

## **Lokale Rekenkamers: The proof of the pudding is in the eating**

Als ik op een verjaardagsfeestje vertel dat ik werk bij De Lokale Rekenkamer en overal in het land bij gemeenteraden op bezoek ben geweest om hen te adviseren bij het opzetten van een eigen gemeentelijke rekenkamer, krijg ik vaak meewarige blikken: "Jij kunt toch helemaal niet goed rekenen?" Het woord 'rekenkamer' is verwarrend. Ook burgemeesters, ambtenaren en in het verleden zelfs gemeenteraadsleden weten niet precies wat dit nieuwe orgaan gaat doen. "We hebben de accountant toch al?" Geduldig leg ik dan iedere keer weer uit dat een rekenkamer met name bedoeld is om te toetsen of het gemeentelijk beleid effectief en efficiënt is: bereiken we de doelen die we hebben gesteld en gebeurt dat zo doelmatig mogelijk. Hoewel de meeste gemeenten zich hebben gehouden aan de deadline van de wetgever en vóór 1 januari 2006 een rekenkamer hebben opgericht, gaat het echte werk nu pas beginnen. Dit artikel blikt daarop vooruit, maar biedt u ook een overzicht van de modellen van de rekenkamer, de eerste ervaringen en de reden waarom de wetgever de rekenkamer in het leven riep.

*Geeske Wildeman*

### **DEEL I: HISTORIE: WAAROM DE LOKALE REKENKAMER?**

Het moest anders. De monistische verhoudingen tussen raad en college zorgde voor een onduidelijke verdeling van taken. Dualisme werd het toverwoord. Om met de woorden van hoogleraar Decentrale Overheden Alfons Dölle te spreken kwam het er op neer dat 'het Haagse model gedeeltelijk werd gekopieerd voor het gemeentehuis'. De raad zou voortaan het dagelijks besturen van de gemeente overlaten aan het college, maar in ruil voor het op grotere afstand plaatsen kreeg de raad een aantal extra instrumenten om de *controle* van het dagelijks bestuur te vergemakkelijken. De meest in het oog springende is een eigen ambtelijke staf. Andere nieuwe instrumenten waren onder meer de opdrachtverlening aan de accountant en de instelling van een rekenkamer of rekenkamerfunctie.

#### **Honderdduizend inwoners**

De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, beter bekend als de commissie-Elzinga, bedacht het fenomeen gemeentelijke rekenkamer. Anders dan de naam wellicht doet vermoeden is de rekenkamer geen orgaan die het werk van de accountant nog eens dunnetjes over doet. Het doel van de gemeentelijke rekenkamer is om aandacht te besteden aan doelmatigheid en doeltreffendheid. Een dergelijk onafhankelijk instrument kon dan, net als de Algemene Rekenkamer, gevraagd en ongevraagd onderzoek doen naar de vraag of de uitvoering van het vastgestelde beleid wel het beoogde resultaat gehad heeft en of dat resultaat wel langs de meest efficiënte manier tot stand was gebracht? Haar rapporten zouden openbaar zijn en boden inzicht dat de raad kon gebruiken in haar politiek debat met het college. Dualisme in optima forma. Om die onafhankelijkheid te waarborgen, moest een rekenkamer bestaan uit één of meerdere personen van buiten de raad die voor zes jaar zouden worden benoemd en gebruik konden maken van onafhankelijke ondersteuning (geen ambtenaren van de gemeente). De rekenkamer was niet verplicht. Volgens Elzinga konden gemeenteraden zelf het beste afwegen of ze een dergelijk instrument wilde opzetten.

Het Kabinet Kok II, was enthousiast over Elzinga's lokale rekenkamer. Zo enthousiast zelfs dat de vrijblijvendheid in Elzinga's voorstel werd herschreven tot een verplichting. Iedere gemeente in Nederland, of je nu tienduizend of honderdduizend inwoners had, zou een rekenkamer moeten instellen. Want, zo was de overweging, de rekenkamer zou de positie van de raad versterken en de rapporten van de rekenkamers konden een aanknopingspunt zijn voor het afleggen van rekenschap

aan de burgers. Minister Klaas de Vries van Binnenlandse Zaken wimpelde de kritieken van hoge kosten en een onnodig instrument voor kleine gemeenten simpel weg door telkens te benadrukken dat de rekenkamer zichzelf ging terugverdienen. Om te voorkomen dat deze voorwaarden het praktisch moeilijk maken voor kleinere gemeenten om de rekenkamer vorm te geven, bood het kabinet de mogelijkheid van de instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer. Via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zou je dan met een aantal andere (buur)gemeenten een rekenkamer kunnen instellen. Dit is dus het wettelijk model rekenkamer toegepast op meerdere gemeenten. Deze vorm wordt nauwelijks gebruikt, omdat gemeenten bijna niet kiezen voor het wettelijk model rekenkamer (maar voor de rekenkamerfunctie). Daarbij komt dat gemeenteraden creatief genoeg zijn om allerlei samenwerkingsvormen te ontwikkelen los van de wettelijke mogelijkheid.

### Rekenkamer en rekenkamerfunctie

Dat het kabinet met dit voorstel een stap te ver – of in ieder geval te snel – ging, bleek uit het resultaat van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De verplichting van het instrument bleef, maar het hoefde niet per se de rekenkamer te zijn zoals die door het kabinet werd beoogd. Een gemeente kon een volledig onafhankelijke rekenkamer instellen, maar als een gemeente dat niet zou doen, is zij verplicht om de rekenkamerfunctie vorm te geven. Deze rekenkamerfunctie heeft dezelfde wettelijke taken en bevoegdheden als de rekenkamer, maar biedt meer vrijheid (zie tabel 1).

Tabel 1: Verschil rekenkamer en rekenkamerfunctie

Rekenkamer	Rekenkamerfunctie
Ingesteld op basis van de wet	Ingesteld op basis van een gemeentelijke verordening
Onafhankelijkheid gewaarborgd in de wet	Onafhankelijkheid afhankelijk van invulling raad
Benoeming voor zes jaar	Benoemingsperiode is keuze van de raad
Altijd externe invulling	Ook mogelijk om raadsleden te benoemen

Het is een misvatting om een rekenkamerfunctie te zien als een slap aftreksel van de onafhankelijke rekenkamer. Een rekenkamerfunctie kan net zo onafhankelijk zijn als een wettelijke rekenkamer, maar bijvoorbeeld afwijken omdat in de benoemingstermijn niet gekozen wordt voor de wettelijke zes jaar, maar voor bijvoorbeeld een termijn van vier jaar. Ook de in alle opzichten volstrekt onafhankelijke Rekenkamer Rotterdam begon als een rekenkamerfunctie! Trouwens, uit de laatste RekenkamerMonitor die De Lokale Rekenkamer jaarlijks uitvoert, blijkt dat 91 procent van de gemeenten kiest voor een rekenkamerfunctie.

### Deel II: INVOERING: VAN WET NAAR WERKELIJKHEID

De wet, inclusief het breed gesteunde amendement, werd in 2001 aangenomen. De Gemeentewet biedt gemeenten daarom de mogelijkheid te kiezen voor het wettelijk model rekenkamer (hoofdstuk IVa), of voor een rekenkamerfunctie (hoofdstuk IVb). Invoering werd pas verplicht op 1 januari 2006, dus gemeenten hadden nog even de tijd zich op dit nieuwe orgaan, en alle andere lokale veranderingen, voor te bereiden. De Lokale Rekenkamer heeft in december 2005 getoetst in hoeverre de gemeenten zich aan de deadline hebben gehouden. En wat blijkt: Nederland heeft een groot vertrouwen in het nieuwe instrument. Hoewel mijn collega's en ik de afgelopen vier jaar heel wat keren hebben gehoord van raadsleden dat ze de rekenkamer weer een nieuw verzinsel van 'Den Haag' vinden, dat zonder extra budget 'ten koste zou gaan van het geld voor bijvoorbeeld sport- en muziekverenigingen', het liefst een 'rekenlaapkamer' wilde installeren of, als het dan toch moest, ze wel 'net als Lelystad' zelf de onderzoeksagenda wilde bepalen..., bleek op 1 januari 2006 dat op zo'n twintig gemeenten na, alle toen nog 467 gemeenten gewoon een verordening op de rekenkamer of rekenkamerfunctie hadden vastgesteld. De paar gemeenten die nog niet zo ver zijn, zijn gemeenten

die onlangs zijn heringedeeld. Hoewel het Ministerie van Binnenlandse Zaken geen sancties had afgekondigd als gemeenten niet op tijd waren met de invoering, geeft de massale deelname zeer veel vertrouwen.

### Pioniers

Tussen 1999 en 2004 groeide het aantal rekenkamers zeer geleidelijk. Daarbij maak ik een onderscheid tussen de pioniers en de gemeenten die eerst de kat uit de boom hebben gekeken en pas in 2005 hun Verordening op de rekenkamerfunctie gingen voorbereiden. Want uit onze RekenkamerMonitor in april 2005 bleek dat 37 procent van de gemeenten toen nog tot besluitvorming moest overgaan. Met recht kan dus gesteld worden dat het laatste half jaar een flinke slag is geslagen (zie tabel 2).

Tabel 2: Opkomst rekenkamers in jaren



Bij de pioniers ging het in veel gevallen om een doorgegroeiende raadscommissies met namen als 'commissie voor beleidsevaluatie', 'kamer voor beleidsonderzoek' of 'rekeningcommissie' die van oudsher de jaarrekening van de gemeente beoordeelden. De gemeente Delft had als eerste in 1993 een raadscommissie die zich rekenkamer noemde. Later volgden andere gemeenten als Utrecht, Rotterdam, Arnhem en Groningen. Dergelijke initiatieven begonnen meestal als een rekenkamercommissie die volledig bestond uit raadsleden (uitzondering is Rotterdam), maar in de loop van de jaren zijn ontwikkeld tot gemengde commissies of tegenwoordig zelfs volledig uit externen bestaan.

### Ongekende populariteit

Raadsleden, gemengd model, externen... De keuze is legio. De rekenkamer is een instrument van en voor de raad, dus is het aan de raad om te beslissen hoe de rekenkamer er uit komt te zien. Grootte van de gemeente, kleur van de coalitie of het enthousiasme van de raad voor dit instrument zijn allemaal geen indicators welk model de raad kiest. Een grote gemeente kan kiezen voor een rekenkamer met een merendeel raadsleden (Venlo), een kleine gemeente kan kiezen voor volledig externe commissie (Baarn) of een externe directeur (Alkemade en Jacobswoude).

Uit onze inventarisatie van eind 2005 blijkt dat een gemengde commissie met zowel raadsleden als externe leden (52 procent) het populairst is. De faam van deze modelkeuze zit hem in de voor raadsleden ideale mix voor kwalitatief en onafhankelijk onderzoek dat tegelijkertijd politiek en maatschappelijk voldoende relevant is. 31 procent kiest voor een commissie geheel bestaande uit externe leden. Slechts zeven procent van de gemeenten besloot enkel raadsleden in de rekenkamer te benoemen. Ter vergelijking, dit was in 2004 nog 29 procent.

Het commissiemodel geniet ongekende populariteit; 87 procent van de gemeenten heeft ervoor gekozen meerdere rekenkamerleden te benoemen onder één voorzitter. De andere mogelijkheid, het directeursmodel, is tot nog toe slechts in vijf procent van de gemeenten de uitkomst van het keuzeprocess. Wel neemt de belangstelling voor dit model toe. In april 2004 kende Nederland slechts

drie directeuren Rekenkamer (Rotterdam, Barendrecht en Amsterdam), begin 2006 al veel meer, bijvoorbeeld in Liemeer, Oude IJsselstreek, Hellendoorn en Tiel.

Een andere trend is samenwerking. Omdat de meeste gemeenten nog altijd voor een rekenkamerfunctie kiezen, is de wettelijke gemeenschappelijke rekenkamer een uitzondering. De Noord-Hollandse gemeenten Castricum en Langedijk zijn voorlopig de enige. Maar, zoals al eerder genoemd, gemeenten zijn creatief. Uit de inventarisatie van december blijkt dat in 48 procent van de gemeenten een personele unie tot stand is gekomen. Dit betekent dat de rekenkamer van diverse gemeenten exact dezelfde samenstelling heeft. Formeel heeft iedere raad dan dus zijn eigen rekenkamer, maar feitelijk (door dezelfde bemensing) opereren de rekenkamers als één orgaan. Gemeenten hopen met deze samenwerking een efficiëntieslag te maken, door overheadkosten te beperken en de mogelijkheid van benchmarking optimaal te benutten. Ook als gemeenten niet via een personele unie aan elkaar verbonden zijn, kunnen gemeenten toch samenwerken door bijvoorbeeld hun ambtelijk secretaris te delen of incidenteel samen een onderzoek uit te voeren. Vorig jaar voerden de rekenkamers van Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bijvoorbeeld gezamenlijk een onderzoek uit naar de kwaliteit van de programmabegroting.

### DEEL III: EFFECTEN: EERSTE ERVARINGEN

Een betere start had minister Klaas de Vries zich niet kunnen wensen: alle gemeenten een rekenkamer ingesteld, onderzoeksplannen en -opzetten zijn gogelend uitgebreid op internet te vinden, intervisiebijeenkomsten voor ambtelijk secretarissen, de jaarlijkse Dag van de Lokale Rekenkamer, etc. etc. Sommige gemeenten zijn al bezig aan hun tweede evaluatie van het instrument en de toekomst is dus veelbelovend. In dit laatste deel probeer ik, zij het summier, een schets te geven wat de eerste ervaringen met de rekenkamer zijn. Verdient de rekenkamer zich inderdaad terug, zoals De Vries voorspelde?

#### **Tachtig cent**

Uit de inventarisatie van december blijkt dat in twaalf procent van de gemeenten de rekenkamer inmiddels meerdere onderzoeken heeft uitgevoerd en verdere professionalisering plaatsvindt. Vijf procent van de gemeenten heeft begin 2005 een rekenkamer opgericht die nu het eerste onderzoek heeft afgerond. Nog eens dertien procent van de rekenkamers heeft het onderzoeksplan opgesteld. Maar het overgrote deel, 66 procent van de gemeenten, heeft dan weliswaar de rekenkamer op papier ingesteld, maar is nog bezig met het opstellen van een functieprofiel voor de toekomstige leden, de werving en selectie of de beëdiging van uitverkoren kandidaat-rekenkamerleden.

Een uitgebreid antwoord op de vraag van De Vries kan dus nog niet worden gegeven. Wel zijn de pionierende gemeenten nu zover dat ze hun al vroeg ingevoerde rekenkamer kritisch tegen het licht houden. Vaak ingegeven volgens de vastgestelde verordening die beschreef dat het model én het functioneren van de rekenkamer twee, drie of vier jaar na oprichting maar eens geëvalueerd moet worden. En ook al is er niets in de verordening afgesproken, dan zou iedere zelfrespecterende rekenkamer na een aantal jaren functioneren in ieder geval een zelfevaluatie moeten uitvoeren.

Zonder volledig te willen zijn, is het enthousiasme bij deze gemeenten nog immer groot. Van pioniers die al ruim voor de wettelijke invoering een rekenkamer opzetten, kon je misschien ook niet anders verwachten. Maar toch, blijkbaar zijn ze na een paar jaar functioneren niet teleurgesteld, zo blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie waartoe de gemeenteraad van Houten in oktober 2005 opdracht gaf. 'Het respect voor de rekenkamercommissie is groot en men twijfelt niet aan het belang', staat in het eindrapport. Uit een aantal evaluaties valt op te maken dat de raadsleden enthousiast zijn omdat de rapporten hen inzicht bieden in kwesties waar ze zelf geen tijd of professionaliteit voor hadden om het

uit te zoeken. De rekenkamers hebben, gezien de onderwerpen die ze hebben onderzocht, ook nauw aangesloten bij zaken waar de raad behoefte aan heeft (zie tabel 3). Zo zorgt de rekenkamer zelf voor haar effectiviteit: rapporten verdwijnen niet in een la maar worden dankbaar ingezet in politieke debatten die na publicatie volgen.

Tabel 3: Top 5 van onderwerpen die onderzocht zijn door lokale rekenkamers

<b>Top 5 van onderwerpen die onderzocht zijn door lokale rekenkamers</b>
1. Grondbeleid
2. Subsidiebeleid
3. Inhuur externen
4. Kwaliteit van de programmabegroting
5. Zaken rondom grote bouwprojecten (aanbesteding, communicatiebeleid, overschrijdingen)

Andere verrassende uitkomsten zijn bijvoorbeeld dat de doorlooptijd van een onderzoek de raden en rekenkamers tegenvalt. Een rekenkamer, of het nu een interne, gemengde of externe commissie betreft, bestaat vaak uit 'goedwillende vrijwilligers' die met een vergoeding van zo'n vierhonderd euro per maand verantwoordelijk zijn voor alle onderzoeken. Tussen het moment waarop de onderzoeksopzet is geschreven en het tijdstip waarop het rapport aan de raad wordt aangeboden, gaat dan al snel zes tot negen maanden overheen. Dit kan soms ten koste gaan van de effectiviteit.

### **Stukgebeten**

Naast de zorgvuldigheid blijkt ook de hoeveelheid werk zelf niet mee te vallen. Zeker voor commissies die ook nog een taak hebben bij het onderzoek naar de jaarrekening, blijft er weinig tijd over voor de uitvoering van onderzoeken. Tijd én geld. Veel rekenkamers doen hun werk met een beperkt budget (in Houten tachtig cent per inwoner) en kunnen dus slechts beperkt een beroep doen op externe onderzoekers of een onderzoek (deels) uitbesteden. Een professionelere inbedding van de rekenkamer en een vergroting van het onderzoeksbudget zal er waarschijnlijk toe leiden dat er meer relevante onderzoeken worden gedaan.

Om verder iets te zeggen over het *effect* van de rekenkamer, moeten we kijken naar de geformuleerde doelen. Die zijn voor de rekenkamer redelijk eenvoudig: verbetering van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentelijk beleid, versterking van de controlerende functie van de raad en meer transparantie in lokaal bestuur. Al eerder hebben wetenschappers zich op nationaal niveau stukgebeten op dergelijke effectmetingen, want het blijkt zeer ingewikkeld om aan te tonen wat het werk van de (Algemene) rekenkamer is op het functioneren van het openbaar bestuur. Voor lokale rekenkamers is dat niet anders.

### **Waakhond**

Sommige evaluatierapporten wagen zich er daarom maar niet aan. Die houden het bij een procesmatige evaluatie over model, werkwijze en budget. Een commissie die in mei 2002 de Rekenkamer Rotterdam evalueerde, probeerde het wel. Uit dat onderzoek blijkt dat volgens raadsleden de instelling van de Rekenkamer wel bijdroeg aan de transparantie van het beleid, de doelmatigheid van beleid én de controlerende functie van de raad, maar in mindere mate in de doeltreffendheid van beleid. In 2000 deed Berenschot een evaluatie naar de Rekenkamercommissie van Utrecht en daaruit bleek ook dat juist het ambtelijk apparaat en het college teleurgesteld waren over de aard en richting van de onderzoeken: grote aandacht voor het gemeentelijk beheer en de gemeentelijke organisatie en geringe aandacht voor de beleidseffectiviteit. Rapporten van de rekenkamer waren 'stimulerend' voor bijvoorbeeld verbetertrajecten, maar harde uitspraken dat de verbetering in de effectiviteit het gevolg is van een rapport van de rekenkamer bleken niet mogelijk.

Rekenkamerleden noemen dit 'probleem' vaker. Ze steken daarbij wel de hand in eigen boezem: zichzelf én de raad zouden de overgenomen aanbevelingen beter moeten blijven monitoren om iets te kunnen zeggen over de doorwerking van de rapporten.

Ook de waakhondfunctie die veel rekenkamers voor zichzelf zien weggelegd, komt nog niet altijd uit de verf. Daarvoor bestaat het controle-instrument misschien te kort. Met één of twee rapporten per jaar ben je nog niet direct een orgaan van gezag. De beoogde preventieve werking van een rekenkamer op het ambtelijk apparaat en het bestuur blijkt dan ook nog gering.

### **Lelystad**

Verder kost het ook tijd en inzet om als rekenkamer een plaats te bepalen in het lokale spectrum tussen actoren als raad, college, ambtelijke organisatie, burgers en belangengroeperingen. Wat verwachten die van de rekenkamer en wat verwacht de rekenkamer van hen? In hoeverre wil de rekenkamer burgers betrekken bij haar onderzoek, in hoeverre maakt de rekenkamer gebruik van ambtenaren om een onderzoek uit te voeren? Rekenkamers die bewust burgers de mogelijkheid geven onderwerpen voor onderzoek aan te dragen, merken wel dat je er met een oproepje in de krant niet bent. Ook gebeurt het dat een raadslid in een gemengde of interne rekenkamer nog wel eens zijn politieke en onderzoekspet tegelijkertijd wil ophouden. Dan kan er discussie ontstaan over de keuze van het onderzoek, maar ook over de toonzetting van de rapporten. Hoe neutraal moet de rekenkamer zijn? Hoe ver ga je met je aanbevelingen?

En er bestaat soms onduidelijkheid over de mate waarin een rekenkamerfunctie onafhankelijk (lees: los van de raad) haar onderwerpen kan bepalen. Dit blijkt uit de vernietiging van de verordening voor de rekenkamer van Lelystad. De raad van Lelystad wilde het laatste woord hebben over wat de rekenkamer zou onderzoeken en liet dat in de verordening vastleggen. De Kroon concludeerde echter dat dit in strijd was met de gedachte van de wetgever en vernietigde de verordening. De raad van Oirschot is in eenzelfde conflict verwickeld met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook zijn verordening werd in eerste instantie geschorst omdat daarin is vastgelegd dat de raad de onderzoeksagenda moet goedkeuren. De raad nam geen genoegen met de verwijzing naar Lelystad en eiste een werkbare oplossing voor dit 'onafhankelijkheidsconflict'. Die lijkt nu gevonden te zijn. De rekenkamer van Oirschot stelt straks formeel zelf haar onderzoeksagenda vast, maar mag dit pas gaan uitvoeren ná goedkeuring door de raad. Een nogal semantische discussie wat betreft de interpretatie van de wet. Feitelijk komt het erop neer dat de raad weer het laatste woord mag hebben op de onderwerpen die de rekenkamer gaat onderzoeken. Deze ommekeer op het ministerie van minister Pechtold volgt slechts een half jaar na het besluit van Lelystad!

### **Doorhappen**

Het is verheugend dat bijna iedere gemeente formeel sinds 1 januari 2006 een rekenkamer heeft. Is de missie van de wetgever daarmee geslaagd? Nee, we beginnen pas! Wat is de taak van de rekenkamer, wat is het effect van de rekenkamer, is het een nuttig instrument, wat is het beste model, hoe komt men tot onderwerpselectie, wordt er efficiënt gewerkt, hebben we wat aan de onderzoeken, blijven ze binnen het budget? De antwoorden op deze vragen kan ik nu nog niet geven. Of de rekenkamer bestaansrecht heeft moet nog blijken: The proof of the pudding is in the eating. Flink doorhappen dus de komende jaren.

*Drs. G.T. Wildeman is senior adviseur bij De Lokale Rekenkamer bv en extern lid van de Rekenkamercommissie Amstelveen. Meer informatie: [www.delokalerekenkamer.nl](http://www.delokalerekenkamer.nl).*