische weergave.



¹⁵ Ontleend aan Gemeente Governance; de jaarrekening driedimensionaal bekeken, Deloitte, 2009

3.4 Onderzoeksproces

De wijze waarop het onderzoeksproces is vorm gegeven, is afgeleid – zo wijst de casestudie uit – van de werkwijze van de Algemene Rekenkamer. In de regel start het onderzoek met een bijeenkomst waarvoor de portefeuillehouder en de ambtelijke dossierhouders worden uitgenodigd. Daarna vindt de fact-finding plaats die gebaseerd is op een normenkader. Deze fase wordt afgerond met het opstellen van het feitenrapport dat voor hoor- en wederhoor aan de betrokken ambtenaren wordt voorgelegd. Het doel hiervan is onjuistheden en/of onvolkomenheden te voorkomen. Vervolgens stelt de rekenkamer(commissie) de conclusies en aanbevelingen op waarna de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor volgt. Na het opstellen van het nawoord wordt het rapport aangeboden aan de raad/ps. In de regel wordt het rapport eerst besproken in een commissievergadering en daarna plenair.

3.5 Beoordeling van de werkwijze en producten

3.5.1 Beoordeling onderwerpkeuze

De griffiers schatten in dat 67% van de raads-/statenleden de onderwerpkeuze door de rekenkamer(commissie) goed vindt. De onderzochte onderwerpen worden in hun ogen door de raads- en statenleden als politiek en maatschappelijk relevant gezien. Volgens een kleine minderheid (5%) beoordelen de volksvertegenwoordigers de onderwerpkeuze minder positief. Dit omdat de onderwerpen niet als relevant worden gezien en ook minder actueel. Grote verschillen tussen de diverse organisatievormen treden niet op.

Burgemeesters oordelen ook positief maar zijn tegelijkertijd kritischer. De helft van hen (49%) beoordeelt de onderwerpkeuze als (zeer) goed, 15% als (zeer) slecht. Een kwart zit daar tussen in.

Het beeld dat uit de casestudie naar voren komt, is gemengd maar neigt naar het negatieve. De voorzitters zijn van mening dat de raads-/statenleden nauw betrokken zijn bij de onderwerpkeuze en dat de onderwerpen daarmee vanzelfsprekend relevant zijn. Dit komt niet helemaal overeen met de mening van het merendeel van de gesproken volksvertegenwoordigers en colleges. Hoewel een deel van hen het niet altijd eens is met de keuze van de rekenkamer(commissie) vindt men het geheel overziende de onderwerpkeuze begrijpelijk. Daar tegenover staat een grote groep van volksvertegenwoordigers en colleges met forse kritiek op de onderwerpkeuze.

Zo is het gevoel van de raads-/statenleden dat ze weliswaar onderwerpen aan mogen dragen, maar dat de uiteindelijke keuze niet aan hen is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ze weliswaar suggesties doen maar dat deze lang niet allemaal geschikt zijn voor een rekenkameronderzoek. Door het relatief geringe aantal onderzoeken kunnen bovendien niet alle onderwerpen worden meegenomen. Dit leidt soms ook tot een gevoel van teleurstelling bij de indieners van de onderwerpen. Voor gemeenschappelijke rekenkamers telt nog een aanvullend argument. Het gegeven dat de rekenkamer in meerdere gemeenten/provincies hetzelfde onderzoek uitvoert, wordt als een meerwaarde ervaren. Tegelijkertijd stelt een aantal colleges en volksvertegenwoordigers dat het onderzoek dat mogelijk in de ene gemeente/provincie relevant is, niet per definitie ook bij henzelf hoge prioriteit heeft.

De meerderheid van de gesproken raads- en statenleden kwalificeert de gekozen onderwerpen als “*politiek niet-relevant*”, “*veilig*”, “*niet-actueel*” tot “*het zou mijn keuze niet zijn*”. Ook colleges bekritisieren de relevantie van de onderwerpen en vooral de timing van de onderzoeken. Hoewel dat laatste volgens een groot aantal voorzitters een bestuurlijke reflex is.

Met name de raads- en statenleden zouden graag zien dat de rekenkamer(commissie) onderzoek doet naar politiek ‘heikele’ onderwerpen. Een objectieve en onafhankelijke blik zou de discussie in de raad/ps zeker ten goede komen. De meeste rekenkamer(commissie)s staan hier echter vrij principieel in. Zij zien onderzoek naar dit soort onderwerpen niet als een taak van de rekenkamer. Dit omdat men geen politiek instrument wil zijn en iedere schijn daarvan wil vermijden.

3.5.2 Beoordeling onderzoeksproces

De onderzoeksprocedure staat in de ogen van de meeste voorzitters garant voor een zorgvuldig proces dat in hun ogen juist bij rekenkameronderzoeken zo belangrijk is. De onderzoeken zijn immers beoordelend van karakter. De colleges en volksvertegenwoordigers delen voor het merendeel de conclusie dat de onderzoeken de toets der kritiek kunnen doorstaan, zo blijkt uit de casestudie. De kritiek richt zich veelal op de formalistische toepassing van het normenkader waardoor lijkt dat de rekenkamer(commissie) “*aan het afvinken is*” zonder begrip te hebben voor kaders en context.

Aan de andere kant maakt de zorgvuldigheid het proces – zo erkennen rekenkamer(commissie)s, colleges en volksvertegenwoordigers – vaak wat “*stroperig*” waardoor onderzoeken een (te) lange looptijd hebben en soms “*het momentum*” missen. Het bestuurlijk hoor en wederhoor in combinatie met het nawoord maakt het volgens zowel colleges als volksvertegenwoordigers lastig om over de rapporten te debatteren. “*Het gras is voor onze voeten weggemaaid*”, aldus een raadslid die overigens niet voor zichzelf spreekt maar het gevoel vertolkt dat in nagenoeg alle cases terugkwam. Om deze reden laat een aantal rekenkamer(commissie)s het nawoord achterwege. Ook het bestuurlijk hoor en wederhoor krijgt bij diverse rekenkamer(commissie)s een andere invulling. Het rapport gaat daar tegelijkertijd naar het college en de raad. Het college stuurt haar reactie in een afzonderlijk document aan de raad. Bestuurlijk hoor en wederhoor vindt vervolgens in een openbare raadsvergadering plaats.

3.5.3 Beoordeling rapporten

De kwaliteit van de onderzoeksrapporten wordt - zo antwoorden de griffiers – door 80% van de raads- en statenleden als goed beoordeeld. Onafhankelijkheid, zorgvuldigheid, objectiviteit en goede onderbouwing worden vooral genoemd als redenen om positief te oordelen over de onderzoeksrapporten van rekenkamer(commissie)s. De casestudie onderschrijft dit beeld. De rapporten die het onderzoeksteam heeft ingezien zagen er zonder uitzondering verzorgd uit, kenden een heldere opbouw, een goede verantwoording en doorgaans heldere en goed geadresseerde conclusies en aanbevelingen. De raads-/statenleden zijn overwegend positief over de kwaliteit van de rapporten. De hierboven genoemde kwalificaties kwamen veelal terug.

Burgemeesters oordelen minder positief. Minder dan de helft (46%) beoordeelt de kwaliteit als (zeer) goed en 15% als (zeer) slecht. Een derde oordeelt neutraal. Ook in de casestudies waren de meeste colleges doorgaans te spreken over de kwaliteit van de rapporten. Dat neemt niet weg dat een aantal van hen minder positief tot zelfs zeer negatief was. Kwalificaties als een “*te hoog academisch gehalte*”, “*inhoudelijk onjuist*” tot “*tendentieus*” werden af en toe gebezigd. Ook de slechte timing van het publiceren van de rapporten (bijvoorbeeld rond de verkiezingen) was een vaak genoemd kritiekpunt. In de meeste gevallen ging het dan om een incident in een reeks van rapporten. Bij een beperkt aantal rekenkamer(commissie)s had het negatieve oordeel betrekking op nagenoeg alle rapporten en was een positieve beoordeling de uitzondering. Een verklaring voor het uiteenlopende oordeel tussen de raden/ps enerzijds en de colleges anderzijds ligt in de perspectieven waarmee beide groepen de rapporten beoordelen. Daar waar de raden/ps de rapporten vooral als informatief zien en zich concentreren op de aanbevelingen, gaat het oog van de colleges en de uitvoerende organisaties vooral uit naar de actualiteit, de inhoud en de relevantie voor de eigen werkzaamheden.

Over de aanbevelingen is het beeld minder positief. Raads- en statenleden hebben volgens eigen zeggen behoefte aan scherpere, concretere en direct toepasbare aanbevelingen. Een aantal rekenkamer(commissie)s kiest er juist voor om dat niet te doen om zo het debat in de raad/ps te stimuleren. Dit neemt niet weg dat de rekenkamer(commissie) in de ogen van de volksvertegenwoordigers wel wat verder mogen gaan en harder mogen oordelen. Aan de andere kant is er ook kritiek op rekenkamer(commissie)s die veel en gedetailleerde aanbevelingen opstellen. Dat zou het debat niet ten goede komen. Blijkbaar is de balans lastig te vinden.

Het merendeel van de colleges maar ook de ambtenaren die we hebben gesproken zijn – zo stellen ze – doorgaans niet onder de indruk van de aanbevelingen. Ze worden vaak ervaren als “*academisch*” of “*open deuren*”. Tegelijkertijd maakt dit dat ze het merendeel van de aanbevelingen eenvoudig kunnen overnemen. Ook wanneer de kwaliteit van het onderliggende onderzoek te wensen overlaat. Zoals een burgemeester het verwoordde: “*Er zit altijd wel iets bruikbaars tussen*”.

4. Positie van de rekenkamer(commissie) in het krachtenveld

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het krachtenveld waarin rekenkamer(commissie)s opereren. De relatie met de raad/ps komt aan de orde, waarna we ingaan op de invloedsuitoefening en de politieke verhoudingen. We sluiten af met onderzoek naar verbonden partijen.

4.2 Medewerking

Het merendeel van de rekenkamer(commissie)s is positief over de medewerking van het college van B&W/GS aan rekenkameronderzoeken. Er is hierbij geen noemenswaardig verschil tussen gemeentelijke en provinciale rekenkamers. Van de rekenkamer(commissie)s beoordeelt 62% de medewerking goed, 15% zelfs zeer goed. Slechts 2% ervaart de medewerking van B&W/GS aan rekenkameronderzoeken als slecht. Klachten zijn er dan vooral over het niet meewerken aan hoor en wederhoor, de toegang tot documenten en het niet ter beschikking stellen van cijfers. Af en toe vormt het plannen van interviews een probleem. De casestudies onderschrijven dit. Structurele tegenwerking komt niet voor. Raads- en statenleden zouden dit ook niet tolereren, zo stellen ze. Wel loopt het proces af en toe wat stroef door bijvoorbeeld ziekte.

Ook de medewerking door raads- en statenleden wordt als goed (66%) tot zeer goed (22%) ervaren. Rekenkamer(commissie)s die de medewerking niet goed vinden, stellen dat raads-/statenleden periodieke overleggen afhouden of de aanbevelingen niet overnemen.

4.3 Relatie met de raad/ps

De frequentie van het overleg van de rekenkamer(commissie)s met een vertegenwoordiging van de raad/ps over het functioneren van de rekenkamer(commissie) varieerde in 2009 en 2010 tussen de nul en vijf keer (zie tabel 13). Het gemiddelde ligt op 1,2 keer per jaar. Er zijn geen grote verschillen in de overlegfrequentie tussen gemeentelijke en provinciale rekenkamers. Een vijfde van de rekenkamercommissies met raadsleden geeft aan helemaal geen overleg over het functioneren te hebben. In totaal geeft 17% van de rekenkamer(commissie)voorzitters aan geen overleg over het functioneren te hebben gevoerd in 2009 en 2010.

Tabel 13 Frequentie van overleg tussen een vertegenwoordiging van de Raad/ps en een vertegenwoordiging van de rekenkamer(commissie) over het functioneren (bron: enquête voorzitters)

	0	1	2	3	4	5
Externe model	15%	58%	23%	0%	4%	0%
Directeursmodel	0%	33%	44%	11%	0%	11%
Commissie met (enkele) interne leden	21%	59%	18%	0%	2%	0%
Commissie met alleen externen	14%	56%	24%	4%	1%	0%

Ook in de casestudie was de relatie van de rekenkamer(commissie) met de raad/ps een belangrijk onderwerp. Zoals uit de enquête blijkt zoekt het merendeel van de rekenkamer(commissie)s de raad/ps veelvuldig op. In enkele gemeenten/provincies is er een programmacommissie of iets soortgelijks ingesteld die periodiek met de rekenkamer(commissie) overlegt over de onderzoeksprogrammering, uitvoering van de onderzoeken, agendering van de rapporten en dergelijke. Daar waar geen speciale commissie is ingesteld lopen de contacten via het presidium of het seniorenconvent. Los daarvan raadpleegt de rekenkamer(commissie) de fracties jaarlijks over de onderwerpkeuze en ontmoet met name de voorzitter de raadsleden bij bijvoorbeeld vergaderingen, recepties en dergelijke. Daartegenover staan overigens rekenkamer(commissie)s die meer afstand houden teneinde hun onafhankelijkheid te borgen.

Hoewel de meeste rekenkamer(commissie)s in de ogen van de voorzitters “*dicht op de raad/ps kruipen*” ervaren de gesproken raadsleden toch vaak een afstand. Het blijft blijkbaar moeilijk voor rekenkamers om de gehele raad/ps te bereiken. Zo ervaren sommige rekenkamer(commissie)s dat men weliswaar op één lijn lijkt te zitten met bijvoorbeeld de Auditcommissie of de Commissie Bestuur maar dat het presidium of het seniorenconvent een ander standpunt inneemt over bijvoorbeeld de behandeling van de rapporten. Het presidium besluit dan tot een andere behandeling dan de rekenkamer(commissie) voorstaat. De contacten blijven in de regel beperkt tot de formele momenten in de commissie waar men enkele leden treft.

Opvallend in dit verband is dat veel gesproken raads- en statenleden de rekenkamer(commissie) nog niet als een eigen instrument ervaren. Interessant aspect is hierbij wie antwoord geeft op de vraag of de door de raden/staten aan de rekenkamer(commissie) beschikbaar gestelde gelden goed besteed zijn en wie op dit gebied de rekenkamer(commissie) aanstuurt. Hoewel rekenkamer(commissies) in jaarverslagen verantwoording afleggen, blijkt uit de casestudie dat in zeer veel gevallen staten- en raadsleden dit een relevante vraag vinden, maar die niet goed kunnen beantwoorden. Het is onduidelijk wie hier over gaat, bijvoorbeeld het presidium, het seniorenconvent, de rekeningcommissie, de fractievoorzitters etc. Verder geldt dat de relevantie van de rol en functie van de rekenkamer en van de onderzoeken in het politieke debat niet raads-/statenbreed worden ervaren. Enkele rekenkamer(commissie)s zouden graag zien dat de griffier hier een meer stimulerende rol in speelt.

4.4 Ongevraagde invloedsuitoefening door raad/ps of college

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk vragen veel rekenkamer(commissie)s de raad/ps en in sommige gevallen het college om input op het onderzoeksprogramma. Daarmee is sprake van ‘gevraagde invloedsuitoefening’. In aanvulling daarop kan ook sprake zijn van ‘ongevraagde invloedsuitoefening’. Een aantal vragen uit de enquête handelde hierover. Daarop gaan we hieronder nader in.

Ongevraagde invloedsuitoefening door de *raad/ps* komt volgens een vijfde van de rekenkamer(commissie)s voor. Van deze 18% stelt ruim een derde dat dit met enige regelmaat voorkomt, tegenover 65% die van mening is dat dit zelden voorkomt.

Dit is een daling in vergelijking met 2007¹⁶. Opvallend hierbij is dat bij de rekenkamercommissies die bestaan uit enkel raadsleden ongevraagde invloedsuitoefening vrijwel niet voorkomt. Als er sprake is van ongevraagde invloedsuitoefening dan komt dit het meest voor bij het vaststellen van de onderwerpkeuze. Daarna worden invloedsuitoefening via het budget en de inhoud van het onderzoek het meest genoemd. Dit is vergelijkbaar met de resultaten uit 2007. Er zijn hierbij geen grote verschillen tussen gemeentelijke en provinciale rekenkamers.

Iets meer dan een kwart (27%) van de rekenkamer(commissie)s ervaart ongevraagde invloedsuitoefening door het *college van B&W of GS*. Het beeld is hier gelijk voor commissies met alleen raadsleden, alleen externe leden of een mengvorm van beide. Het oordeel over de frequentie waarin deze invloedsuitoefening plaatsvindt, is vergelijkbaar met ongevraagde invloedsuitoefening door raad/ps; 33% van hen ervaart dat dit met enige regelmaat en 67% van hen is van mening dat dit zelden voorkomt. Manieren van het college om ongewenst invloed uit te oefenen die genoemd worden zijn: vertragen van het onderzoek en vooruitlopen op de aanbevelingen.

De casestudies geven hetzelfde beeld. Incidenteel is er sprake van tegenwerking door het laat aanleveren van stukken of het ophouden van een rapport voor hoor en wederhoor. Colleges wijten de uitloop van de planning aan bijvoorbeeld ziekte of ongelukkige samenloop van omstandigheden. De rekenkamer(commissie)s maar ook de raden/ps onderschrijven dat. Van structurele tegenwerking lijkt geen sprake. Dat een gemeente/provincie af en toe vooruitloopt op de aanbevelingen wordt door de rekenkamer(commissie)s die dat hebben ervaren, als vervelend getypeerd. Aan de andere kant heeft men hier – gezien de politieke belangen – ook begrip voor. *“Het is vervelend maar het hoort bij het spel”*, zo stelt een voorzitter.

4.5 Beoordeling gevoel voor politieke verhoudingen

Volgens 62% van de ondervraagde griffiers is het oordeel van hun raad/ps over het gevoel voor politieke verhoudingen van de rekenkamer(commissie) positief. Raden van rekenkamer(commissie)s met het directeursmodel zijn deze mening in 47% van de gevallen toegedaan, tegenover 71% van de raden bij rekenkamers met het externe model, 73% van de raden bij rekenkamercommissies met raads- of statenleden en 56% van de raden bij rekenkamercommissies met uitsluitend externe leden. Het directeursmodel scoort dus minder goed. Als redenen voor het positieve oordeel geven de griffiers aan dat de raden/ps van mening zijn dat de rekenkamer(commissie)s over het algemeen de onderzoeken politiek juist inschatten, de gevoeligheden daarvan kennen, maar desondanks kritisch en onafhankelijk functioneren.

Burgemeesters oordelen anders. Volgens 23% is het gevoel voor de politieke verhoudingen van de rekenkamer(commissie) (zeer) slecht, de helft beoordeelt dit gevoel als (zeer) goed.

Tijdens de casestudie was het merendeel van de colleges maar ook de raads- en statenleden van mening dat het gevoel voor politieke verhoudingen van de rekenkamer(commissie) in orde was. Doorgaans begrijpt de rekenkamer(commissie) in hun ogen de context waarin ze opereert en de soms uiteenlopende belangen / invalshoeken van de betrokken actoren.

¹⁶ Toen stelde 53% van de respondenten dat ongevraagde invloedsuitoefening voorkwam.

Dit neemt niet weg dat ook de colleges maar ook raads-/statenleden in een aantal gevallen soms kritisch tot zeer negatief waren over het gevoel voor politieke verhoudingen. Met name de af en toe als zeer formeel en confronterend ervaren houding van de rekenkamer(commissie)s draagt daaraan bij. Verder werden de slechte timing van de onderzoeken en/of de eindrapporten en de toonzetting van de persberichten genoemd als illustraties voor een gebrekkig gevoel van politieke verhoudingen.

4.6 Verbonden partijen

'Verbonden partijen' zijn organisaties waarin de gemeente of provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Het kan gaan om gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen, stichtingen en verenigingen. De rekenkamer- en directeursmodellen zijn bevoegd om bij dergelijke organisaties informatie in te winnen. Voor rekenkamercommissies is die bevoegdheid beperkt tot organisaties die krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn ingesteld.

Bijna de helft van de rekenkamer(commissie)s (46%) vindt dat de Gemeente- dan wel Provinciewet voldoende duidelijk is over de wijze waarop de rekenkamer(commissie) verbonden partijen kan onderzoeken. Rekenkamercommissies zijn minder tevreden over de duidelijkheid in de wet hierover dan Rekenkamers georganiseerd volgens het directeurs- en externe model. Van de rekenkamercommissies vindt 42% de wet duidelijk op dit punt, het directeursmodel scoort 78% en het externe model 58%. Rekenkamercommissies die de wet niet scherp vinden op dit punt (16%) geven aan dat ze onduidelijk vinden wat de bevoegdheden van een commissie zijn om onderzoek te doen bij verbonden partijen, om informatie op te halen en wat de regels zijn omtrent openbaarmaking en geheimhouding.

Van de respondenten geeft 18% aan dat ze tegen beperkingen oplopen bij onderzoeken naar of onder 'verbonden partijen'. Dit percentage komt overeen met het beeld uit 2007. Een groot deel, 51% ervaart geen beperkingen en 31% heeft hier geen mening over. In 2007 ging dat nog om bijna de helft. De beperkingen die ervaren worden, zijn opgenomen in de tabel 14.

Tabel 14 Beperkingen die door rekenkamer(commissie)s ervaren worden bij verbonden partijen (bron: enquête voorzitters) (meerdere antwoorden mogelijk, percentering op het aantal respondenten)

	Aantal	Percentage
Weigeren informatie te verstrekken	14	40%
Weigeren deelname interviews	5	14%
Conformereren zich niet aan planning onderzoek	7	20%
Anders	21	60%

In de categorie 'anders' vallen zaken als een gebrek aan formele bevoegdheden, terughoudendheid in het verstrekken van informatie en tegenwerking door een negatieve houding.

Berenschot

De rekenkamercommissies die we in de casestudie hebben gesproken, ervaren – ongeacht het model – geen belemmeringen op dit punt. Zij stellen dat het gaat om de bereidheid van organisaties om medewerking te verlenen. Wanneer die er is dan doet de formele bevoegdheid er niet toe. Wanneer de bereidheid ontbreekt dan blijft het lastig om de informatieplicht af te dwingen.

5. Doorwerking van de rekenkamer(commissie)

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de doorwerking van de rekenkamer(commissie)s centraal. We gaan zowel in op de instrumentele als de conceptuele doorwerking. Ook gaan we in op de mate van doorwerking die de raden/ps en rekenkamer(commissie)s ervaren. We sluiten af met een korte doorkijk naar de toekomst.

5.2 Instrumentele doorwerking

Van *instrumentele doorwerking* is sprake wanneer de aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) worden opgevolgd en uiteindelijk resulteren in nieuw dan wel aangepast beleid. Dat de rapporten van de rekenkamer(commissie) daarvoor onder de aandacht van de raad/ps en het college moeten worden gebracht is evident.

Volgens 81% van de rekenkamer(commissie)s worden de conclusies en aanbevelingen altijd met de raad of ps besproken, 16% van de rekenkamer(commissie)s stelt dat dit meestal het geval is. Volgens de griffiers delen raden/ps deze constatering. Slechts 3% van de griffiers stelt dat het wel eens voorkomt dat de conclusies niet met de politiek besproken worden. Bij rekenkamers met het externe model komt dit het meeste voor (13%). Dit neemt niet weg dat het praktijk is om de rapporten te bespreken. Dit geldt zowel voor gemeenten als provincies. Nagenoeg alle burgemeesters (94%) onderschrijven dit beeld.

Over de doorwerking van de aanbevelingen zijn zowel de rekenkamer(commissie)s als de raden/staten bijzonder positief. Van de rekenkamer(commissie)s stelt een derde dat de aanbevelingen altijd worden overgenomen door de raad of ps, twee derde oordeelt dat dit meestal het geval is. Rekenkamercommissies die bestaan uit alleen raadsleden zijn hier minder positief. De raden/ps zijn volgens de griffiers dezelfde mening toegedaan als de rekenkamer(commissie)s. Daarmee is geen enkele rekenkamer(commissie), raad of ps van mening dat de aanbevelingen geen doorwerking hebben. Ook hier zien we geen verschillen tussen organisatievorm. Ook burgemeesters zijn bijzonder positief. Drie kwart (77%) stelt dat de aanbevelingen meestal of altijd worden overgenomen, hetgeen overeenkomt met de bevindingen uit het rapport *Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap*. Maar 3% zegt dat dit nooit het geval is.

Ook de doorwerking naar de colleges is hoog. Volgens 70% van de rekenkamer(commissie)s en raden/staten – zo stellen de griffiers – nemen de colleges de aanbevelingen meestal over; 9% stelt dat dit altijd het geval is. De burgermeesters zijn nog resoluter. Veertien procent zegt altijd en 65% meestal.

In vergelijking met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek uit 2007 zien we dat het percentage respondenten dat aangeeft dat de aanbevelingen meestal of altijd overgenomen worden door zowel de raad/ps als de colleges gegroeid is. In 2007 gaf 62% van de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s aan dat aanbevelingen werden overgenomen.

Ook uit de casestudie komt dit positieve beeld naar voren. Colleges nemen in de regel de aanbevelingen van de rekenkamer(commissie)s grotendeels over. Dat blijkt al uit het bestuurlijk hoor en wederhoor. Ook in de interviews waren de colleges daar heel stellig in. Zij stellen dat waardevolle aanbevelingen altijd worden overgenomen en dat ieder onderzoek – ook al onderschrijven ze de onderwerpkeuze en de kwaliteit niet altijd volledig – zinnige aanbevelingen oplevert. De door ons geïnterviewde ambtenaren onderschrijven dit beeld. Ook zij zijn van mening dat ieder onderzoek inzichten oplevert. Vaak zijn deze niet “*niet schokkend*” maar daarmee niet minder bruikbaar. Het kan overigens soms wel even duren voordat de aanbevelingen worden geïmplementeerd. Daarvoor wordt een logisch moment aangegrepen dat niet per definitie aansluit op de presentatie van het rekenkamerrapport. Het merendeel van de rekenkamercommissie(s) (80%) monitort de toezeggingen van de colleges of voert periodiek vervolgonderzoeken uit. Ook daaruit komt een overwegend positief beeld van de instrumentele doorwerking naar voren.

5.3 Conceptuele doorwerking

Behalve de instrumentele onderscheiden we ook de *conceptuele doorwerking*. Hiervan is sprake wanneer zowel de raad of ps, het college en de ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling rekening houden met of geleerd hebben van het fenomeen rekenkamer(commissie) in hun gemeente of provincie. De aanwezigheid van een rekenkamer(commissie) in de afgelopen jaren heeft dan als zodanig effect gehad op de reguliere beleidsprocessen. Er is met andere woorden dan meer oog voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid waardoor de kaderstellende en controlerende taak van de raad/ps is versterkt.

Controlerende taak

Ook hier geldt dat de mate van doorwerking bijzonder hoog wordt ingeschat. Zowel de rekenkamer(commissie)s (94%) als de raden/ps (82% in de ogen van griffiers) zijn van mening dat de controlerende taak van de raad/ps is versterkt door de aanwezigheid van de rekenkamer(commissie). Dat is overigens vergelijkbaar met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek van vier jaar geleden. Toen oordeelde 82% van de respondenten hierover positief (*Leren afrekenen*, blz. 29). Bij rekenkamercommissies die bestaan uit alleen raadsleden is men nog positiever over de versterking van de controlerende taak, 71% is het er geheel mee eens dat de controlerende taak van de raad/ps is versterkt door de aanwezigheid van de rekenkamer(commissie).

Als verklarende factoren voor de doorwerking zijn – los van het model – genoemd:

- de onafhankelijkheid (“vreemde ogen dwingen”) en deskundigheid 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
- onderwerpkeuze (de actualiteit en politieke relevantie van het onderwerp).

Hierbij tekenen we aan dat burgemeesters beduidend minder positief zijn. Iets meer dan de helft (54%) oordeelt dat de controlerende taak is versterkt, een kwart is het hiermee oneens.

Het beeld dat uit de casestudie naar voren komt, is kritischer. De meeste rekenkamer(commissie)s en nagenoeg alle colleges, maar ook de overgrote meerderheid van de raads- en statenleden is van mening dat de controlerende taak weliswaar versterkt is op de onderwerpen die de rekenkamer(commissie)s hebben onderzocht, maar dat van een algemene versterking van deze taak nagenoeg geen sprake is. Daar ligt tegelijkertijd een verklaring voor het afwijkende beeld tussen de enquête en de casestudie. De enquête is – zo stelt een aantal gesprekspartners – vooral ingevuld met de focus op de rekenkamerproducten en niet zozeer vanuit een breder perspectief op de controlerende rol.

Kaderstellende taak

De raden/ps zijn volgens de griffiers minder positief over de versterking van de kaderstellende rol van de raad of ps door de aanwezigheid van de rekenkamer(commissie). Daarbij geldt dat 46% van raads-/statenleden volgens de griffiers denkt dat de rekenkamer(commissie) de kaderstellende rol van de raad heeft versterkt, dit ten opzichte van 83% van de rekenkamer(commissie)voorzitters. Een kwart van de burgemeester sluit zich hierbij aan. De helft van hen ziet geen versterking van de kaderstellende rol optreden. In de casestudie waren de raads- en statenleden nog stilliger: zonder uitzondering beoordelen alle betrokkenen de bijdrage van de rekenkamer(commissie) aan het verbeteren van de kaderstellende rol van de raden/ps als zwak en voor verbetering vatbaar. De rekenkamer(commissie)s hameren daar volgens henzelf maar ook volgens de raden/staten iedere keer weer op. De raads-/statenleden steken op dit punt dan ook de hand in eigen boezem. Ze realiseren zich dat de rekenkamer(commissie)rapporten goede aanknopingspunten bieden om betere kaders te stellen. Het blijkt in de praktijk echter toch lastig om deze rol een goede invulling te geven. Doordat het college in de regel de aanbevelingen (grotendeels) omarmt, vinden raads-/statenleden het lastig om toch nog een zinnig inhoudelijk debat te voeren. Bovendien ligt de focus in de lokale en provinciale politiek veel sterker op de volksvertegenwoordigende en controlerende taak. Zoals een raadslid het verwoordde: *“Kaders stellen is politiek minder spannend en krijgt daardoor geen prioriteit”*. Anderen wijzen op de tijdsdruk waaronder raads-/statenleden moeten opereren of stellen dat kaderstellen een competentie is die nog verder ontwikkeld moet worden.

Voor wat betreft het oordeel van raden/ps in de ogen van de griffiers is – zoals tabel 15 uitwijst – de organisatievorm geen verklarende factor.

Tabel 15 Oordeel van griffiers over de versterking van de kaderstellende rol van de raad door de rekenkamer(commissie) (bron: enquête griffiers)

	Extern		Directeur		Commissie met (enkele) interne leden		Commissie met alleen externen		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
(Geheel)mee oneens	2	13%	2	13%	16	17%	22	20%	42	18%
Neutraal	8	50%	5	33%	30	33%	36	32%	79	34%
(Geheel) mee eens	6	38%	7	47%	42	46%	52	47%	107	46%
Weet niet	0	0%	1	7%	4	4%	2	2%	7	3%

Structurele doorwerking naar de organisatie

Driekwart van de rekenkamer(commissie)s is van mening dat de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid bij het college is gegroeid door de aanwezigheid van de rekenkamer(commissie). Positiever is dat oordeel voor wat betreft de aandacht voor deze thema's in de raad/ps (92%) en het ambtelijk apparaat (78%). Overigens beoordelen de raden/ps dit volgens de griffiers met respectievelijk 58%, 64% en 54% minder goed. Ook hier geldt dat burgemeesters minder uitgesproken oordelen. In 43% van de gevallen zien zij dat de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij het college is toegenomen. De aandacht voor de doeltreffendheid en doelmatigheid bij de raad is in de visie van 39% van de burgemeesters toegenomen. Voor wat betreft de organisatie gaat het ook om 39%.

Ook in de cases hebben we aandacht besteed aan de vraag of de rekenkamer(commissie) structurele verbeteringen in de beleidsvormings- en uitvoeringsprocessen tot gevolg heeft. Veel rekenkamervoorzitters stellen dat de aanwezigheid van de rekenkamer(commissie) en het gegeven dat ieder thema onderwerp van onderzoek kan zijn, de colleges en uitvoeringsorganisaties 'scherp' houdt. De aandacht voor doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid zou structureel verbeterd zijn, alhoewel de rol van de rekenkamer(commissie) daarin lastig is aan te tonen volgens de voorzitters. De colleges delen deze observatie niet. Zij stellen dat de rekenkamers op dat punt geen verschil hebben gemaakt. De andere instrumenten uit de 'controletoeren' zijn zeker zo belangrijk. De professionaliteit van de uitvoering is zo groot dat sowieso sprake is van een continue verbetering. Niet vergeten moet worden dat in de huidige tijdgeest begrippen als transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid zeer belangrijk zijn. De bijdrage van de rekenkamer daaraan – los van de onderwerpen die onderzocht worden – maakt niet veel verschil in hun visie.

5.4 Politiek klimaat

Op voorhand was de verwachting dat de bestuurscultuur oftewel het politieke klimaat van invloed is op doorwerking van de rapporten van de rekenkamer(commissie). Voor dit onderzoek hebben we twee uitersten van culturen gedefinieerd, namelijk een gemeente/provincie waar de verhoudingen "de neuzen dezelfde kant op staan". Er zijn weinig tot geen politieke controverses. Het andere uiterste is een sterk gepolariseerde situatie waarin oppositie en coalitie lijnrecht tegenover elkaar staan en nagenoeg ieder onderwerp aanleiding is voor een fel debat. De veronderstelling was dat des te gepolariseerder de omgeving is, des te lastiger het zou zijn om een hoge mate van doorwerking te realiseren.

Drie kwart van de raden/staten, rekenkamer(commissie)s en burgemeesters verwerpt de veronderstelling dat de politieke verhoudingen van invloed zijn op de doorwerking van de rekenkamerrapporten. Zij zijn van mening dat zowel de raad/ps als het college over het algemeen genegen zijn een extern, politiek neutraal oordeel te accepteren. Hun ervaring is dat besluiten en aanbevelingen gedeeld worden door alle partijen; de meerderheid van de raad/ps neemt de aanbevelingen over en de colleges voeren die uit.

Aan de andere kant denkt een beperkt aantal van de raden/staten (4%), rekenkamer(commissie)s (8%) en burgemeesters (10%) dat de verhoudingen de doorwerking wel degelijk negatief beïnvloeden. Volgens hen uit zich dat onder andere in standpunten die langs de lijn van coalitie - oppositie ingenomen worden, stemgedrag bij moties en het systematisch afhouden van de discussie.

Ook zijn er respondenten van mening dat het politieke klimaat positief van invloed is op de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer(commissie)s. Van de rekenkamer(commissie)s is 13% en van de raden/staten is 18% deze mening toegedaan. Voor burgemeesters gaat het om 16%. Zij ervaren dat de politieke verhoudingen ertoe bijdragen dat er een constructief debat gevoerd wordt tussen een kritische coalitie en oppositie, aanbevelingen onder druk van de oppositie worden overgenomen en de implementatie van de aanbevelingen wordt gevolgd.

De casestudie heeft hier geen nieuw licht op geworpen. Het merendeel van de gesproken voorzitters stelt zijn/haar weg wel te vinden. Het politieke klimaat is voor hen een gegeven. Eén enkele rekenkamer stelt dat de rapporten langs de lijnen coalitie – oppositie werden behandeld. Sommige aanbevelingen halen het daardoor niet, een groot deel wordt echter in de regel toch overgenomen.

5.5 Cijfer doorwerking

Rekenkamer(commissie)s zijn over het algemeen redelijk tevreden over de mate van doorwerking van adviezen van de rekenkamer(commissie). Op een schaal van 1 tot 10, waarbij 1 staat voor een lage mate van doorwerking en 10 voor een hoge mate van doorwerking scoren de rekenkamer(commissie)s ongeacht gemeentegrootte, organisatievorm en budget gemiddeld een 7,1. Daarmee zijn deze factoren niet van invloed op de doorwerking. Ook het feit of de rekenkamer(commissie) bestaat uit alleen raadsleden, alleen externen of een combinatie van beide laat geen verschillen in de doorwerking zien. Een conclusie die ook getrokken wordt in het rapport *Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap* (blz. 37). Dit cijfer is overigens hetzelfde als vier jaar geleden gegeven werd door gemeente- en provinciesecretarissen en griffiers voor de mate van doorwerking.

Raden/ps zijn – met een score van 6,4 – in de ogen van de griffiers over het algemeen iets minder positief over de mate van doorwerking van rekenkamer(commissie)s. Daarbij zien we dat bij het externe model de mate van doorwerking met een 6,8 gemiddeld het hoogst beoordeeld wordt. Opvallend is dat het Commissiemodel met alleen externe leden met een 6,3 het laagste scoort. Verdere analyses naar omvang, budget en griffier actief in rekenkamer of niet lieten weinig verschillen zien. Met uitzondering van de provinciale rekenkamers. Met een 7,8 scoren deze bovengemiddeld.

Tabel 16 Belangrijkste factoren voor succes van een rekenkamer(commissie) (bron: enquête griffiers) (meerdere antwoorden mogelijk, percentering op het aantal respondenten)

	Aantal	Percentage
Kwaliteit van de onderzoeksrapporten	193	82%
Onderwerpkeuze	175	75%
Kwaliteit van de rekenkamer(commissie)	92	39%
Het politieke debat naar aanleiding van een rekenkameronderzoek	94	40%
Kwaliteit van de onderzoekswerkzaamheden	54	23%
Gevoel voor bestuurlijke verhoudingen	47	20%
Anders	24	10%

De belangrijkste drie factoren die het succes van een rekenkamer(commissie) bepalen zijn in de ogen van de raads- en statenleden – zo antwoorden de griffiers – achtereenvolgens de kwaliteit van onderzoeksrapporten, de onderwerpkeuze en de kwaliteit van de rekenkamer(commissie). Tabel 16 geeft het overzicht. De burgemeesters scoren langs dezelfde lijn. Het gevoel voor bestuurlijke verhoudingen en de kwaliteit van de onderzoekswerkzaamheden scoren relatief laag.

Het beeld dat uit de casestudie naar voren komt, is hiermee in lijn. De doorwerking van de rapporten is in de regel hoog. Vandaar de relatief hoge rapportcijfers. Ook hier scoorden rekenkamer(commissie)s de doorwerking steeds hoger dan de raads-/statenleden en de colleges. Verder kwam ook hier naar voren dat het model, budget en gemeentegrootte niet van invloed zijn op de doorwerking. Sterker nog, ook de kwaliteit van de rapporten en de onderwerpkeuze doen er niet heel veel toe. De bestuurlijke en politieke lijn is dat de aanbevelingen wanneer deze hout snijden simpelweg worden opgevolgd, een bevinding die ook terugkomt in het rapport *Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap* (blz. 38). Als kanttekening daarbij geldt dat relevante onderwerpen en kwalitatief goede rapporten uiteraard als belangrijk worden ervaren. Ook worden rekenkamer(commissie)s met een goed oog voor ieders belangen door alle partijen als positiever ervaren. De effectiviteit (en daarmee de doorwerking) van dergelijke rekenkamers wordt door raden/ps maar zeker ook door colleges hoger ingeschat dan rekenkamer(commissie)s die strikt formeel en afstandelijk opereren.

5.6 Doorkijk naar de toekomst

Het draagvlak voor de rekenkamers is hoog. Ruim drie kwart van de rekenkamer(commissie)s en – zo schatten de griffiers in – twee derde van de raad- en statenleden geven dit aan. Bij burgemeesters gaat het om 45%. Dit beeld komt ook naar voren uit het rapport *Bestuurscultuur van gemeenten*.¹⁷

¹⁷ *Bestuurscultuur van Gemeenten, een momentopname*, SGBO, januari 2010, blz 38.

In het verlengde hiervan acht 53% van de rekenkamer(commissie)s de kans klein dat de rekenkamer(commissie) wordt opgeheven in het hypothetische geval dat de wettelijke verplichting zou komen te vervallen (zie tabel 17). Voor het directeursmodel bedraagt dit percentage 67%. Slechts 17% schat de kans op opheffing groot in. Dat is een afwijking ten opzichte van het rapport *Spiegel van het lokale rekenkamerlandschap*. Daarin is 33% negatief over het voortbestaan van de rekenkamer wanneer de wettelijke verplichting zou vervallen. Onduidelijk is wat dit verschil kan verklaren. Overigens vreest geen enkele provinciale rekenkamer voor afschaffing.

Raads-/statenleden zijn volgens de griffiers iets minder positief over het voortbestaan van de rekenkamer(commissie)s, 29% van hen acht de kans dat de rekenkamer(commissie) zonder wettelijke verplichting wordt opgeheven groot in, tegen 35% klein. Dit is vergelijkbaar met de mening van de burgemeesters (41% grote kans, 31% kleine).

Een analyse naar gemeentegrootte blijkt gezien de geringe celvulling lastig. In zijn algemeenheid geldt dat naarmate de gemeenten kleiner zijn de kans op opheffing groter wordt geacht. Door de geringe aantallen is een harde conclusie echter niet te trekken.

Tabel 17 Kans dat een rekenkamer(commissie) wordt opgeheven naar model (bron enquête voorzitters)

	Extern		Directeur		Commissie met (enkele) interne leden		Commissie met alleen externen		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
(Zeër) klein	17	65%	6	67%	45	54%	37	48%	105	53%
Niet groot/niet klein	6	23%	1	11%	25	30%	24	31%	56	28%
(Zeër) groot	3	12%	2	22%	13	16%	15	19%	33	17%
Weet niet/geen mening	0	0%	0	0%	1	1%	2	3%	3	2%

Rekenkamer(commissie)s en raden/staten noemen dezelfde redenen waarom een rekenkamer(commissie) mogelijk opgeheven zal worden wanneer de wettelijke verplichting vervalt. Gewezen wordt op de bezuinigingen, een gebrek aan draagvlak bij raad/ps en het gegeven dat de raad/ps ook eigen onderzoeken kan verrichten. Daarbij wijzen we er nogmaals op dat het merendeel van de respondenten geen fundamentele bedreigingen ziet.

Door de forse taakstellingen is het beeld dat uit de casestudie naar voren komt, minder positief. Daarmee is er sprake van een snelle verschuiving van het perspectief in een paar maanden tijd. Het merendeel van de colleges stelt zich op het standpunt dat de rekenkamers een instrument van de raden/ps zijn en dat zij niet over de eventuele opheffing gaan. Zij stellen wel dat ze een debat hierover niet uit de weg zullen gaan en de raad/ps dan zullen wijzen op de andere onderzoeksinstrumenten die de volksvertegenwoordigers tot hun beschikking hebben.

Hoewel de raads- en statenleden in de regel positief staan tegenover het instrument 'rekenkamer' blijkt uit de casestudie dat de uitkomst van een eventueel debat over de toekomst ervan ongewis is.

Berenschot

De bezuinigingen zijn daar vooral debet aan. “*Wanneer we moeten kiezen tussen € 50.000,- voor armoedebestrijding of € 50.000,- voor de rekenkamer dan weet ik het wel*”. Bovendien stellen veel raads-/statenleden dat de output van de rekenkamer(commissie) met tussen de één en drie rapporten per jaar gering is in relatie tot het budget dat men heeft te besteden. Aan de andere kant wil men de rekenkamer(commissie) niet missen en gaat men het debat dan ook liever uit de weg.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren we een antwoord op de onderzoeksvragen. We trekken conclusies over de effectiviteit van de rekenkamer(commissie)s, de factoren die daarop van invloed zijn en formuleren een aantal aanbevelingen om de effectiviteit te optimaliseren. We baseren ons daarbij op de uitkomsten van het onderzoek zoals die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

6.2 Stand van zaken

De eerste onderzoeksvraag is beschrijvend van karakter en luidt als volgt.

Onderzoeksvraag 1

Wat is de stand van zaken omtrent gemeentelijke en provinciale rekenkamer(commissie)s?

- a) Hoe zijn de gemeentelijke en provinciale rekenkamer(commissie)s gepositioneerd en samengesteld?
- b) Hoe wordt aan de verschillende randvoorwaarden [voor onafhankelijkheid] voldaan?
- c) Wat zijn de activiteiten van de rekenkamer(commissie)s?
- d) Is er sprake van overlap tussen onderzoeken van de rekenkamer die verband houden met rechtmatigheid en het onderzoek dat door de accountant wordt gedaan?
- e) Voldoen de rekenkameronderzoeken aan de kwaliteitseisen van zorgvuldigheid, objectiviteit, onderbouwing, consistentie, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid?
- f) Wat is de impact van het onderzoek (worden de aanbevelingen opgevolgd)?

Samenstelling en positionering (subvragen a en d)

Samenstelling

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kan een rekenkamer op verschillende manieren worden georganiseerd, uiteenlopend van een externe rekenkamer met uitsluitend externe leden tot een rekenkamercommissie met alleen raadsleden. Het overgrote deel van de gemeenten heeft gekozen voor een rekenkamercommissie (83%). Iets meer dan de helft daarvan telt alleen externe leden. De variant met alleen interne (raads)leden komt beperkt voor (minder dan 10%). Datzelfde geldt voor het externe model (13%) en het directeursmodel (4%). De provincies wijken hiervan af. Er zijn vier externe rekenkamers. Eén rekenkamer is georganiseerd volgens het directeursmodel. Ongeveer één op de zeven rekenkamercommissie(s) werkt voor meerdere gemeenten of provincies.

Hoewel er sinds de invoering van de verplichting her en der sprake is van verandering van model, is de situatie bestendig. Bij de meeste gemeenten en provincies is het model dat in 2005 werd

gekozen niet los gelaten. Wel bleek uit de casestudie dat een behoorlijk aantal organisaties opschaling naar een gemeenschappelijke regionale rekenkamer overweegt.

Positionering

Rekenkamer(commissie)s zijn te positioneren in de zogenaamde controletoren waarbinnen diverse onderzoeken plaatsvinden naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. De rekenkamer(commissie) is een instrument voor de raad/staten. De zogenaamde artikel 213a respectievelijk 217a onderzoeken zijn instrumenten van het college van B&W dan wel GS. In veel gevallen gaan die onderzoeksrapporten ook naar de raad of de staten. Binnen de ambtelijke organisatie wordt de reguliere controlecyclus gevolgd. Ten slotte verricht de accountant werkzaamheden in opdracht van de raad/staten inzake de jaarrekening. In verschillende gemeenten/provincies zijn er nog rekeningcommissies, auditcommissies of commissies voor beleidsevaluatie die ook een positie hebben in de 'controletoren'.

Volgens de meeste respondenten hebben de rekenkamer(commissie)s hun positie gevonden in de controletoren. Hoewel veel colleges spreken van een veelheid aan controle-instrumenten kiezen de rekenkamer(commissie)s hun onderwerpen zorgvuldig en waken ze voor overlap met de andere vormen van onderzoek. We stellen ook vast dat van dubbelingen met de accountantsonderzoeken geen sprake is.

Verder tekenen we aan dat de rekenkamer(commissie)s meer zijn dan een controle- of een onderzoeksinstrument. Ze zijn een integraal onderdeel in het duale stelsel tussen college en raden/staten. Daarmee hebben ze niet alleen een interne functie maar ook een externe. Rekenkamer(commissie)s moeten daarom niet alleen vanuit het perspectief van de controletoren worden gezien, maar ook vanuit de eigenstandige positie binnen het duale bestel. Door de rekenkamer(commissie) puur als controle-instrument te benaderen, wordt onvoldoende recht gedaan aan de formele positie.

Onafhankelijkheid (subvraag b)

In de Memorie van Toelichting staat expliciet vermeld dat de rekenkamer(commissie) een onafhankelijk orgaan is dat zelf haar werkplan bepaalt. Uit de evaluatie komt naar voren dat rekenkamer(commissie)s bestuurders of de volksvertegenwoordiging af en toe tegenover zich vinden maar desalniettemin vrij zijn in hun onderwerpkeuze, onderzoeksopzet en rapportages. Ze zijn daarmee – zoals dat in de Memorie van Toelichting is verwoord – in staat onafhankelijk onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie van het bestuur. De onafhankelijke positie die rekenkamer(commissie)s bekleden, is daarmee in lijn met de formele positie zoals die uit de Provincie- en Gemeentewet naar voren komt. Dit neemt niet weg dat – zo kwam uit de casestudie naar voren – rekenkamer(commissie)s zich bij tijd en wijle hard moeten maken voor hun onafhankelijkheid. We constateren echter dat dit gaat om incidenten die voortkomen uit de onderwerpkeuze of de inrichting van een onderzoek. Van structurele weerstand is incidenteel ook sprake. Dat ligt echter niet aan het instrument 'rekenkamer' maar veel meer aan de chemie tussen rekenkamer, raad/ps en bestuur.

Activiteiten en kwaliteit onderzoeken (subvragen c en e)

Los van het organisatiemodel constateren we dat iedere rekenkamer(commissie) vergelijkbare – op de Algemene Rekenkamer geïnspireerde – procedures en werkwijzen heeft ontwikkeld. Het gevolg hiervan is dat de rekenkamer(commissie)s grotendeels langs dezelfde lijnen functioneren. Dat wil zeggen dat de inventarisatie en selectie van onderwerpen gelijk verloopt, het uitvoeringsproces in grote lijnen hetzelfde is en ook de afwikkeling van de rapporten grote parallellen kent. Voor de uitvoering van de onderzoeken schakelt men doorgaans professionele onderzoekers in. Dat kunnen zowel externe bureaus zijn, daarin gespecialiseerde leden dan wel de secretaris of onderzoekers uit het eigen bureau.

Hoewel we niet diepgaand de door de rekenkamer(commissie)s uitgevoerde onderzoeken hebben geanalyseerd, concluderen we dat de onderzoeken doorgaans voldoen aan de kwaliteitseisen die in zijn algemeenheid daaraan worden gesteld. Het overgrote merendeel van de voorzitters, raads-/statenleden, secretarissen en burgemeesters beoordeelt de onderzoeken als onafhankelijk, zorgvuldig en goed onderbouwd. Ook de bruikbaarheid van de resultaten is hoog, gezien het feit dat de meeste aanbevelingen worden overgenomen. Deze oordelen sporen met onze analyse van de door ons bestudeerde rapporten. Hiermee willen wij overigens niet zeggen dat er af en toe niets aan de kwaliteit valt af te dingen. Natuurlijk mislukt er wel eens een onderzoek. Wel stellen we vast dat structureel disfunctionerende rekenkamers incidenten zijn. Door de bank genomen is er brede waardering voor de kwaliteit van zowel de leden als de producten van de rekenkamer(commissie)s.

Hoewel de kwaliteit van de onderzoeken van de rekenkamer(commissie)s doorgaans niet ter discussie staat, is er – paradoxaal genoeg – veel en soms forse kritiek op afzonderlijke rekenkamerproducten. In onze analyse liggen daaraan drie hoofdredenen ten grondslag.

In de eerste plaats de onderwerpkeuze. Deze komt zorgvuldig tot stand na consultatie van veel partijen. Hoewel rekenkamer(commissie)s van oordeel zijn dat de raden/ps nauw betrokken worden bij de selectie, ervaren raads- en statenleden dat anders. Zij worden weliswaar gevraagd om input maar zien daarvan in hun beleving weinig terug. Begrijpelijk overigens gezien de lange lijst aan onderwerpen en het relatief geringe aantal onderzoeken dat kan worden gedaan. Dat neemt niet weg dat de onderwerpkeuze door hen als ‘veilig’ en weinig spannend wordt ervaren. De onderwerpen nodigen doorgaans niet uit tot een scherp politiek debat. Veel bestuurders hebben kritiek op de timing van de onderzoeken. Naar hun mening sluiten onderzoeken vaak niet aan op de ambtelijke beleidscyclus en het politieke momentum. Verder zijn zowel bestuurders als raads-/statenleden kritisch op de grote focus op ex post evaluaties. Met name veel volksvertegenwoordigers juichen een bredere blik van de rekenkamercommissie toe en zouden graag zien dat bijvoorbeeld toekomstverkenningen of informerende onderzoeken worden uitgevoerd. Veel van de door ons gesproken rekenkamer(commissie)s zijn echter van oordeel dat dit niet zou passen bij de rol en functie van een rekenkamer. Anderen delen dit oordeel niet. Illustratief in dit verband is dat diverse rekenkamer(commissie)s al ‘experimenteren’ met andere vormen van onderzoek.

In de tweede plaats het onderzoeksproces. Door de grote zorgvuldigheid van het onderzoeksproces duren de onderzoeken vaak lang. Soms meer dan een jaar. Daarmee is het lastig om de rapporten goed te timen. Bovendien hebben veel rekenkamer(commissie)s een schriftelijke fase van bestuurlijk hoor en wederhoor in de procesgang. Dit bemoeilijkt in de ogen van veel raads- en statenleden het politieke debat over de conclusies en de aanbevelingen. Alles is immers al gezegd. De rapporten verworden daarmee tot 'hamerstukken'.

In de derde plaats de rapportage. Zoals gezegd staat de kwaliteit buiten kijf. Toch worden de aanbevelingen vaak als 'open deuren' of 'makkelijk' ervaren. Daarbij tekenen we aan dat het formuleren van aanbevelingen ook geen eenvoudige opgave is. Sommige rekenkamer(commissie)s formuleren bewust een klein aantal algemene aanbevelingen en krijgen dan voor de voeten geworpen dat ze niet concreet genoeg en/of onvoldoende richtinggevend zijn. Anderen zoeken het in de details en worden dan verweten dat ze te uitvoerig zijn waardoor het overzicht verdwijnt of het geheel teveel is dichtgetimmerd.

Impact van de onderzoeken (subvraag f)

De instrumentele doorwerking van de rekenkameronderzoeken is hoog en de laatste jaren toegenomen. De raden/ps onderschrijven de conclusies en aanbevelingen, de colleges nemen ze in de regel (grotendeels) over en de organisaties voeren ze uit. De monitor- en opvolgsonderzoeken die rekenkamer(commissie)s uitvoeren, onderschrijven dit beeld. Daarbij geldt overigens wel dat het enige tijd kan duren voordat de aanbevelingen zijn verwerkt. Een rekenkameronderzoek op zich is namelijk niet per definitie aanleiding om het beleid direct aan te passen. Daarvoor wordt een 'natuurlijk' moment gekozen waarbij de aanbevelingen van de rekenkamer dan worden ingepast in de reguliere beleidscyclus.

6.3 Varianten van de rekenkamer

In deze paragraaf formuleren we een antwoord op onderzoeksvraag 2.

Onderzoeksvraag 2

Wat zijn de ervaringen met de verschillende varianten van de rekenkamer?

- a) Hoe zien rekenkamercommissies hun functioneren, mede gelet op het feit dat de commissie zowel bestaat uit interne leden als uit externe leden?
- b) Hoe zien rekenkamers hun functioneren, mede gelet op het feit dat er geen interne leden in de rekenkamer zitten?
- c) Hoe zien gemeenschappelijke rekenkamer(commissie)s hun functioneren?

De argumenten om voor een bepaalde variant te kiezen, blijken sterk situationeel bepaald. Wat in de ene gemeente/provincie als sterk argument voor wordt gezien, ziet een andere juist als een argument tegen een bepaalde vorm. Het externe model wordt soms geroemd om de afstandelijkheid en dan weer als te onafhankelijk ervaren, het commissiemodel vaak als betrokken en goed ingevoerd maar regelmatig als te afhankelijk en politiek gezien, het directeursmodel geldt

als efficiënt en deskundig maar ook als te persoonsgebonden. Het gemeenschappelijke model ten slotte, wordt geprezen om de deskundigheid en efficiëntie maar ook als niet goed ingevoerd in de plaatselijke situatie ervaren.

De visie op de rekenkamer(commissie) lijkt bepalend voor de argumenten die worden aangedragen. Daarbij ontbreekt vaak een bredere blik van de meeste gesprekspartners. Zij beoordelen de huidige rekenkamer(commissie)s vooral in de eigen context en hebben weinig ervaring met de andere modellen. Vaak zijn deze zelfs onbekend. Zo worden het externe model en de rekenkamercommissie met alleen externe leden vaak verward. Het oordeel over het functioneren is dan ook niet ingegeven door het gekozen model, maar veel meer door de effectiviteit van de producten.

Praktisch gezien, constateren we geen verschillen tussen wat de diverse organisatievormen betekenen voor het functioneren van een rekenkamer(commissie). Het model is niet van invloed op de werkwijze en producten van de rekenkamer(commissie). Daarmee is overigens niet gezegd dat rekenkamercommissies niet tegen grote uitvoeringsproblemen aan kunnen lopen. Wel concluderen we dat dit zeker niet de regel is maar veel meer een uiting van een gespannen relatie. Daar waar de relaties goed zijn, worden praktische oplossingen gevonden voor mogelijke knelpunten. Wanneer sprake is van spanningen worden ook de problemen op de spits gedreven.

Anders dan op voorhand verwacht, beïnvloeden ook de budgetten en de politieke verhoudingen het functioneren van de rekenkamer(commissie)s nauwelijks. Rekenkamer(commissie)s met een laag budget voeren eenvoudigweg minder onderzoeken uit, maar dat zegt nog niets over de doorwerking en de kwaliteit van de onderzoeken. Dat neemt niet weg dat logischerwijs sprake zal zijn van een 'financiële ondergrens'. Waar die exact ligt, hebben we echter niet vast kunnen stellen. Ook de door ons onderzochte rekenkamer(commissie)s met een budget van minder dan € 15.000,- opereren effectief. Verder vinden rekenkamer(commissie)s hun weg ongeacht de bestuurscultuur in een gemeente of provincie. Dat is een omgevingsfactor waarmee men goed om kan gaan.

Onafhankelijk van de variant geldt dat het afleggen van verantwoording over de bestede gelden door de rekenkamer(commissie) in de ogen van de raads-/statenleden veelal niet goed geborgd is. Het is niet altijd duidelijk wie hier binnen de raad of staten over gaat. Het presidium, het seniorenconvent, de rekeningcommissie, de fractievoorzitters of de gehele raad/ps? Hoewel de rekenkamer(commissie)s jaarverslagen opstellen, worden deze door raads/statenleden niet benut om een expliciet antwoord te formuleren op de vraag of de middelen die de rekenkamer(commissie)s ter beschikking staan doeltreffend en doelmatig worden besteed.

6.4 Effectiviteit van de rekenkamer(commissie)s

In deze paragraaf formuleren we een antwoord op onderzoeksvraag 3. De focus ligt daarbij op de doelstellingen van de rekenkamer(commissie)s zoals die zijn verwoord in de Memorie van Toelichting.

Onderzoeksvraag 3

Worden de doelstellingen van de rekenkamer(commissie)s behaald (komen de veronderstellingen van de wetgever uit)?

- a) Versterkt het instrument van (rekenkamercommissie)s de positie van de raad ten aanzien van zijn controlerende functie?
- b) Groeit de aandacht en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid als gevolg van de rekenkamer(commissie)?
- c) Kan de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het bestuur door middel van rekenkameronderzoek op een adequate manier worden onderzocht? En verbetert deze als gevolg van het instellen van rekenkamer(commissie)s?
- d) Worden burgers geïnformeerd over de rapportages van de rekenkamer(commissie)s en wordt hiermee rekenschap aan hen afgelegd?

Versterking controlerende functie van de raad/ps (subvraag a)

Zoals we eerder concludeerden, is de doorwerking van de rapporten van de rekenkamer(commissie)s hoog. In de regel betreffen de onderzoeken waarover wordt gerapporteerd ex post evaluaties waarbij de rekenkamer(commissie) beziet of het beleid is uitgevoerd binnen de met het college afgesproken kaders. Dat leidt dan tot aanbevelingen die gebruikt kunnen worden om de kaders aan te scherpen dan wel te herzien. Deze redenering volgend stellen we vast dat de controlerende functie van de raad/ps versterkt is.

Tegelijkertijd constateren we dat deze versterking beperkt blijft tot het onderwerp dat door de rekenkamer(commissie) is onderzocht. De onderliggende en algemener geldende controlemechanismen die ook voor andere terreinen – waarop de rekenkamer(commissie) geen onderzoek heeft verricht – gelden, worden niet automatisch overgenomen door de raden/staten. De uitkomsten uit de onderzoeken worden niet gebruikt om meer en scherpere vragen aan het college te stellen, terwijl daar vaak wel aanleiding voor is. Ook parallellen met andere dossiers worden niet gelegd. Een bevinding die door alle bestuurders, nagenoeg alle raads-/statenleden en de meeste rekenkamervoorzitters wordt gedeeld.

Deze redenering doortrekkend, geldt dit nog sterker voor de kaderstellende rol. Het inzicht dat de rekenkamerrapporten zouden moeten leiden tot een betere kaderstelling wordt breed gedeeld. De potentiële waarde van de rapporten op dat punt wordt ook breed onderschreven. Tegelijkertijd stellen de raads-/statenleden dat ze de rapporten onvoldoende benutten om tot een betere kaderstelling te komen. Dat betekent dat zelfs op de terreinen die de rekenkamer(commissie) heeft onderzocht de kaderstelling onvoldoende uit de verf komt. Dit geldt dan logischerwijs temeer voor de terreinen die niet onder de loep zijn genomen. Dit terwijl een goede kaderstelling – zoals ook de rekenkamer(commissie)s steevast benadrukken – randvoorwaardelijk is voor een goede uitvoering

van de controlerende taak. We stellen dan ook vast dat de bijdrage van rekenkamer(commissie)s aan de versterking van de kaderstellende rol klein en zeker niet bestendig is.

Een belangrijke nuancering daarbij is dat de oorzaak hiervoor niet primair bij de rekenkamer(commissie)s ligt. De volksvertegenwoordigers steken vooral de hand in eigen boezem en dragen hiervoor veelal argumenten aan die lastig door de rekenkamer(commissie)s zullen zijn te beïnvloeden (tijdsbeslag, bewustzijn). Bestuurders onderschrijven overigens de problemen die raden/ps hebben met de kaderstelling. De focus ligt op de volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raden/ps. Kortom, het is in de ogen van de meeste respondenten de opgave voor de komende jaren voor zowel de rekenkamer(commissie)s als de raden/staten om de functie van de rekenkamer(commissie) bij kaderstellende en controlerende functie te versterken. Zeker omdat de potentie van de rekenkameronderzoeken voor wat betreft het versterken van de kaderstellende en controlerende rol breed wordt onderkend.

Aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid (subvragen b en c)

Rekenkamervoorzitters zijn zonder uitzondering van mening dat de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid alleen al door de aanwezigheid van de rekenkamer(commissie) is gegroeid. Zowel de colleges als de organisatie zou zich ervan bewust zijn dat op elk moment een onderzoek gestart kan worden naar hun dossier hetgeen de zorgvuldigheid in de beleidsontwikkeling en –uitvoering zou bevorderen. Alleen al de aankondiging van een onderzoek leidt tot beweging is hun stellige indruk.

Bestuurders, maar ook beleidsmedewerkers, bestrijden deze visie. Zij stellen dat autonome ontwikkelingen – bijvoorbeeld de programmabegroting, maar ook de grote maatschappelijke focus op de kwaliteit van de overheid de laatste jaren – veel sterker hebben bijgedragen aan de grotere aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid. De rekenkamer(commissie)s zijn één van de vele instrumenten in dat verband.

Wij stellen vast dat de rekenkamer(commissie)s goed in staat zijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke en provinciale beleid te onderzoeken. De financiële rechtmatigheid daarvan is overigens een ander verhaal. Weinig rekenkamers wagen zich daaraan. Dat wordt toch meer – en terecht in onze optiek – als taak van de accountant gezien. Eerder hebben we geconcludeerd dat de conclusies en aanbevelingen door colleges en de ambtelijke organisatie opgepakt worden. Tegelijkertijd voeren rekenkamer(commissie)s een beperkt aantal onderzoeken uit en is er brede kritiek op de onderwerpkeuze, de timing en/of de diepgang van de aanbevelingen. De implementatie van de aanbevelingen zal op onderdelen leiden tot een aanscherping van het beleid maar tot fundamentele koerswijzigingen zullen ze niet leiden. Deze redenering doortrekkend concluderen wij dat de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid binnen provincies en gemeenten is gegroeid en dat rekenkamer(commissie)s daar in het algemeen en op de onderzochte onderwerpen zeker een positieve bijdrage aan hebben geleverd. Tegelijkertijd stellen we vast dat deze bijdrage niet geïsoleerd kan worden uit het totaal van invloeden hierop.

Rekenschap aan de burger (subvraag d)

Diverse rekenkamer(commissie)s hebben burgers gevraagd om input te leveren voor de onderzoeksagenda. De rapporten van de rekenkamer(commissie)s worden via persberichten gecommuniceerd en doorgaans op de website geplaatst. Daarmee spannen rekenkamer(commissie)s zich in om burgers te betrekken en te informeren. De opbrengsten daarvan zijn klein. Verzoeken om input blijven nagenoeg achterwege en ook de rapporten maken weinig reacties los. De rekenkamers zijn daarmee een minder goed aanknopingspunt voor provincies en gemeenten om rekenschap aan burgers af te leggen. Ook hier geldt dat dit niet zozeer de rekenkamer(commissie)s is aan te rekenen.

6.5 De lijnen samen pakkend

De centrale vraagstelling van de evaluatie luidde als volgt.

Centrale vraag

In welke mate worden de in Gemeente-/Provinciewet en de Memorie van Toelichting genoemde doelen bij de instelling van provinciale en lokale rekenkamers gerealiseerd? Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de rekenkamers? In hoeverre zijn deze beïnvloedbaar door het rijk, provincies, gemeenten en/of rekenkamers zelf? Welke aanbevelingen vloeien daar uit voort?

In het algemeen kan worden vastgesteld dat de doelen uit de Gemeente- en Provinciewet ten dele worden gerealiseerd. Van het structureel verbeteren van de kaderstellende en controlerende rol van de raad/ps is weinig sprake. Wat betreft het realiseren van structurele aandacht van gemeenten- en provinciebesturen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid constateren wij dat dit aan belang heeft gewonnen. Wij kunnen echter de bijdrage van de rekenkamer(commissie)s hieraan niet isoleren van de effecten van andere instrumenten. Verder stellen we vast dat de organisatievorm, budgetten en politieke verhoudingen geen factoren van betekenis zijn voor de effectiviteit van rekenkamer(commissie)s. Los van de kwaliteit van de producten zijn het veel meer 'zachte factoren' als betrokkenheid, politiek gevoel, stijl van opereren en cultuur die de effectiviteit van de rekenkamer(commissie) bepalen.

De colleges zien rekenkamer(commissie)s als een van buitenaf opgelegd instrument waar men op zichzelf weinig behoefte aan heeft. Dat neemt niet weg dat binnen veel gemeenten en provincies een professionele verstandshouding is gegroeid. Af en toe is er sprake van gezonde spanning maar dat alles binnen een context van wederzijds respect.

Bij raden/ps is het draagvlak voor de rekenkamer(commissie)s veelal hoog. De meeste raads-/statenleden zien de potentie van de toegevoegde waarde van de rekenkamer(commissie) en geven ruitelijk toe de rapporten en lessen onvoldoende te benutten. Het merendeel is van mening dat er met de rapporten meer kan worden gedaan. Ook hier geldt dat een algemeen recept daarvoor niet is te geven. Rekenkamer(commissie) en de raden/ps zullen hun eigen functioneren moeten analyseren en gericht actie moeten ondernemen. Van belang is dat meeste raads-/statenleden perspectief zien in de rekenkamer(commissie). De komende jaren zullen dit moeten uitwijzen. Een

grote opgave, zeker in het licht van de opgelegde taakstellingen. Mede als gevolg hiervan zal de komende tijd in menig gemeente/provincie een debat ontstaan over de toegevoegde waarde van de rekenkamer(commissie) in relatie tot de kosten ervan.

6.6 Aanbevelingen

Gezien het voorgaande is het formuleren van specifieke en gedetailleerde aanbevelingen lastig. Dat wat in de ene situatie geldt, hoeft immers ergens anders niet te werken. Onze aanbevelingen zijn daarom algemeen van aard en hebben vaak het karakter van overwegingen.

Ministerie van BZK

Aanbeveling 1

De veronderstelling bij de aanvang van de evaluatie was dat de organisatievorm een belangrijke verklarende factor zou kunnen zijn voor de effectiviteit van rekenkamer(commissie)s. We hebben deze veronderstelling uitgebreid getoetst en vastgesteld dat de vorm niet samenhangt met de effectiviteit (zie paragraaf 6.3 voor een verdere onderbouwing).

- Een wetswijziging gericht op het voorschrijven van een specifieke vorm is vanuit het perspectief van doeltreffendheid niet aan de orde.

Aanbeveling 2

'Slapende' rekenkamers zijn een relatief nieuw fenomeen. Het gaat dan om rekenkamer(commissie)s met een minimaal of geen budget die niet actief zijn. Formeel wordt dan aan de wet voldaan, materieel niet. Voor zover wij kunnen overzien (we hebben geen uitvoerig non-respons onderzoek uitgevoerd maar wel enkele malen het signaal gekregen dat de vragenlijst niet zou worden ingevuld omdat de rekenkamer 'slapende' was), is het aantal slapende rekenkamers zeer beperkt (zeker geen tientallen) maar illustreert het wel de gevoelde meerwaarde van rekenkamer(commissie)s. Tijdens de casestudie werd met enige regelmaat naar slapende rekenkamers verwezen als aantrekkelijk model en kregen we zelfs af en toe het signaal dat deze variant serieus wordt overwogen. Dit in het licht van de bezuinigingsronde.

- Volg het aantal slapende rekenkamers. Wanneer dit verschijnsel substantiële vormen aanneemt, is wellicht interventie nodig omdat materieel niet aan de wet wordt voldaan. Dit bijvoorbeeld door provincies en gemeenten te verplichten een adequate post voor de rekenkamer in de begroting op te nemen.

Rekenkamer(commissie)s

Aanbeveling 3

Rekenkamer(commissie)s die met gevoel voor ieders belang 'het spel spelen' worden beter gewaardeerd dan rekenkamers die stelselmatig de confrontatie zoeken. Dat hoeft op zich op geen enkele wijze de onafhankelijkheid te beïnvloeden, integendeel. Rekenkamer(commissie)s dienen zich te realiseren dat ze zowel de raad/ps, de colleges als de ambtelijke organisaties adresseren. Open relaties met al deze partijen zijn dan ook gewenst. Met name de kritiek op de

onderwerpkeuze, procesgang en aanbevelingen dient per rekenkamer(commissie) verkend en uitgelegd/opgelost te worden. Dat vereist maatwerk en continue feedback.

- Investeer in de relatie met de raden/ps en de colleges. Loop met hen kritisch de procesgang rond de onderwerpkeuze en de uitvoering van onderzoeken door en pas de procedures eventueel met een 'open blik' aan. Betrokkenheid en onafhankelijkheid sluiten elkaar zeker niet uit. Zoek ook de reflectie met de raad/staten door minimaal jaarlijks feedback te vragen op de verrichte onderzoeken en de verhouding tussen kosten en opbrengsten van de rekenkamer(commissie) als zodanig, bijvoorbeeld in combinatie met het jaarverslag.

Aanbeveling 4

Er is veel kritiek op met name de duur van de onderzoeken en de timing van de rapporten. Zoals uitvoerig beschreven in paragraaf 6.2 kunnen onderzoeken door de lange duur aan relevantie verliezen of door een slechte planning ondersneeuwen door andere te voorziene gebeurtenissen (bijvoorbeeld verkiezingen). Zaken die in onze optiek eenvoudig zijn te ondervangen.

- Maak de doorlooptijd van het gehele proces korter door de onderzoeken en de rapportages goed te plannen en de procesgang eventueel anders in te richten. Dit laatste door bijvoorbeeld het bestuur niet schriftelijk maar mondeling plenair op de conclusies en aanbevelingen te laten reageren.

Aanbeveling 5

Nagenoeg alle gesproken raads- en statenleden stellen dat de potentie van de rekenkamer(commissie) beter kan worden benut. Met name de kaderstellende rol kan door de inbreng van de rekenkamer verder worden versterkt. In onze optiek ligt daar een belangrijke meerwaarde voor de rekenkamer(commissie)s. Ze zijn immers meer dan een onderzoeksbureau dat jaarlijks enkele onderwerpen onderzoekt, maar hebben een eigen positie in het bestel.

- Vergroot de meerwaarde door de onderzoeken breder in te bedden zodat de effecten verder strekken dan alleen het onderzochte onderwerp. Het gaat dan niet alleen om het evalueren van een inhoudelijk thema maar ook om het structureel verbeteren van de controlerende en kaderstellende rol van de raad en staten.

Aanbeveling 6

Het is in onze optiek een misverstand dat rekenkamer(commissie)s geen andere vormen van onderzoek mogen doen dan ex post evaluatie. Ook het gegeven dat gevoelige onderwerpen zijn uitgesloten omdat de rekenkamer(commissie) anders politiek bedrijft, is in onze ogen een onjuiste interpretatie. Een onafhankelijke blik heeft juist dan een meerwaarde.

- Experimenteer met andere vormen van onderzoek en kies af en toe ook voor politiek spannende onderwerpen. Leer van rekenkamer(commissie)s die dit al wel doen.

Gemeenteraden en provinciale staten

Aanbeveling 7

De rekenkamer(commissie) heeft als doel de controlerende en kaderstellende rol van de raad/ps te versterken. Daarmee staat de rekenkamer(commissie) ten dienste van de raad/ps. We hebben vastgesteld dat de relatie tussen raad/ps en de rekenkamer(commissie) niet altijd even helder is. Raden en staten ervaren de rekenkamer(commissie) in die gevallen niet als een 'eigen' instrument. In veel gevallen is dat niet zozeer de rekenkamer(commissie) als wel de raden/staten aan te rekenen.

- Zorg voor een formele en eenduidige verbinding met de rekenkamer(commissie) zodat deze de aansluiting met de raad/ps kan maken. Of dat nu het seniorenconvent, de auditcommissie, de commissie bestuur of het presidium is, is minder relevant. Het gaat er om dat de rekenkamer(commissie) een duidelijk aanspreekpunt heeft waarmee onder meer de jaarplannen en de jaarverslagen worden besproken. Eén van de taken van dat aanspreekpunt zou het optimaliseren van het gebruik van de rapporten moeten zijn.

Aanbeveling 8

Zoals eerder opgemerkt, zijn veel raads- en statenleden van oordeel dat de meerwaarde van de rekenkamer(commissie)s beter kan worden benut. Daarvoor steekt men – zoals beschreven in paragraaf 6.4 – de hand in eigen boezem maar ziet men ook verbeterpunten bij de rekenkamer(commissie).

- Ga met de rekenkamer(commissie) in gesprek over de wijze waarop de meerwaarde nog meer tot uiting kan komen. Wees daarbij in het bijzonder kritisch op de eigen rol en betrek ook de griffie daarbij. Ga na of deze de raad/ps kan ondersteunen bij de voorlichting rond de functie van de rekenkamer, de wederzijdse communicatie tussen raad/staten en de rekenkamercommissie kan versterken en een rol kan spelen bij de monitoring van de aanbevelingen.

Aanbeveling 9

Uit de evaluatie blijkt dat er weerstand bestaat tegen 'beroeps' rekenkamerleden (directeursmodel uitgezonderd uiteraard). Dan gaat het om voorzitters en/of leden die in een groot aantal rekenkamer(commissie)s zitting hebben en daar letterlijk hun brood mee verdienen. Het gevoelen is dat deze rekenkamer(commissie)s geen maatwerk leveren en weinig feeling hebben met de lokale situatie. Het rekenkamerwerk wordt dan als 'kunstje' ervaren. Dit neemt natuurlijk niet weg dat een professionele rekenkamer als randvoorwaardelijk wordt gezien. Het gaat om de balans.

- Waak voor het ontstaan van een sector 'Rekenkamers'. Het lidmaatschap of voorzitterschap van een rekenkamer moet geen professie worden (maar wel professioneel worden ingevuld).

Colleges van B&W en GS

Aanbeveling 10

Rekenkamer(commissie)s zijn een onderdeel van het bestel en daarmee een gegeven. Uiteraard zouden colleges vanuit hun behoefte vaak andere onderwerpen kiezen en wellicht andere accenten

Berenschot

leggen. Dit neemt niet weg dat een goed functionerende rekenkamer(commissie) ook in het belang van het college is.

- Zoek samen met de raad/ps, de ambtelijke organisatie en de rekenkamer(commissie) naar een invulling waar alle partijen voordeel van hebben. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de onderzoeksprogrammering en de controletoren, de procesgang maar ook over de onderlinge communicatie.

Bijlage 1

Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit een korte oriëntatiefase, een serie enquêtes en een casestudie. Hieronder gaan we kort op deze onderzoeksfasen in. We sluiten af met een beschrijving van de rol van de begeleidingscommissie die de opdrachtgever en het onderzoeksteam heeft geadviseerd bij de uitvoering van de evaluatie.

Oriëntatiefase

Na een korte *oriëntatiefase* waarin we een groot aantal documenten hebben bestudeerd en met diverse betrokkenen verkennende gesprekken hebben gevoerd, is – in nauw overleg met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever – het analysekader vastgesteld (bijlage 3). In de oriëntatiefase is daarmee de basis gelegd voor de kern van het onderzoek: drie enquêtes en een casestudie.

Enquêtes

Van het analysekader zijn drie vragenlijsten afgeleid, één gericht op griffiers (als vertolkers van de visie van de raad/ps), één op voorzitters van rekenkamers en één op burgemeesters (als voorzitter van zowel de Raad als het college). De eerste twee vragenlijsten zijn becommentarieerd door de begeleidingscommissie¹⁸. Dat heeft geleid tot diverse aanpassingen waarna de vragenlijst in de praktijk getest is door deze aan enkele griffiers en voorzitters voor te leggen. Vervolgens zijn de vragenlijsten definitief gemaakt en geprogrammeerd. De vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage 4,5 en 6.

De vragenlijst van de voorzitters was relatief gezien het omvangrijkste. Behalve een vragenblok dat diende om algemene gegevens over de rekenkamer(commissie)s te verzamelen, hebben we vragen gesteld over de werkwijze en de mate van doorwerking van de rekenkamer(commissie). We hebben de voorzitters gevraagd de vragenlijst gezamenlijk met de leden van de rekenkamer(commissie) in te vullen.

De vragen aan de griffiers en de burgemeesters waren meer beoordelend van karakter. Ook de doorwerking kwam daarin overigens aan de orde. De griffiers is verzocht om de vragenlijst vanuit het perspectief van de gemeenteraad of de ps in te vullen. Uit een kort vooronderzoek bleek dat dit een haalbare benadering was.

Aan de burgemeesters is het verzoek gedaan om de vragenlijst in te vullen vanuit zijn/haar rol als voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college.

¹⁸ De vragenlijst voor burgemeesters is afgeleid van de lijst voor griffiers.

Werkwijze

Voor het verspreiden van de vragenlijst onder de voorzitters hebben we gebruik gemaakt van een bestand met e-mailadressen dat we van de NVRR hebben verkregen. Omdat niet iedere rekenkamer(commissie) lid is van de NVRR hebben we dit bestand verrijkt met de ontbrekende organisaties. Gedurende de looptijd van de enquête hebben we twee maal een rappel uitgevoerd. De vragenlijsten van de griffiers zijn via de Vereniging van Griffiers verspreid. Het rappel is langs dezelfde lijnen verlopen. De burgemeesters hebben de vragenlijst uitgereikt gekregen tijdens de zogenoemde 'Lochem-dagen' die in februari en maart plaats vonden.

Voorafgaand aan de enquête is door het ministerie van BZK een brief verstuurd waarin het onderzoek werd aangekondigd en verzocht werd om medewerking. Los daarvan heeft ook de NVRR op de website aandacht gegeven aan het onderzoek. Mede door deze inspanningen is de respons op de enquête hoog.

Respons

De enquête voor griffiers is uitgezet onder 443 griffiers van 431 gemeenten en 12 provincies. Van de griffiers heeft in totaal 56% de vragenlijst ingevuld (56% van de gemeentelijke en 58% van de provinciale griffiers).

De respons onder de rekenkamer(commissie)voorzitters is hoger. De enquête is uitgezet onder alle 330 voorzitters. Daarvan heeft 62% medewerking verleend (61% van de gemeentelijke en 100% van de provinciale rekenkamers).

Van de burgemeesters hebben we 120 ingevulde vragenlijsten terug ontvangen (twintig meer dan de doelstelling). Daarmee heeft 28% van de burgemeesters de vragenlijst ingevuld.

Analyse van de respons

Teneinde de representativiteit van de respons te bepalen, hebben we een aantal analyses uitgevoerd. De conclusie daaruit is, is dat de responsverdeling in lijn is met het beeld uit eerdere onderzoeken en ook spoort met de populatieverdelingen die uit CBS-onderzoeken naar voren komen.

We hebben de organisatievormen van de rekenkamer(commissie)s zoals die uit dit onderzoek naar voren komen, vergeleken met de evaluatie uit 2007¹⁹ en de *Rekenkamermonitor 2009*. Hoewel de onderzoeken een iets andere indeling hanteren, komen de scores voor de diverse modellen overeen. Het directeursmodel komt in alle onderzoeken even vaak voor, ook het aandeel van het rekenkamercommissiemodel met (enkele) raadsleden komt overeen met de meting uit 2008. Het aantal commissies met alleen interne leden is nagenoeg hetzelfde. Verder spoort het percentage rekenkamer(commissie)s met alleen externe leden precies met de uitkomsten van de *Rekenkamermonitor 2009*. Tot slot komt ook de regionale verdeling van de gemeenten die

¹⁹ *Leren afrekenen, een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*, Radboud Universiteit Nijmegen, Universiteit van Tilburg, B&A, oktober 2007

corresponderen met de betreffende rekenkamer(commissies) overeen met de totale spreiding van gemeenten over Nederland.

Voor wat betreft de respons onder de griffiers hebben we onderzocht of de verdeling van de variabelen 'regio' en 'gemeentegrootte' corresponderen met de verdeling in de totale populatie (CBS). Los van een lichte oververtegenwoordiging van Noord-Brabantse gemeenten en een kleine ondervertegenwoordiging van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zijn er geen afwijkingen gevonden. De overige grootteklassen zijn daardoor licht oververtegenwoordigd. Omdat het in absolute zin om geringe aantallen gaat, werken deze kleine afwijkingen niet door in de uitkomsten.

Ook voor wat betreft de burgemeesters hebben we bepaald of de verdeling van de variabelen 'regio' en 'gemeentegrootte' corresponderen met de verdeling in de totale populatie (CBS). Uit de regio Zeeland hebben relatief weinig burgemeesters gereageerd. Ook de provincie Noord-Brabant is ondervertegenwoordigd. Uit de provincie Noord-Holland is er een oververtegenwoordiging. Verder komt het beeld redelijk overeen met het beeld van Nederland. Qua omvang is er sprake een oververtegenwoordiging van burgemeesters uit gemeenten kleiner dan 100.000 inwoners. Dat is overigens in lijn met de verwachtingen. Aan de Lochemdagen nemen in de regel meer burgemeesters uit kleinere gemeenten deel.

Als we naar het totaal kijken hebben we van 16% van de gemeenten geen enkele reactie, dit betreffen voornamelijk kleinere gemeenten. Van de helft van de gemeenten hebben we reactie gekregen van meerdere personen uit de gemeente (zie onderstaande tabel).

Tabel1 Respons van de gemeenten naar personen die gereageerd hebben

	Aantal	%
Geen reactie	70	16%
Alleen burgemeester	17	4%
Alleen griffier	58	13%
Alleen voorzitter rekenkamer	71	16%
Burgemeester en Griffier	17	4%
Burgemeester en voorzitter rekenkamer	35	8%
Griffier en voorzitter rekenkamer	118	27%
Burgemeester, griffier en voorzitter rekenkamer	45	10%

Casestudie

De casestudie had als doel de resultaten uit de enquête nader in te kleuren en te verdiepen. Dit door dieper in te gaan op onder meer de samenstelling van de rekenkamer(commissie) en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, de werkwijze, functioneren en uiteraard de doorwerking van de adviezen. Ook is ruime aandacht besteed aan de conceptuele doorwerking. Per casus zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- bestuderen resultaten enquêtes
- raadplegen website rekenkamer

- bestuderen van enkele recente rapporten
- interview met de rekenkamervoorzitter en secretaris (dan wel onderzoeker/medewerker in enkele gevallen)
- interview met de burgemeester/commissaris van de koningin en de gemeente-/provinciesecretaris (dan wel een vervanger)
- (groeps)gesprek met enkele raads-/statenleden
- telefonisch interview met een beleidsmedewerker.

In totaal hebben we veertien cases bestudeerd. Om tot een selectie van cases te komen, hebben we – op basis van de enquêteresultaten – groepen rekenkamers gedefinieerd en vervolgens per groep één à twee rekenkamer(commissie)s geselecteerd. De groepen varieerden naar organisatievorm, gemeentegrootte, regio en mate van doorwerking. Als aanvullend criterium gold dat rekenkamer(commissie)s die een directe relatie hebben met een vertegenwoordiger uit de begeleidingscommissie zijn uitgesloten. De criteria zijn besproken met de begeleidingscommissie. Om de anonimiteit van de cases te waarborgen (dat was een uitdrukkelijke toezegging voorafgaand aan de deelname) hebben de onderzoekers de uiteindelijke selectie gemaakt.

De uitkomsten uit de casestudie zijn tussentijds gepresenteerd aan en besproken met de begeleidingscommissie.

Bijlage 2

Begeleidingscommissie en team opdrachtgever

In de begeleidingscommissie hadden de volgende leden zitting:

- De heer Bolding IPO
- De heer Hagelstein NVRR
- De heer Hofstra Directeur rekenkamer Rotterdam
- De heer Huisman VNG
- De heer Katsburg Statengriffier Zeeland
- De heer Markensteyn NVRR
- Mevrouw Van Olphen Statenlid Overijssel
- De heer Oudbier VVG (agendalid)
- De heer Polhuis Voorzitter van de rekenkamercommissie Leeuwarden en van de gezamenlijke rekenkamercommissies van Heerenveen, Skasterlân, Lemsterland en Opsterland
- Mevrouw De Rijk Wethouder Utrecht
- De heer Van Ruitenbeek Raadsgriffier Houten

Het ministerie van BZK werd vertegenwoordigd door:

- De heer Boerboom
- Mevrouw De Jonge
- Mevrouw Kelekçi
- De heer Smeets

Bijlage 3

Analysekader

Berenschot

In onderstaande tabel is weergegeven op welk deel van het onderzoek de onderzoeksindicator van toepassing is en voor welke onderzoeksvraag de indicator relevant is.

Thema	Aspecten	Bron	Onderzoeksvraag
Strategie Rekenkamer(commissie)	Ambitie en doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • wet 	Antwoord op vraag 1a en 1b
	Taken en bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies • wet 	Antwoord op vraag 1c
Samenstelling Rekenkamer(commissie)	Aantal en achtergrond leden (wel of niet onafhankelijk, partij)	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête 	Antwoord op vraag 1a t/m 1e
	Zittingsduur en benoeming	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête 	Antwoord op vraag 1b en 1c
	Rolverdeling (zoals leiding, woordvoering)	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1c, 2a
	Invulling secretariaat	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1b, 1c, 1 e en 2a
	Beoordeling	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1b, 1c, 1 e en 2a t/m 2c
Werkwijze Rekenkamer(commissie)	Bepaling onderwerp (vrijheid keuze, rol van burgers en raad hierbij)	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1b t/m 1 e en 2a t/m 2c
	Uitwerking onderzoek (intern, extern, kwaliteit, toegang tot informatie)	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1b t/m 1 e en 2a t/m 2c
	Uitvoering (ambtelijk/bestuurlijk) hoor en wederhoor	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1b t/m 1 e en 2a t/m 2c
	Aanbieding en behandeling raad	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête 	Antwoord op vraag 1c en 2a t/m 2c
	Wijze van rekenschap afleggen aan burgers	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1c en 3d
	Frequentie van vergaderen	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête 	Antwoord op vraag 1c
	Samenwerking Rekenkamer(commissie)	Met Raadsleden	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies
Met College		<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1c en 2a t/m 2c
Ambtelijk en met publieke instellingen		<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op vraag 1c en 2a t/m 2c
Producten van de Rekenkamer(commissie)	Onderzoeksprotocol en onderzoeksplan	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête 	Antwoord op vraag 1b en 1c en 2a t/m 2c
	Rapporten (aantal, onderwerpkeuze, resultaat, kwaliteit (zorgvuldig, objectief, consistent, bruikbaar, onafhankelijk, controleerbaar))	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1b t/m 1f, 2a t/m 2c, 3a en 3c

Berenschot

	Jaarverslag	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête 	Antwoord op 1b, 1c en 3d
Doorwerking en effect (toegevoegde waarde)	Ambtelijk en publieke instellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1f, 2a t/m 2c, 3b en 3c
	Bestuurlijk: Collegebesluiten Raads/ps-besluiten Moties Nota's Notities	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1f, 2a t/m 2c, 3b en 3c
	Politiek (raad): Raadscommissie Raadsbesluit Moties Aanbiedingsbrief Nota's	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1f, 2a t/m 2c, 3a
Functioneren commissie	Samenwerking leden	<ul style="list-style-type: none"> • Casestudies 	Antwoord op 1 e, 2a t/m 2c
	Onafhankelijkheid en objectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1b en 1 e, 2a t/m 2c
	Vertrouwelijkheid en integriteit (onverenigbaarheid van betrekkingen)	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1a, 1b en 1 e, 2a t/m 2c
Communicatie	Extern	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête 	Antwoord op 1c, 3d
	Binnen de gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1c, 2a t/m 2c, 3d
Ondersteuning	Werkzaamheden ambtelijk secretaris	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1c, 2a t/m 2c
	Inzet interne onderzoeksmedewerkers	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1c, 2a t/m 2c
	Inhuur externen	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1c, 2a t/m 2c
Budget	Hoogte en verdeling over posten	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête 	Antwoord op 2a t/m 2c
Politiek klimaat	Bestuurlijke verhouding oppositie – coalitie	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1f, 2a t/m 2c, 3b en 3c
	Leren vs. afrekencultuur	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1f, 2a t/m 2c, 3a t/m 3c
	Cultuur (van Rekenkamer, College, Raad en PS)	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1f, 2a t/m 2c, 3a t/m 3c
	Draagvlak voor de rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1 e, 1f, 2a t/m 2c, 3a t/m 3c
	Imago van de rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Casestudies 	Antwoord op 1 e, 1f, 2a t/m 2c, 3a t/m 3c

Bijlage 4

Enquête voorzitters

Inleiding van de vragenlijst

Welkom bij het onderzoek voor de 'evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers'.

Invulinstructie

U kunt de vragen in de enquête beantwoorden door het antwoord aan te klikken of in het tekstvak uw antwoord in te vullen. Wanneer u alle vragen op het scherm heeft beantwoord, klik dan op 'Verder' onderaan het scherm. U komt dan vanzelf bij de volgende vraag.

U kunt het invullen van de enquête onderbreken door op het kruisje in het venster bovenaan te klikken. Als u opnieuw inlogt, dan wordt u direct doorgelinkt naar deze pagina en komt u door op 'Verder' te klikken op de plaats waar u gebleven was.

De vragenlijst kent drie blokken. Het eerste blok bevat vragen over de organisatievorm van uw rekenkamer, de samenstelling, de deskundigheden en de ondersteuning die u geboden wordt. Blok 2 gaat in op zaken als onderwerpkeuze, communicatie en budget. Het derde blok omvat onder andere vragen over de politieke verhoudingen en de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer. Het balkje in het scherm geeft weer welk deel van de vragen u beantwoord heeft.

De meeste vragen zijn eenvoudig te beantwoorden. Een aantal (budget, aantal vergaderingen) vergt mogelijk wat opzoekwerk. Het is raadzaam om in ieder geval de verordening, het jaarverslag over 2009 en het programma voor 2010 paraat te hebben. We hebben geprobeerd zo weinig mogelijk van dergelijke opzoekvragen te stellen.

Al uw informatie behandelen wij vertrouwelijk. Wij rapporteren niet per individu of rekenkamer(commissie) over de resultaten: er wordt geen beeld geschetst van de afzonderlijke rekenkamer(commissies) of personen. Aan het einde van de vragenlijst kunt u gebruik maken van de optie om uw antwoorden uit te printen.

Algemene gegevens over de rekenkamer(commissie)

Dit vragenblok heeft tot doel enkele algemene gegevens over uw rekenkamer(commissie) te verzamelen. We stellen een aantal vragen over de organisatievorm, de samenstelling en de ondersteuning die uw rekenkamer(commissie) krijgt.

Organisatievorm

1. Welk organisatie-model heeft uw rekenkamer(commissie)?
 - Externe rekenkamer waarin alleen onafhankelijke leden en dus geen raads- dan wel statenleden zitting hebben. Dit model heeft hoofdstuk IVa van de Gemeentewet als basis. Aan dit model ligt geen gemeentelijke verordening ten grondslag.
 - Directeursmodel (de rekenkamer bestaat uit één persoon)
 - Rekenkamercommissie waarin (enkele) raads-/statenleden zitting hebben
 - Rekenkamercommissie met alleen externe leden. Dit model lijkt sterk op het externe model. Het verschil met het externe model is dat dit model is gebaseerd op hoofdstuk IVb van de Gemeentewet en is uitgewerkt in een gemeentelijke verordening.

Berenschot

2. Werkt uw rekenkamer(commissie) voor meerdere gemeenten of provincies?

- Ja
- Nee → ga naar vraag 4

3. Voor hoeveel gemeenten/provincies werkt uw rekenkamer(commissie)?

.....

4. Hoeveel inwoners telt de gemeente/provincie waarvoor u rekenkamer(commissie) bent?

Wanneer uw rekenkamer(commissie) voor meerdere gemeenten/provincies werkt, verzoeken wij u de inwoneraantallen op te tellen.

- Minder dan 20.000 inwoners
- Tussen de 20.000 en 49.999 inwoners
- Tussen de 50.000 en 99.999 inwoners
- Tussen de 100.000 en 249.999 inwoners
- Tussen de 250.000 en 499.999 inwoners
- Meer dan 500.000 inwoners

Samenstelling commissie

Vraag overslaan indien vraag 1 is Directeursmodel

5. Hoeveel leden kent uw rekenkamer(commissie) op dit moment (inclusief voorzitter)?

..... leden

Vragen 6 en 7 alleen voorleggen aan rekenkamercommissies, externe model naar vraag 11 en directeursmodel naar vraag 20

6. Heeft uw rekenkamercommissie een externe voorzitter?

- Ja
- Nee

7. Hebben er externe leden, exclusief de voorzitter, zitting in de rekenkamercommissie? Zo ja, hoeveel?

- Ja, externe leden
- Nee

Vraag 8 / 9 / 10 alleen voorleggen aan rekenkamercommissies waarin ook raadsleden zitting hebben. Rekenkamercommissies met alleen externe leden gaan naar vraag 11.

8. Hebben er raadsleden zitting in de rekenkamercommissie (inclusief raadsopvolgers, duoleden of schaduwleden? Ter toelichting: Met duo(raads)leden, raadsopvolgers of schaduwleden worden leden bedoeld die deel uitmaken van een gemeenteraads/statenfractie maar niet gekozen zijn in de gemeenteraad/ps. Zij hebben een ondersteunende taak naar de vaste raadsleden en heeft een beperkte bevoegdheid.

.... leden

9. Zitten er in plaats van raadsleden raadsopvolgers, duoleden of schaduwleden in de rekenkamercommissie?

- Ja
- Nee → ga naar vraag 11

10. Om hoeveel raadsopvolgers/duoleden/schaduwleden gaat dat?

.....

Deze vraag weer voor alle modellen (exclusief directeursmodel, die naar vraag 20)

11. Na afloop van de reguliere zittingstermijnen van de individuele leden treden nieuwe leden aan. Is er los van dit voorziene verloop sprake van tussentijdse wisselingen gedurende de laatste zittingstermijn?

- Nee, alle leden hebben hun termijn uitgediend
- Ja, een enkel lid is tussentijds vertrokken
- Ja, ongeveer de helft van de leden is tussentijds vertrokken
- Ja, bijna alle leden zijn tussentijds vertrokken

12. Wat is naar uw inschatting de gemiddelde wekelijkse tijdsbesteding van de voorzitter in de jaren 2009 en 2010?

....uren per week

Berenschot

Alleen stellen wanneer het gaat om het externe model of wanneer vraag 7 is ja.

Rekenkamercommissies met alleen raadsleden gaan door naar vraag 14, Directeursmodel naar vraag 20.

13. Wat is naar uw inschatting de gemiddelde wekelijkse tijdsbesteding van de externe leden in de jaren 2009 en 2010?

.... uren per week → naar vraag 15

Alleen stellen aan rekenkamercommissies waarin raadsleden zitting hebben.

14. Wat is naar uw inschatting de gemiddelde wekelijkse tijdsbesteding van de raadsleden in de jaren 2009 en 2010?

.... uren per week

15. Hoe vaak kwam uw rekenkamer(commissie) in de jaren 2009 en 2010 gemiddeld per jaar plenair bijeen?

.... maal per jaar

Deskundigheden

16. Welke deskundigheid moet in uw optiek aanwezig zijn in de Rekenkamer(commissie)?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- Financiële deskundigheid
- Juridische deskundigheid
- Onderzoeksmethodologische deskundigheid
- Bestuurskundige deskundigheid
- Kennis van de lokale/provinciale situatie
- Anders namelijk.....

17. Welke deskundigheid is bij de leden van uw rekenkamer aanwezig? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Financiële deskundigheid
- Juridische deskundigheid
- Onderzoeksmethodologische deskundigheid
- Bestuurskundige deskundigheid
- Kennis van de lokale/provinciale situatie
- Anders namelijk.....

18. In hoeverre houdt/houden de raad/ps bij de benoeming van leden er rekening mee dat de aanwezigheid van verschillende deskundigheden binnen de rekenkamer(commissie) geborgd is?

- Er wordt geen rekening mee gehouden
- Er wordt rekening mee gehouden
- Weet niet

19. Heeft/hebben de raad/ps onverenigbare betrekkingen van rekenkamer(commissie)leden benoemd?

- Ja, namelijk.....
- Nee
- Weet niet

Ondersteuning

De rekenkamer(commissie) wordt vaak ondersteund door een secretariaat en/of medewerkers die onderzoekswerkzaamheden verrichten. De volgende vragen gaan over deze ondersteuning.

20. Op welke wijze wordt het secretariaat van de rekenkamer(commissie) ingevuld?

- De griffier of een medewerker van de griffie van de gemeente(n)/provincie(s) is secretaris van de Rekenkamer(commissie)
- De rekenkamer(commissie) heeft de secretaris extern ingehuurd
- De Rekenkamer(commissie) beschikt over een eigen bureau onder leiding van een secretaris/directeur
- Anders, nl.....

21. Wie voert in het algemeen (het gaat hier om de beleidslijn die uw rekenkamer(commissie) in principe volgt) de onderzoekswerkzaamheden uit? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- De griffie
- Medewerkers in dienst van het bureau van de rekenkamer(commissie)
- Leden van de rekenkamer(commissie) zelf
- Externe bureaus
- Anders, namelijk...

Alleen stellen wanneer de Rekenkamer over een eigen bureau beschikt

22. Hoeveel ondersteunende medewerkers (exclusief directeur en secretariaat) – uitgedrukt in fte – heeft de rekenkamer op dit moment in dienst?

.....fte

Alleen stellen wanneer griffie / leden zelf onderzoek uitvoeren

23. Hoeveel dagen per jaar is door de leden van de rekenkamer(commissie) en/of medewerker(s) van de griffie (opgeteld over alle leden/medewerkers) gemiddeld over de jaren 2009 en 2010 aan het uitvoeren van onderzoek besteed?

..... dagen per jaar

Werkwijze

De rekenkamer(commissie) heeft in de regel een bepaalde werkwijze om haar onderzoekswerk te kunnen verrichten. In de volgende vragen komt deze werkwijze aan de orde en gaan wij in op het budget van de rekenkamer(commissie).

Onderwerpkeuze

24. Hoe inventariseert uw rekenkamer(commissie) onderwerpen waarnaar mogelijk onderzoek verricht gaat worden? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- De raad/ps draagt/dragen onderwerpen aan
- Burgers, bedrijfsleven en/of maatschappelijk middenveld dragen onderwerpen aan
- Het college/GS draagt onderwerpen aan
- De ambtelijke organisatie draagt onderwerpen aan

Berenschot

- De rekenkamer(commissie) draagt zelf onderwerpen aan
 - Anders nl.....
25. Heeft/hebben de raad/ps uw rekenkamer(commissie) in 2009 en/of 2010 verzocht onderzoek te verrichten naar een onderwerp (los van de normale procedure rond het opstellen van het onderzoeksprogramma)?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet
26. Welke onderwerpen heeft de rekenkamer(commissie) in de jaren 2009 en 2010 onderzocht? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
- Financiën en control
 - Veiligheid
 - Sociale zekerheid
 - Zorg en welzijn
 - Onderwijs
 - Ruimtelijke ordening en wijken
 - Natuur en milieu
 - Verkeer en vervoer
 - Economie
 - Cultuur, sport en recreatie
 - Anders, namelijk.....
27. Waarop lag de nadruk in de rekenkamer(commissie)onderzoeken in 2009 en 2010? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
- Fact-finding
 - Doeltreffendheid
 - Doelmatigheid
 - Rechtmatigheid

28. Wat is de output van de rekenkamer(commissie) in de jaren 2009 en 2010 gemiddeld per jaar?

..... onderzoeken per jaar

..... quick scans/briefadviezen per jaar

..... anders nl,

29. In hoeverre vindt u dat de raad/ps invloed heeft/hebben gehad op de keuze van de onderzoeksonderwerpen?

- Geen invloed
- Beperkte invloed
- Veel invloed
- Weet niet/ geen mening

30. In hoeverre vindt u dat burgers, bedrijfsleven en/ of het maatschappelijk middenveld invloed hebben gehad op de keuze van de onderzoeksonderwerpen?

- Geen invloed
- Beperkte invloed
- Veel invloed
- Weet niet/ geen mening

31. Is er in 2009 en 2010 wel eens sprake geweest van *ongevraagde* invloedsoefening door de **raad/ps** op het onderzoek van de rekenkamer? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Ja, bij de onderwerpkeuze
- Ja, over de inhoud, tijdens het onderzoek
- Ja, over de aanpak en werkwijze
- Ja, over de conclusies
- Ja, bij het verstrekken van informatie
- Ja, over de wijze van openbaarmaking
- Ja, via het budget
- Ja, anders namelijk.....

Berenschot

- Nee, op geen enkele wijze → ga naar vraag 33
- Weet niet → ga naar vraag 33

32. Hoe vaak komt dat voor?

- Altijd
- Met enige regelmaat
- Zelden

33. Is er in 2009 en 2010 wel eens sprake geweest van *ongevraagde* invloedsoefening door de het college van **B&W / GS** op het onderzoek van de rekenkamer? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Ja, bij de onderwerpkeuze
- Ja, over de inhoud, tijdens het onderzoek
- Ja, over de aanpak en werkwijze
- Ja, over de conclusies
- Ja, bij het verstrekken van informatie
- Ja, over de wijze van openbaarmaking
- Ja, via het budget
- Ja, anders namelijk...
- Nee, op geen enkele wijze → ga naar vraag 35
- Weet niet → ga naar vraag 35

34. Hoe vaak komt dat voor?

- Altijd
- Met enige regelmaat
- Zelden

35. Vindt u dat de wet voldoende duidelijk is over de wijze waarop de rekenkamer 'verbonden partijen' kan onderzoeken?

- Zeer duidelijk
- Duidelijk
- Noch duidelijk, noch onduidelijk
- Onduidelijk
- Zeer onduidelijk
- Weet niet

Alleen stellen wanneer 35 is onduidelijk of zeer onduidelijk

36. Wat vindt u dan onduidelijk?

.....

Alleen stellen wanneer het gaat om een rekenkamercommissie

37. Loopt de rekenkamercommissie aan tegen beperkingen bij onderzoeken naar of onder 'verbonden partijen'?

- Ja
- Nee → ga naar vraag 39
- Weet niet/geen mening → ga naar vraag 39

38. Om wat voor beperkingen gaat dat? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Weigeren informatie te verstrekken
- Weigeren deelname interviews
- Conformereren zich niet aan planning onderzoek
- Anders, namelijk.....

Medewerking

39. Hoe beoordeelt u in de regel de medewerking van het college van B&W / GS aan rekenkameronderzoek?

- Zeer slecht
- Slecht
- Niet goed/ niet slecht → ga naar vraag 41
- Goed → ga naar vraag 41
- Zeer goed → ga naar vraag 41
- Weet niet/ geen mening → ga naar vraag 41

40. Op welke punten beoordeelt u de medewerking als slecht? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Toegang tot documenten
- Interviews (planning / inhoudelijk)
- Ter beschikking stellen van cijfers
- Hoor en wederhoor (planning / inhoudelijk)
- Anders, namelijk.....

41. Hoe beoordeelt u de medewerking van de raad/ps aan rekenkameronderzoek?

- Zeer slecht
- Slecht
- Niet goed/ niet slecht → ga naar vraag 43
- Goed → ga naar vraag 43
- Zeer goed → ga naar vraag 43
- Weet niet/ geen mening → ga naar vraag 43

42. Op welke punten beoordeelt u de medewerking door de raad/ps aan rekenkameronderzoek als slecht? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Raads-/statenleden geven geen input bij keuze onderzoeksonderwerpen
- Raads-/statenleden werken niet mee aan interviews
- Raads-/statenleden houden periodieke overleggen af

Berenschot

- Raads-/statenleden doen niets met de aanbevelingen
- Anders namelijk.....

43. Hoe beoordeelt u in de regel de medewerking van ambtenaren aan rekenkameronderzoek?

- Zeer slecht
- Slecht
- Niet goed/ niet slecht → ga naar vraag 45
- Goed → ga naar vraag 45
- Zeer goed → ga naar vraag 45
- Weet niet/ geen mening → ga naar vraag 45

44. Op welke punten beoordeelt u de medewerking als slecht? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Toegang tot documenten
- Interviews (planning / inhoudelijk)
- Ter beschikking stellen van cijfers
- Hoor en wederhoor (planning / inhoudelijk)
- Anders, namelijk.....

45. Wordt het college van B&W / GS in de gelegenheid gesteld te reageren op de (concept)bevindingen van rekenkameronderzoek in het kader van hoor en wederhoor?

- Altijd
- Meestal
- Soms
- Nee, nooit
- Weet niet

Communicatie

46. Op welke wijze communiceert uw rekenkamer(commissie) naar de burger over de resultaten van uitgevoerd onderzoek? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Niet
- Via een persbericht
- Via de website van de rekenkamer(commissie)
- Op de gemeentelijke pagina in de plaatselijke krant
- Via het jaarverslag van de rekenkamer(commissie)
- Openbare bijeenkomsten waarin de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd
- Door verspreiding van het onderzoeksrapport
- Anders namelijk,.....

47. Kregen rapporten van de rekenkamer(commissie) aandacht in de media in de jaren 2009 en 2010?

- Bijna altijd
- Soms
- Nooit
- Weet niet

Budget

48. Wat is het gemiddelde jaarbudget van de rekenkamer(commissie) gerekend over de jaren 2009 en 2010?

..... euro per jaar

49. Hoe is de globale verdeling van het budget over de volgende posten?

	%
Externe inhuur	
Vergoeding leden	
Kosten voor secretaris	

Berenschot

Kosten voor representatie	
Drukwerk en communicatie	
Anders namelijk.....	
TOTAAL	100%

50. Is het budget dat uw rekenkamer(commissie) ontvangt voldoende om een goede invulling te kunnen geven aan de rekenkamerfunctie?

- Ja, het is voldoende
- Nee, het is niet voldoende omdat

51. Is er de laatste twee jaar bezuinigd op het budget van de rekenkamer(commissie)?

- Ja
- Nee

52. Wordt in 2011 bezuinigd op de rekenkamer(commissie)?

- Ja
- Nee
- Weet niet

De doorwerking van het onderzoek van de rekenkamer(commissie)

Rekenkamer(commissie)s voeren jaarlijks een aantal onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid van het gemeentelijke of provinciale beleid. De uitkomsten van deze onderzoeken worden vertaald in conclusies en aanbevelingen die aan de raad of ps worden aangeboden. De raads- en statenleden kunnen deze aanbevelingen geheel of deels overnemen en het bestuur aansporen deze te implementeren. Rapporten van rekenkamer(commissie)s kunnen zo de controlerende functie van de raad en staten versterken. Wanneer het College van B&W of GS de aanbevelingen (deels) overneemt en deze implementeert, is er – in bestuurskundige termen – sprake van *doorwerking*. De rekenkamer(commissie) is er dan in geslaagd om bij te dragen aan een versterking van de controlerende en kaderstellende taak van de raad/ps; het uiteindelijke doel van de rekenkamer(commissie). In de volgende vragen gaan wij in op deze doorwerking.

Alleen stellen aan rekenkamer(commissie)s die voor één gemeente/provincie werken

53. Een mogelijke verklaring voor een goede of mindere doorwerking van de onderzoeken ligt in de bestuurscultuur van gemeenten/provincies. De bestuurlijke verhoudingen zijn op uiteenlopende manieren te typeren. Voor dit onderzoek hebben we twee uitersten gedefinieerd, namelijk een gemeente/provincie waar de verhoudingen “de neuzen dezelfde kant op staan”. Er zijn weinig tot geen politieke controverses. Het andere uiterste is een sterk gepolariseerde situatie waarin oppositie en coalitie lijnrecht tegenover elkaar staan en nagenoeg ieder onderwerp aanleiding is voor een fel debat. Waar plaatst u uw gemeente/provincie op deze as van niet tot sterk gepolariseerd. Het referentiepunt daarbij is de huidige raads-/statenperiode.

- Niet gepolariseerd 1) -----2)-----3)-----4)----- 5) Sterk gepolariseerd

Alleen stellen aan rekenkamers die werken voor meerdere gemeenten/provincies

54. De bestuurlijke verhoudingen zijn op uiteenlopende manieren te typeren. Voor dit onderzoek hebben we twee uitersten gedefinieerd, namelijk een gemeente/provincie waar de verhoudingen “de neuzen dezelfde kant op staan”. Er zijn weinig tot geen politieke controverses. Het andere uiterste is een sterk gepolariseerde situatie waarin oppositie en coalitie lijnrecht tegenover elkaar staan en nagenoeg ieder onderwerp aanleiding is voor een fel debat. U werkt voor meerdere gemeenten provincies. Waar plaatst u gemiddeld genomen deze gemeenten/provincies op deze as van niet tot sterk gepolariseerd. Het referentiepunt daarbij is de huidige raads-/statenperiode.

- Niet gepolariseerd 1) -----2)-----3)-----4)----- 5) Sterk gepolariseerd

Niet te plaatsen, lopen te sterk uiteen

55. Hoe beïnvloedt de politieke verhouding tussen oppositie en coalitie de doorwerking van de aanbevelingen van uw rekenkamer(commissie)?

- Positief
- Negatief
- Niet → Ga naar vraag 57

56. Hoe uit zich dat?

.....

57. Worden de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) in de regel besproken in de raad/ps of in een raads(staten)commissie?

- Altijd
- Meestal
- Soms
- Nooit → Ga naar vraag 59
- Weet niet → Ga naar vraag 59

58. Hoe vaak worden conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) overgenomen door de raad/ps?

- Altijd
- Meestal
- Soms
- Nooit
- Weet niet

59. Hoe vaak worden conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) overgenomen en geïmplementeerd door het college/GS?

- Altijd
- Meestal
- Soms
- Nooit → Ga naar vraag 61

- Weet niet → [Ga naar vraag 61](#)

60. Volgt uw rekenkamer(commissie) of de toezeggingen van het college/GS ook daadwerkelijk worden opgevolgd?

- Ja
- Nee
- Weet niet

61. Hoe vaak vond in de jaren 2009 en 2010 gemiddeld overleg plaats met een vertegenwoordiging van de raad of ps over het **functioneren** van de rekenkamer(commissie)?

....keer per jaar

62. In hoeverre bent u het (on)eens met onderstaande stellingen

	Geheel mee oneens	Mee oneens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee eens	Geheel mee eens	Weet niet/ geen mening
Onze rekenkamer(commissie) versterkt de positie van de raad/ps ten aanzien van de uitoefening van zijn <u>controle</u> nde functie						
Onze rekenkamer(commissie) versterkt de positie van de raad/ps ten aanzien van de uitoefening van zijn <u>kader</u> stellende functie						
Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>het ambtelijk apparaat</u> groeit						
Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>de raad/ ps</u> groeit						

Berenschot

Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>het college/ GS</u> groeit						
Er is een overlap tussen het onderzoek door de rekenkamer(commissie)s en het accountantsonderzoek dat wordt gedaan binnen de gemeente/provincie						
De rekenkamer(commissie) zou meer onderzoek moeten doen naar de effecten van beleid						
De rekenkamer(commissie) heeft draagvlak binnen de gemeente/provincie						
Door middel van de rapportages van de rekenkamer(commissie) wordt rechtstreeks verantwoording afgelegd aan de burger						

63. Wanneer u de doorwerking van uw adviezen moet beoordelen op een schaal van 1 tot 10, welk cijfer geeft u dit dan? Hierbij staat 1 voor een lage mate van doorwerking en 10 voor een hoge.

.....

64. Voor de goede orde: er is absoluut geen sprake van dat de wettelijke verplichting tot het hebben van een rekenkamerfunctie vervalt. De volgende vraag loopt daar dan ook zeker niet op vooruit maar dient om de meerwaarde van de rekenkamer(commissie) voor de provincie/gemeente scherper te krijgen. Hoe groot acht u de kans dat als er geen wettelijke verplichting meer zou zijn tot het invullen van een rekenkamer(functie) uw rekenkamer(commissie) wordt opgeheven?

- Zeer klein → ga naar vraag 66
- Klein → ga naar vraag 66
- Niet klein/ niet groot → ga naar vraag 66
- Groot
- Zeer groot
- Weet niet → ga naar vraag 66

Berenschot

65. Waarom verwacht u dat de rekenkamer(commissie) dan wordt opgeheven?

.....

66. Heeft u – vanuit het perspectief van de nationale wet- en regelgeving – suggesties om de effectiviteit van uw rekenkamer(commissie) te optimaliseren?

.....

67. Heeft u verder nog op- en of aanmerkingen naar aanleiding van deze vragenlijst?

.....

Dit was de laatste vraag. Wij danken u hartelijk voor uw medewerking.

Bijlage 5

Enquête griffiers

Inleiding van de vragenlijst

Welkom bij het onderzoek voor de evaluatie van rekenkamer(commissie(s)).

Invulinstructie

U kunt de vragen in de enquête beantwoorden door het antwoord aan te klikken of in het tekstvak uw antwoord in te vullen. Wanneer u alle vragen op het scherm heeft beantwoord, klik dan op 'Verder' onderaan het scherm. U komt dan vanzelf bij de volgende vraag.

U kunt het invullen van de enquête onderbreken door op het kruisje in het venster bovenaan te klikken. Als u opnieuw inlogt, dan wordt u direct doorgelinkt naar deze pagina en komt u door op 'Verder' te klikken op de plaats waar u gebleven was.

De vragenlijst kent drie blokken. In het eerste blok vragen we enkele algemene gegevens. Het tweede blok gaat in op de beoordeling van de rekenkamercommissie. Het derde en laatste blok stelt vragen over de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Het balkje in het scherm geeft weer welk deel van de vragen u beantwoord heeft.

Al uw informatie behandelen wij vertrouwelijk. Wij rapporteren niet per individu, gemeente/provincie of rekenkamer(commissie) over de resultaten: er wordt geen beeld geschetst van de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s of personen. Aan het einde van de vragenlijst kunt u gebruik maken van de optie om uw antwoorden uit te printen.

Algemene gegevens

1. Van welke gemeente / provincie bent u de griffier? Voor de goede orde: uw antwoord op deze vraag is nodig om een verbinding te kunnen leggen met de vragenlijst die we aan de rekenkamervoorzitter hebben gestuurd. Ook gebruiken we de uitkomsten om de verdeling van de respons te kunnen duiden.

.....

2. Welk organisatiemodel heeft de rekenkamer(commissie) in uw gemeente/provincie?
 - Externe model (rekenkamer waarin alleen onafhankelijke leden en dus geen raads- dan wel statenleden) zitting hebben. Dit model heeft hoofdstuk IVa van de Gemeentewet als basis. Aan dit model ligt geen gemeentelijke verordening ten grondslag.
 - Directeursmodel (de rekenkamer bestaat uit één persoon)
 - Rekenkamercommissie waarin (enkele) raads-/statenleden zitting hebben
 - Rekenkamercommissie met alleen externe leden. Het verschil met het externe model is dat dit model is gebaseerd op hoofdstuk IVb van de Gemeentewet en is uitgewerkt in een gemeentelijke verordening.

Berenschot

3. Hoe beoordeelt/beoordelen uw raad/ps het gekozen model?

- Zeer slecht → ga naar vraag 5
- Slecht → ga naar vraag 5
- Niet goed/ niet slecht
- Goed → ga naar vraag 4
- Zeer goed → ga naar vraag 4
- Weet niet geen mening → ga naar vraag 6

4. Wat vindt u goed aan dit model?

→ Na beantwoording door naar vraag 6

.....

5. Waarom vindt u het gekozen model (zeer) slecht?

.....

Algemene beoordeling

6. Hoe beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de kwaliteit van de rekenkamer(commissie) op de volgende aspecten?

	Zeer slecht	Slecht	Niet goed/ niet slecht	Goed	Zeer goed	Weet niet/ geen mening
De onderwerpkeuze						
De onderzoeksrapporten						
Gevoel voor politieke verhoudingen						
De deskundigheid van de rekenkamer(commissie)						

Berenschot

Indien onderwerpkeuze goed of zeer goed is

7. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de onderwerpkeuze als (zeer) goed?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- Actueel
- Politiek relevant
- Maatschappelijk relevant
- Anders, namelijk.....

Indien onderwerpkeuze slecht of zeer slecht is

8. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de onderwerpkeuze als (zeer) slecht?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- Niet actueel
- Politiek niet relevant
- Maatschappelijk niet relevant
- Anders, namelijk.....

Indien onderwerpkeuze niet goed/niet slecht

9. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de onderwerpkeuze als niet goed/niet slecht?

.....

Indien onderwerpkeuze weet niet/geen mening

10. Om welke reden(en) kan/kunnen uw raad/ps zich geen mening vormen over de onderwerpkeuze?

.....

Berenschot

Indien onderzoeksrapporten goed of zeer goed is

11. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de onderzoeksrapporten als (zeer) goed? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- Methodologisch sterk
- Zorgvuldig
- Objectief
- Goed onderbouwd
- Consistent
- Onafhankelijk
- Anders, namelijk

Indien onderzoeksrapporten slecht of zeer slecht is

12. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de onderzoeksrapporten als (zeer) slecht? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- Methodologisch niet sterk
- Onzorgvuldig
- Niet objectief
- Slecht onderbouwd
- Niet consistent
- Niet onafhankelijk
- Anders, namelijk

Indien onderzoeksrapporten niet goed/niet slecht

13. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de onderzoeksrapporten als niet goed/niet slecht?

.....

Berenschot

Indien onderzoeksrapporten weet niet/geen mening

14. Om welke reden(en) kan/kunnen uw raad/ps zich geen mening vormen over de onderzoeksrapporten?

.....

Indien gevoel politieke verhoudingen goed of zeer goed is

15. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps het gevoel voor politieke verhoudingen als (zeer) goed?

.....

Indien gevoel voor politieke verhoudingen slecht of zeer slecht is

16. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps het gevoel voor politieke verhoudingen als (zeer) slecht?

.....

Indien gevoel voor politieke verhoudingen niet goed/niet slecht

17. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps het gevoel voor politieke verhoudingen als niet goed/niet slecht?

.....

Indien gevoel voor politieke verhoudingen weet niet/geen mening

18. Om welke reden(en) kan/kunnen uw raad/ps zich geen mening vormen over het gevoel voor politieke verhoudingen?

.....

Indien deskundigheid goed of zeer goed is

19. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de deskundigheid als (zeer) goed?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- Financieel goed onderlegd
- Juridisch goed onderlegd
- Onderzoeksmethodologisch goed onderlegd
- Bestuurskundig goed onderlegd
- Veel kennis van de lokale/provinciale situatie
- Anders namelijk.....

Indien deskundigheid slecht of zeer slecht is

20. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de deskundigheid als (zeer) slecht?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- Financieel niet goed onderlegd
- Juridisch niet goed onderlegd
- Onderzoeksmethodologisch niet goed onderlegd
- Bestuurskundig niet goed onderlegd
- Weinig kennis van de lokale/provinciale situatie
- Anders namelijk.....

Indien deskundigheid niet goed/niet slecht

21. Om welke reden(en) beoordeelt/beoordelen uw raad/ps de deskundigheid van de rekenkamer(commissie) als niet goed/niet slecht?

.....

Indien deskundigheid weet niet/geen mening

22. Om welke reden(en) kan/kunnen uw raad/ps zich geen mening vormen over de deskundigheid van de rekenkamer(commissie)?

.....

De doorwerking van het onderzoek van de rekenkamer(commissie)

Rekenkamer(commissie)s voeren jaarlijks een aantal onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid van het gemeentelijke en provinciale beleid. De uitkomsten van deze onderzoeken worden vertaald in conclusies en aanbevelingen die aan de raad of ps worden aangeboden. De raads- en statenleden kunnen deze aanbevelingen geheel of deels overnemen en het bestuur aansporen deze te implementeren. Rapporten van rekenkamer(commissie)s kunnen zo de controlerende functie van de raad en staten versterken. Wanneer het College van B&W of Gedeputeerde staten de aanbevelingen (deels) overneemt en deze implementeert, is er – in bestuurskundige termen – sprake van *doorwerking*. De rekenkamer(commissie) is er dan in geslaagd om bij te dragen aan een versterking van de controlerende en kaderstellende taak van de raad/ps; het uiteindelijke doel van de rekenkamer(commissie). In de volgende vragen gaan wij in op deze doorwerking.

23. Een mogelijke verklaring voor een goede of mindere doorwerking van de onderzoeken ligt in de bestuurscultuur van gemeenten/provincies. De bestuurlijke verhoudingen zijn op uiteenlopende manieren te typeren. Voor dit onderzoek hebben we twee uitersten gedefinieerd, namelijk een gemeente/provincie waar de verhoudingen “de neuzen dezelfde kant op staan”. Er zijn weinig tot geen politieke controverses. Het andere uiterste is een sterk gepolariseerde situatie waarin oppositie en coalitie lijnrecht tegenover elkaar staan en nagenoeg ieder onderwerp aanleiding is voor een fel debat. Waar plaatst u uw gemeente/provincie op deze as van niet tot sterk gepolariseerd. Het referentiepunt daarbij is de huidige raads-/statenperiode.

- Niet gepolariseerd 1) -----2)-----3)-----4)----- 5) Sterk gepolariseerd

24. Hoe beïnvloedt de politieke verhouding tussen oppositie en coalitie de doorwerking van de aanbevelingen van uw rekenkamer(commissie)?

- Positief
- Negatief
- Niet [→ Ga naar vraag 26](#)

25. Hoe uit zich dat?

.....

Berenschot

26. Worden de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) in de regel besproken in de raad/ps of in een raad-/statencommissie?

- Ja
- Nee [→ Ga naar vraag 28](#)
- Weet ik niet

27. Hoe vaak worden conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) overgenomen door de raad/ps?

- Altijd
- Meestal
- Soms
- Nooit
- Weet niet/geen mening

28. Hoe vaak worden conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) overgenomen en geïmplementeerd door het college/GS?

- Altijd
- Meestal
- Soms
- Nooit
- Weet niet/geen mening

29. In hoeverre is/zijn uw raad/ps het (on)eens met onderstaande stellingen?

	Geheel mee oneens	Mee oneens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee eens	Geheel mee eens	Weet niet/ geen mening
Onze rekenkamer(commissie) versterkt de positie van de raad/ps ten aanzien van de uitoefening van zijn <u>controle</u> nde functie						
Onze rekenkamer(commissie) versterkt de positie van de raad/ps ten aanzien van de uitoefening van zijn <u>kader</u> stellende functie						
Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>het ambtelijk apparaat</u> groeit						
Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>de raad/ ps</u> groeit						
Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>het college/ GS</u> groeit						
Er is een overlap tussen het onderzoek door de rekenkamer(commissie)s en het accountantsonderzoek dat wordt gedaan binnen de gemeente/provincie						
De rekenkamer(commissie) zou meer onderzoek moeten doen naar de effecten van beleid						
De rekenkamer(commissie) heeft draagvlak binnen de						

Berenschot

gemeente/provincie						
Door middel van de rapportages van de rekenkamer(commissie) wordt rechtstreeks verantwoording afgelegd aan de burger						

30. Wat zijn volgens uw raad/ps de **drie** belangrijkste factoren die bepalen of een rekenkamer(commissie) succesvol is?

- Kwaliteit van de onderzoekswerkzaamheden
- Kwaliteit van de onderzoeksrapporten
- Kwaliteit van de rekenkamer(commissie)
- Het politieke debat naar aanleiding van een rekenkameronderzoek
- Onderwerpkeuze
- Gevoel voor bestuurlijke verhoudingen
- Anders, namelijk.....

31. Wanneer uw raad/ps de doorwerking van de rekenkamer(commissie) op de werkzaamheden van het college en/of diensten moet/moeten beoordelen op een schaal van 1 tot 10 welk cijfer geeft/geven uw raad/ps de mate van doorwerking dan? Hierbij staat 1 voor een lage mate van doorwerking en 10 voor een hoge.

.....

32. Heeft/hebben uw raad/ps met de rekenkamer(commissie) afspraken gemaakt over het aantal onderzoeken dat moet worden uitgevoerd binnen het beschikbare budget?

- Ja
- Nee → ga naar vraag 34

33. Is het budget dat uw rekenkamer(commissie) ontvangt voldoende om het afgesproken aantal onderzoeken op kwalitatief goede wijze uit te voeren?

- Ja, het is voldoende

- Nee, het is niet voldoende omdat

34. Zijn er binnen uw raad/ps plannen om in 2011 of 2012 te bezuinigen op de rekenkamer(commissie)?

- Ja
- Nee
- Weet niet

35. Voor de goede orde: er is absoluut geen sprake van dat de wettelijke verplichting tot het hebben van een rekenkamerfunctie vervalst. De volgende vraag loopt daar dan ook zeker niet op vooruit maar dient om de meerwaarde van de rekenkamer(commissie) voor de provincie/gemeente scherper te krijgen. Hoe groot acht/achten uw raad/ps de kans dat als er geen wettelijke verplichting meer zou zijn tot het invullen van een rekenkamer(functie) de rekenkamer(commissie) wordt opgeheven?

- Zeer klein → ga naar vraag 37
- Klein → ga naar vraag 37
- Niet klein/ niet groot → ga naar vraag 37
- Groot
- Zeer groot
- Weet niet → ga naar vraag 37

36. Waarom verwacht/verwachten uw raad/ps dat de rekenkamer(commissie) dan wordt opgeheven?

.....

37. Heeft/hebben uw raad/ps – vanuit het perspectief van de nationale wet- en regelgeving – suggesties om de effectiviteit van uw rekenkamer(commissie) te optimaliseren?

.....

38. Heeft/hebben uw raad/ps verder nog op- en of aanmerkingen naar aanleiding van deze vragenlijst?

.....

Dit was de laatste vraag. Wij danken u hartelijk voor uw medewerking.

Bijlage 6

Enquête burgemeesters

Algemene gegevens

1. Van welke gemeente bent u de burgemeester? Voor de goede orde: uw antwoord op deze vraag is nodig om een verbinding te kunnen leggen met de vragenlijsten die we aan de rekenkamervoorzitter en de griffier hebben gestuurd. Ook gebruiken we de uitkomsten om de verdeling van de respons te kunnen duiden.
.....

2. Welk organisatiemodel heeft de rekenkamer(commissie) in uw gemeente?

- Externe model (rekenkamer waarin alleen onafhankelijke leden en dus geen raads- dan wel statenleden) zitting hebben. Dit model heeft hoofdstuk IVa van de Gemeentewet als basis. Aan dit model ligt geen gemeentelijke verordening ten grondslag.
- Directeursmodel (de rekenkamer bestaat uit één persoon)
- Rekenkamercommissie waarin (enkele) raads-/statenleden zitting hebben
- Rekenkamercommissie met alleen externe leden. Het verschil met het externe model is dat dit model is gebaseerd op hoofdstuk IVb van de Gemeentewet en is uitgewerkt in een gemeentelijke verordening.

3. Hoe beoordeelt u het gekozen model vanuit uw dubbelrol als voorzitter van zowel de Raad als het College?

- Zeer slecht → [ga naar vraag 5](#)
- Slecht → [ga naar vraag 5](#)
- Niet goed/ niet slecht
- Goed → [ga naar vraag 4](#)
- Zeer goed → [ga naar vraag 4](#)
- Weet niet geen mening → [ga naar vraag 6](#)

4. Wat vindt u goed aan dit model?

→ [Na beantwoording door naar vraag 6](#)
.....

5. Waarom vindt u het gekozen model (zeer) slecht?
.....

Algemene beoordeling (vanuit uw perspectief als voorzitter van de Raad en het College)

6. Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de rekenkamer(commissie) op de volgende aspecten?

	Zeer slecht	Slecht	Niet goed/ niet slecht	Goed	Zeer goed	Weet niet/ geen mening
De onderwerpkeuze						
De onderzoeksrapporten						
Gevoel voor politieke verhoudingen						
De deskundigheid van de rekenkamer(commissie)						

7. Kunt u uw beoordeling op deze punten kort onderbouwen?

.....

.....

.....

.....

De doorwerking van het onderzoek van de rekenkamer(commissie)

Rekenkamer(commissie)s voeren jaarlijks een aantal onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid. De uitkomsten van deze onderzoeken worden vertaald in conclusies en aanbevelingen die aan de raad worden aangeboden. De raadsleden kunnen deze aanbevelingen geheel of deels overnemen en het bestuur aansporen deze te implementeren. Rapporten van rekenkamer(commissie)s kunnen zo de controlerende functie van de raad versterken. Wanneer het College van B&W de aanbevelingen (deels) overneemt en deze implementeert, is er – in bestuurskundige termen – sprake van *doorwerking*. De rekenkamer(commissie) is er dan in geslaagd om bij te dragen aan een versterking van de controlerende en kaderstellende taak van de raad; het uiteindelijke doel van de rekenkamer(commissie). In de volgende vragen gaan wij in op deze doorwerking.

8. Een mogelijke verklaring voor een goede of mindere doorwerking van de onderzoeken ligt in de bestuurscultuur van gemeenten. De bestuurlijke verhoudingen zijn op uiteenlopende manieren te typeren. Voor dit onderzoek hebben we twee uitersten gedefinieerd, namelijk een gemeente waar de “de neuzen dezelfde kant op staan”. Er zijn weinig tot geen politieke controverses. Het andere uiterste is een sterk gepolariseerde situatie waarin oppositie en coalitie lijnrecht tegenover elkaar staan en nagenoeg ieder onderwerp aanleiding is voor een fel debat. Waar

Berenschot

plaatst u uw gemeente op deze as van niet tot sterk gepolariseerd. Het referentiepunt daarbij is de huidige raadsperiode.

- Niet gepolariseerd 1) -----2)-----3)-----4)----- 5) Sterk gepolariseerd

9. Hoe beïnvloedt de politieke verhouding tussen oppositie en coalitie de doorwerking van de aanbevelingen van uw rekenkamer(commissie)?

- Positief
- Negatief
- Niet [→ Ga naar vraag 11](#)

10. Hoe uit zich dat?

.....

11. Worden de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) in de regel besproken in de raad of in een raadscommissie?

- Ja
- Nee [→ Ga naar vraag 13](#)

12. Hoe vaak worden conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) overgenomen door de raad?

- Altijd
- Meestal
- Soms
- Nooit
- Weet niet/geen mening

13. Hoe vaak worden conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) overgenomen en geïmplementeerd door het College?

- Altijd
- Meestal

- Soms
- Nooit
- Weet niet/geen mening

14. In hoeverre bent u het vanuit uw dubbelrol als voorzitter van de raad en het College (on)eens met onderstaande stellingen?

	Geheel mee oneens	Mee oneens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee eens	Geheel mee eens	Weet niet/geen mening
Onze rekenkamer(commissie) versterkt de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn <u>controlerende</u> functie						
Onze rekenkamer(commissie) versterkt de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn <u>kaderstellende</u> functie						
Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>het ambtelijk apparaat</u> groeit						
Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>de raad</u> groeit						
Onze rekenkamer(commissie) draagt er aan bij dat de aandacht en het belang voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij <u>het college</u> groeit						
Er is een overlap tussen het onderzoek door de rekenkamer(commissie)s en het accountantsonderzoek dat wordt gedaan binnen de gemeente/provincie						

Berenschot

De rekenkamer(commissie) zou meer onderzoek moeten doen naar de effecten van beleid						
De rekenkamer(commissie) heeft draagvlak binnen de gemeente/provincie						
Door middel van de rapportages van de rekenkamer(commissie) wordt rechtstreeks verantwoording afgelegd aan de burger						

15. Wat zijn volgens u de **drie** belangrijkste factoren die bepalen of een rekenkamer(commissie) succesvol is?

- Kwaliteit van de onderzoekswerkzaamheden
- Kwaliteit van de onderzoeksrapporten
- Kwaliteit van de rekenkamer(commissie)
- Het politieke debat naar aanleiding van een rekenkameronderzoek
- Onderwerpkeuze
- Gevoel voor bestuurlijke verhoudingen
- Anders, namelijk.....

16. Wanneer u de doorwerking van de rekenkamer(commissie) op de werkzaamheden van het college en/of diensten moet/moeten beoordelen op een schaal van 1 tot 10 welk cijfer geeft u de mate van doorwerking dan? Hierbij staat 1 voor een lage mate van doorwerking en 10 voor een hoge.

.....

17. Zijn er plannen om in 2011 of 2012 te bezuinigen op de rekenkamer(commissie)?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Berenschot

18. Voor de goede orde: er is absoluut geen sprake van dat de wettelijke verplichting tot het hebben van een rekenkamerfunctie vervalt. De volgende vraag loopt daar dan ook zeker niet op vooruit maar dient om de meerwaarde van de rekenkamer(commissie) voor de gemeente scherper te krijgen. Hoe groot acht u de kans dat als er geen wettelijke verplichting meer zou zijn tot het invullen van een rekenkamer(functie) de rekenkamer(commissie) wordt opgeheven?

- Zeer klein → ga naar vraag 20
- Klein → ga naar vraag 20
- Niet klein/ niet groot → ga naar vraag 20
- Groot
- Zeer groot
- Weet niet → ga naar vraag 20

19. Waarom verwacht u dat de rekenkamer(commissie) dan wordt opgeheven?

.....

20. Heeft u – vanuit het perspectief van de nationale wet- en regelgeving – suggesties om de effectiviteit van uw rekenkamer(commissie) te optimaliseren?

.....

21. Heeft u verder nog op- en of aanmerkingen naar aanleiding van deze vragenlijst?

.....

Dit was de laatste vraag. Wij danken u hartelijk voor uw medewerking.



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Juni 2011 | B-9420