

De onderzoeker onderzocht

Evaluatie van de Rekenkamercommissie Beverwijk

Inhoudsopgave

1. Voorwoord	pag. 2
2. Samenvatting	pag. 4
3. Algemene inleiding	pag. 5
3.1 Enkele begrippen	pag. 5
3.2 Rekenkamer of Rekenkamercommissie	pag. 6
3.3 Overwegingen	pag. 7
3.4 Tendensen	pag. 7
3.5 Waardering voor de rekenkamerfunctie	pag. 8
4. Bevindingen	pag. 10
4.1 Algemeen	pag. 10
4.2 Het Sport-vip onderzoek	pag. 11
4.3 De positie van de Rekenkamercommissie	pag. 12
4.4 De samenstelling van de Rekenkamercommissie	pag. 13
4.5 De keuze van de onderwerpen	pag. 14
4.6 Het onderzoekproces	pag. 15
4.7 Het onderzoek naar de jaarrekening	pag. 16
4.8 De toegevoegde waarde van de onderzoeken	pag. 16
4.9 De positie van de externe leden	pag. 17
4.10 De positie van de secretaris	pag. 18
4.11 De hoogte van het onderzoekbudget	pag. 19
5. Aanbevelingen	pag. 20
5.1 Algemeen	pag. 20
5.2 De samenstelling van de Rekenkamercommissie	pag. 20
5.3 De rol van de externe leden	pag. 20
5.4 De positie van de secretaris	pag. 21
5.5 Regionale samenwerking	pag. 21
5.6 Communicatie	pag. 22
5.7 Afsluiting	pag. 23
Bijlage: geraadpleegde literatuur	pag. 25

De onderzoeker onderzocht

Evaluatie van de Rekenkamercommissie Beverwijk

1. Voorwoord

De Rekenkamercommissie Beverwijk heeft besloten een onafhankelijk onderzoek te laten doen naar haar functioneren in de afgelopen raadsperiode.

Beverwijk heeft in 2002 gekozen voor een onafhankelijke Rekenkamercommissie met een samenstelling van vier raadsleden en twee onafhankelijke leden. Eén van de onafhankelijke leden vervulde de functie van voorzitter, het andere onafhankelijke lid was vice-voorzitter.

De Rekenkamercommissie wil door het onderzoek een antwoord verkrijgen op vragen die betrekking hebben op de positie en samenstelling van de commissie, op de gang van zaken rond haar onderzoeken en op de effectiviteit van de verordening van de Rekenkamercommissie.

De uitkomsten van de evaluatie kunnen uitmonden in aanbevelingen voor de toekomstige structuur van de rekenkamerfunctie.

De globale onderzoeksvragen van de Rekenkamercommissie Beverwijk zijn:

Met betrekking tot de positie van de Rekenkamercommissie:

- Hoe wordt de onafhankelijke positie van de Rekenkamercommissie gewaardeerd;
- Hoe wordt de gemengde samenstelling van de Rekenkamercommissie gewaardeerd – welke voordelen en nadelen kent de gemengde samenstelling.

Met betrekking tot de verrichte onderzoeken van de Rekenkamercommissie:

- Hoe wordt de onderwerpkeuze van de Rekenkamercommissie beoordeeld;
- Hoe beoordeelt men de keuze van de Rekenkamercommissie om het onderzoek naar de rekening niet langer uit te voeren;
- Wat is de toegevoegde waarde van de onderzoeken van de Rekenkamercommissie voor de Raad en voor het college geweest;
- Hoe wordt het onderzoeksproces beoordeeld door de verschillende betrokkenen?
- Hoe beoordeelt men de wijze van behandeling van de rapporten van de Rekenkamercommissie door de Raad van Beverwijk?

Ten aanzien van verordening van de Rekenkamercommissie:

- Hoe beoordelen de betrokken partijen de hoogte van de vergoeding (van de onafhankelijke leden);
- Hoe beoordeelt men de voorzitter;
- Hoe beoordelen de betrokken partijen de secretaris;
- Hoe beoordeelt men de hoogte van het onderzoekbudget van de Rekenkamercommissie.

Voorafgaand aan het eigenlijke onderzoek is een literatuurstudie verricht. Vervolgens zijn de onderzoeksvragen beantwoord in een twaalfstal interviews.

Uit de interviews blijkt dat er ten aanzien van de Rekenkamercommissie in Beverwijk heel verschillende opvattingen bestaan. De geïnterviewden hebben – naar de mening van de opsteller van dit rapport – allen zonder reserves hun opvattingen kenbaar gemaakt.

De opbouw van dit onderzoeksrapport is als volgt:

- In hoofdstuk 2 vindt u een samenvatting van de bevindingen en de aanbevelingen;
- Hoofdstuk 3 geeft een algemeen beeld van de situatie bij het instrument rekenkamerfunctie. Om twee redenen is gekozen voor een relatief uitgebreide uiteenzetting. Allereerst is het fenomeen rekenkamerfunctie bij gemeenten betrekkelijk nieuw maar inmiddels verplicht. Dit maakt dat veel gemeenten in de afgelopen periode op zoek zijn gegaan naar een model, dat het beste bij de betreffende gemeente past. Daarbij hebben de opvattingen over het meest geschikte model in de loop van de tijd een opmerkelijke evolutie doorgemaakt.
Ten tweede kent de Gemeenteraad van Beverwijk sinds maart 2006 een bezetting, die nogal verschilt van de vorige. Door middel van uitgebreidere aandacht voor de rekenkamerfunctie kunnen nieuwe raadsleden in het bijzonder kennis nemen van de ontwikkelingen op dit gebied
- In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Elke paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting, die u in hoofdstuk 2 terug vindt.
- Hoofdstuk 5 bevat de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn in samenvatting opgenomen in hoofdstuk 2.

Beverwijk, 6 juni '06,
A. G. Bekker

2. Samenvatting

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de bevindingen uit hoofdstuk 4 en de aanbevelingen uit hoofdstuk 5 weergegeven.

Bevindingen:

- a) Op de vraag of de Rekenkamercommissie zich onafhankelijk heeft opgesteld, volgen tegengestelde antwoorden.
- b) De aanwezigheid van externe leden in de Rekenkamercommissie wordt positief beoordeeld.
- c) In de manier waarop de Rekenkamercommissie nu de onderzoekskeuze verricht, worden de suggesties van College en Raad meegewogen, wat het draagvlak van de Rekenkamercommissie bij de politiek vergroot.
- d) Als het onderzoek van de jaarrekening omgevormd wordt naar een onderzoek naar de verbeteringen van dit document als beleidsinstrument, zal dit waarschijnlijk door alle betrokkenen ondersteund worden.
- e) De meeste respondenten menen dat de onderzoeken van de Rekenkamercommissie een toegevoegde waarde hebben voor de bedrijfsvoering. Enkele zijn daarover vrij negatief.
- f) De externe leden hebben aan de verwachtingen voldaan. Enkele geïnterviewden menen dat dat niet geldt voor de aanjaagfunctie.
- g) De secretarissen van de Rekenkamercommissie hebben naar verwachting gefunctioneerd.
- h) Het onderzoekbudget van de Rekenkamercommissie wordt toereikend geacht in relatie tot de ambities van Beverwijk.

Aanbevelingen:

- a) Geadviseerd wordt een Rekenkamercommissie in te stellen waarin zowel externe leden als raadsleden zitting hebben. Dit biedt waarborgen voor onafhankelijkheid van de commissie en objectiviteit. De commissie staat daarbij niet te los van de gemeente.
- b) De verwachtingen die er zijn over de rol die de externe leden dienen te vervullen, moeten duidelijk zijn. Als van hen een rol als onderzoeker wordt verwacht, dient de vergoeding daarmee in overeenstemming te zijn.
- c) Onderzoek de mogelijkheden om de functie van secretaris van de Rekenkamercommissie buiten de staande organisatie te plaatsen.
- d) Structurele samenwerking lijkt nu een brug te ver. Geadviseerd wordt in voorkomende gevallen samen te werken met andere gemeenten en op enige termijn het onderwerp regionale samenwerking opnieuw te agenderen.
- e) Voor een goed functioneren van de rekenkamerfunctie is communicatie met Raad, College en ambtelijke organisatie cruciaal.

3. Algemene inleiding

Sinds 2002 kennen de gemeenten het duale stelsel, dat erop gericht is duidelijker dan voorheen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenteraad en die van het college van burgemeester en wethouders van elkaar te scheiden. De gemeenteraad heeft daarbij de kaderstellende en toetsende taak, terwijl het college verantwoordelijk is voor de uitvoering. Eén van de instrumenten die de Raad bij zijn taak ter beschikking staat is de rekenkamerfunctie¹). In de gemeentewet is opgenomen dat per 1 januari 2006 in elke gemeente een rekenkamerfunctie aanwezig dient te zijn. De periode 2002 – 2005 hebben veel gemeenten gebruikt om ervaring op te doen met het nieuwe fenomeen. Vóór 2002 beschikten slechts enkele gemeenten over een rekenkamerfunctie in enigerlei vorm.

De gemeentewet geeft de gemeenten veel vrijheid hoe ze de rekenkamerfunctie vorm willen geven. De samenstelling van het orgaan kan betrekkelijk vrij zijn en ook zijn samenwerkingsvormen mogelijk. Echter, er gelden stringente bepalingen wanneer voor de ‘wettelijke’ rekenkamer wordt gekozen.

Wanneer de situatie van Beverwijk naast de landelijke wordt gelegd, zien we dat Beverwijk al vroeg met een relatief onafhankelijk model van start is gegaan. Beverwijk heeft ook mogelijkheden gezocht om te komen tot regionale samenwerking (wat heeft geresulteerd in een gezamenlijk onderzoek met Velsen). De gemeente is daarmee één van de koplopers geweest.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke ontwikkelingen zich in de afgelopen periode in Nederland hebben voorgedaan. De situatie in Beverwijk wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

3.1 Enkele begrippen

De literatuur over de rekenkamerfunctie is bij het gebruik van de verschillende begrippen niet eenduidig. Termen als rekenkamer, rekenkamerfunctie en rekenkamercommissie krijgen bij verschillende schrijvers een verschillende inhoud.

De inhoud die in dit rapport aan de gebruikte begrippen wordt toegekend is de volgende:

- Rekenkamerfunctie: een orgaan dat tot doel heeft de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. In dit rapport vallen onder deze term alle hieronder te noemen organen;
- Rekenkamer: een onafhankelijk orgaan dat tot doel heeft de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken.
Wanneer de rekenkamer zijn bevoegdheden ontleent aan de gemeentewet, wordt deze als een ‘wettelijke’ rekenkamer gezien.
- Rekenkamercommissie: een commissie uit de Raad, al dan niet aangevuld met externe leden, die tot doel heeft de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. De bevoegdheden van een rekenkamercommissie worden vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Kent een rekenkamercommissie alleen onafhankelijke leden, dan is dit een ‘zuivere’ rekenkamer;

Een wettelijke rekenkamer is per definitie onafhankelijk. Een gemeentelijke verordening maakt het in principe mogelijk een onafhankelijke positie voor een zuivere rekenkamer te creëren.

Waar in dit onderzoek wordt gesproken over ‘de leden van de Rekenkamercommissie’ wordt daar ook de secretaris van de Rekenkamercommissie toe gerekend, hoewel deze formeel geen lid is van de commissie, tenzij anders vermeld.

¹) andere instrumenten zijn het enquêterecht, het recht van interpellatie en het recht tot het stellen van vragen.

3.2 Rekenkamer of Rekenkamercommissie

Het doel van een Rekenkamer en van een Rekenkamercommissie is het (laten) verrichten van onderzoeken naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid. Een Rekenkamer bestaat uit louter onafhankelijke leden ²⁾. De samenstelling van een Rekenkamercommissie is vrij: er zijn Rekenkamercommissies met louter externe leden (dit zijn leden die geen politieke binding hebben met het bestuur van de gemeente) maar ook varianten met raadsleden komen voor.

Het meest wezenlijke verschil tussen de rekenkamer en rekenkamercommissie is dat een raadslid niet tevens lid mag zijn van de rekenkamer; hij kan dit wel zijn bij de rekenkamercommissie.

In de volgende tabel ³⁾ zijn de belangrijkste kenmerken van de Rekenkamer en de Rekenkamercommissie naast elkaar gezet.

Wat is wettelijk voorgeschreven voor een rekenkamer en een rekenkamercommissie?

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

3.3 Overwegingen

‘De belangrijkste overweging bij de keuze tussen een Rekenkamer en een Rekenkamercommissie is wellicht of de raad vooral waarde hecht aan maximale voorwaarden voor onaf-

²⁾ een variant is de éénhoofdige rekenkamer, zoals onder meer Rotterdam die kent. De directeur / enig lid van de rekenkamer wordt ondersteund door een rekenkamerbureau. Voor een middelgrote gemeente wordt deze variant niet geschikt geacht. Daarom blijft deze variant (het ‘directeursmodel’) hier onbesproken.

³⁾ tabel 3.1 uit ‘de lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie’ - VNG-uitgeverij 2002

hankelijkheid, zoals bepaald is bij de rekenkamer, of dat hij het van meer belang vindt dat er raadsleden deelnemen aan de rekenkamercommissie.

Indien er raadsleden namelijk deelnemen aan de rekenkamercommissie dan is er een directe, personele relatie tussen raad en rekenkamercommissie. Eén van de overwegingen om raadsleden aan de rekenkamercommissie deel te laten nemen, is dat zij hierdoor meer betrokken kunnen raken bij haar werkzaamheden en er sprake kan zijn van een grotere inzichtelijkheid van de raadsleden op de onderzochte terreinen.

Anderzijds bestaat de kans dat een rekenkamercommissie die geheel of (groten)deels uit raadsleden bestaat moeilijker een eigen koers kan varen ten opzichte van de wensen van de raad. De ervaringen in Utrecht in de periode van 1997-2001 wijzen daar ook op. Dat kan een nadeel zijn, vooral als de raad daardoor kansen laat liggen om de hand in eigen boezem te steken. Bijvoorbeeld door een onderzoek in te stellen naar de doeltreffendheid van beleidskeuzen die de raad bij een bepaald onderwerp heeft goedgekeurd.

De vraag wel of geen raadsleden in de rekenkamercommissie is waarschijnlijk de meest principiële. Indien de raad wil dat raadsleden in de rekenkamercommissie deelnemen is een rekenkamer volgens het wettelijk model geen optie. Als de raad evenwel wil kiezen voor een rekenkamercommissie met een enkel raadslid of zonder raadsleden dan zal de vraag rijzen, waarom niet geopteerd wordt voor een rekenkamer.

Er zijn nog andere overwegingen om voor een eigen, zelfstandige rekenkamer te kiezen of voor een rekenkamercommissie. De raad kan zijn keuze laten vallen op een rekenkamercommissie om (externe) leden te kunnen benoemen voor een periode korter of langer dan 6 jaar zoals dat het geval is bij de rekenkamer. Verder kan de raad van een kleinere gemeente voor een rekenkamercommissie kiezen, omdat deze een rekenkamer een wel erg zwaar instrument vindt voor de eigen gemeente. Of de raad voelt niet voor een gemeenschappelijke rekenkamer met andere gemeenten omdat zo'n rekenkamer op te grote afstand staat van de eigen gemeente.

De raad kan daarentegen ook kiezen voor een rekenkamer, omdat door het tijdsbeslag van een rekenkamercommissie andere raadstaken minder aandacht kunnen krijgen, zoals het contact met de burgers. Een raad (van kleinere gemeenten) kan kiezen voor een rekenkamer, maar dan in samenwerking met andere gemeenten via de Wet gemeenschappelijke regelingen. Redenen daarvoor kunnen zijn de kans op een meer veelzijdige en grotere deskundigheid en/of met het oog op benchmarking. Financiële motieven kunnen ook een rol spelen. Uitgaande van een zelfde aspiratieniveau van de taakuitoefening kan een rekenkamercommissie goedkoper zijn dan een rekenkamer. Een gezamenlijk rekenkamer met andere gemeenten kan daarentegen weer goedkoper zijn voor een gemeente dan een eigen rekenkamercommissie of rekenkamer.

Tot zo ver enkele overwegingen die een rol kunnen spelen bij de keuze tussen de rekenkamer of de rekenkamercommissie.⁴⁾

3.4 Tendensen⁵⁾

In de raadsperiode 2002 – 2006 is het aantal gemeenten met een rekenkamerfunctie flink toegenomen, waarbij het jaar 2005 verreweg de grootste toename liet zien. Uit een onderzoek van De Lokale Rekenkamer⁶⁾ blijkt dat er eind 2004 ca. 20 % van de gemeenten een reken-

⁴⁾ uit 'de lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie' - VNG-uitgeverij 2002

⁵⁾ de in deze paragraaf genoemde getallen en percentages zijn ontleend aan 'rekenkamermonitor 2005', stichting de lokale rekenkamer

⁶⁾ De Lokale Rekenkamer is een organisatie die door informatie en dienstverlening het functioneren van de rekenkamerfunctie bij lagere overheden probeert te bevorderen. Zie de website van deze organisatie voor meer informatie.

kamerfunctie kenden. Eind 2005 was dat percentage gestegen tot bijna 100; enkele gemeenten moesten de voorbereidingen nog begin 2006 afronden.

De samenstelling van de rekenkamerfuncties tendeert daarbij naar een model waarin ook of zelfs alleen externen zitting hebben. In 2004 koos nog maar 13 % van de gemeenten voor een volledig externe rekenkamer, 29 % voor een volledig interne rekenkamercommissie en 56 % voor een mengvorm (met externe en interne leden en/of een externe voorzitter).

Eind 2005 is het beeld zo: 39 % van de gemeenten heeft gekozen voor een volledig externe rekenkamer, 8 % voor een volledig interne rekenkamercommissie en 49 % voor een mengvorm. 3 % van de gemeenten koos in 2005 voor het directeursmodel, in 2004 was dat nog minder dan 1 %.

Het aantal leden bij een volledig extern model ligt gemiddeld op iets meer dan drie. Een volledig interne commissie telt gemiddeld bijna 6 leden. De meest voorkomende samenstelling bij een gemengde rekenkamercommissie is drie externe en twee raadsleden.

Het gemiddelde budget voor de rekenkamerfunctie bedroeg in 2004 nog € 1,87 per inwoner. In 2005 is dat gedaald naar € 1,13. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners geven gemiddeld € 0,82 per inwoner uit, terwijl gemeenten met minder dan 30.000 inwoners gemiddeld € 1,49 uitgeven. Voor gemeenten met 30.000 – 100.000 inwoners was het bedrag € 1,22 per inwoner. In 2005 gaf Beverwijk € 1,50 per inwoner uit aan de Rekenkamercommissie.

Een verklaring voor de daling is dat gemeenten die eerst onlangs zijn gestart met de vormgeving van de rekenkamerfunctie het instrument kunnen beschouwen als een verplichting, opgelegd door het Rijk. Met het instellen van een rekenkamerfunctie voldoen ze aan de verplichting, maar men wil er voorsnog niet teveel geld mee kwijt zijn. Gemeenten uit de kopgroep willen in het algemeen het instrument goed benutten en zijn daarom bereid er relatief veel geld voor uit te trekken.

De genoemde bedragen zijn vertekend doordat de kosten van ondersteuning in 41 % van de gevallen niet ten laste van het budget van de rekenkamerfunctie worden gebracht.

Er is sprake van een toenemende samenwerking tussen rekenkamerfuncties. In 2004 werkte 2 % van de gemeenten samen door een personele unie ⁷⁾, in 2005 is het percentage gestegen tot 17. Ook op andere wijzen zoeken gemeenten samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van facilitaire ondersteuning. Veelzeggender dan het bovenstaande is wellicht dat in 2004 nog 72 % van de gemeenten samenwerking op rekenkamergebied rigoureuus afwees, terwijl dit percentage eind 2005 nog ‘maar’ 31 % bedroeg.

3.5 Waardering voor de rekenkamerfunctie ⁸⁾

In de meeste gevallen is de Raad enthousiast over het functioneren van de rekenkamerfunctie, maar moeten college en ambtelijke organisatie er nog aan wennen. De uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamerfunctie door het college en de ambtelijke organisatie laat vaak te wensen over. Dat geldt echter ook voor het toezicht van de Raad op de uitvoering van de aanbevelingen.

In het volgende hoofdstuk wordt de waardering van de verschillende betrokken partijen voor de Rekenkamercommissie Beverwijk nader gezien.

⁷⁾) dit wil zeggen dat er één rekenkamer is voor meerdere gemeenten.

⁸⁾) ontleend aan ‘rekenkamermonitor 2005’, De Lokale Rekenkamer

Het is niet bekend of de waardering van gemeenteraden en colleges een verband heeft met het gekozen model van de rekenkamerfunctie. Hiernaar is voor zover bekend nog geen onderzoek gedaan.

Samenvattend:

- Het opnemen van externen in de rekenkamerfunctie wordt steeds gemeengoed. In veel gevallen bestaat de functie uitsluitend uit externen, in de meeste gevallen zijn echter ook raadsleden in de rekenkamerfunctie opgenomen;
- Rekenkamerfuncties werken steeds vaker samen;
- Het budget van de rekenkamerfunctie is gemiddeld lager geworden.

4. Bevindingen

4.1 Algemeen

Door middel van het interviewen van leden van de Rekenkamercommissie, raadsleden, een collegelid en ambtenaren is een beeld ontstaan hoe de geïnterviewden het functioneren van de Rekenkamercommissie in de afgelopen raadsperiode hebben ervaren. Daarbij is vooral aandacht besteed aan de positie en samenstelling van de Rekenkamercommissie, aan de onderwerpkeuze en wijze van presenteren van onderzoeken. Verder is gekeken naar het functioneren van de voorzitter en de secretaris van de Rekenkamercommissie, naar de hoogte van vergoedingen en naar de hoogte van het onderzoekbudget.

Aan het Sport-vip onderzoek is een aparte paragraaf gewijd, dit omdat het lijkt dat dit onderzoek gedurende langere tijd een stempel heeft gedrukt op de houding van Raad, College en ambtelijke organisatie ten opzichte van de Rekenkamercommissie.

Het beeld dat op grond van de interviews is ontstaan kent vele aspecten. Het wijkt op enkele punten aanzienlijk af van het landelijke beeld. Geïnterviewden hebben vaak tegengestelde standpunten.

Bedacht moet worden dat het aantal interviews is beperkt tot twaalf, zodat feitelijk sprake is van een beperkte steekproef. Een uitgebreider aantal interviews zou wellicht op detailniveau tot andere uitkomsten leiden. De verwachting is echter niet dat de grote lijn van dit onderzoek erdoor zou wijzigen.

Een rode draad uit de interviews is dat een deel van de Raad de handelingen van de Rekenkamercommissie met enige argwaan of op zijn minst reserve heeft gevolgd. Of dit alleen door het Sport-vip onderzoek is veroorzaakt, valt niet te zeggen. Het is wel een opmerkelijk verschijnsel, immers de rekenkamerfunctie is een instrument van de Raad.

Hieronder worden de bevindingen per onderdeel weergegeven.

4.2 Het Sport-vip onderzoek

Een groot onderzoek dat door de Rekenkamercommissie in eigen beheer is uitgevoerd, is het Sport-vip onderzoek. Vip staat voor ‘veranderen in perspectief’, waarmee wordt aangegeven dat naar een voorzieningenniveau werd gezocht dat aansloot op de behoeften van de gemeente en op de financiële mogelijkheden. Als gevolg van een lagere uitkering uit het gemeentefonds moest de gemeente Beverwijk namelijk vanaf 1995 circa € 4.500.000 (ofwel f 10.000.000) bezuinigen. Circa € 450.000 (ruim f 1.000.000) aan bezuinigingen moest worden gerealiseerd in het beleidsveld sport.

De aanleiding voor het Sport-vip onderzoek was twijfel binnen de Rekenkamercommissie over de kwaliteit van de informatievoorziening over de Sport-vip⁹).

De reden om in dit rapport een aparte paragraaf te wijden aan dit onderzoek is het stempel dat het onderzoek in de afgelopen raadsperiode heeft gedrukt op de houding ten opzichte van de Rekenkamercommissie. In de navolgende paragrafen duikt het onderzoek telkens weer op, waardoor het nuttig lijkt op één plek de verschillende meningen over dit onderzoek bijeen te brengen, zonder dat overigens een inhoudelijk oordeel te geven over die meningen.

Opgemerkt wordt dat de Rekenkamercommissie de procedures rond dit onderzoek in de loop van 2005 nader heeft beschouwd en overleg heeft gevoerd met het College. Hierbij zijn aanbevelingen geformuleerd waarmee de Rekenkamercommissie en de overige betrokkenen

⁹) Terzijde wordt opgemerkt dat er ook andere gremia zijn die een onderzoek in een gemeente kunnen (laten) uitvoeren. Zo kan de Raad zelfstandig een onderzoek laten doen. Ook is het college vanuit de gemeentewet verplicht jaarlijks een deel van de organisatie door te lichten.

daarna hun voordeel hebben gedaan. De geïnterviewden geven ook aan dat zij deze verbeteringen in de procedures bij de onderzoeken die na het Sport-vip onderzoek zijn verricht hebben geconstateerd. Desondanks zijn reserves ten opzichte van de Rekenkamercommissie gebleven.

Allereerst kan geconstateerd worden dat het Sport-vip onderzoek in de beleving van velen een politieke lading heeft gekregen. Dit feit op zich hoeft er niet toe te leiden dat opstelling van de Rekenkamercommissie als niet-objectief wordt beschouwd. Bij een groot deel van de geïnterviewden leeft echter de idee dat de Rekenkamercommissie zich voor politieke karretjes heeft laten spannen. De Rekenkamercommissie heeft dit beeld niet kunnen bijstellen.

Dit gegeven heeft ertoe geleid dat het College en de Raad (dit is breder dan alleen de direct betrokken portefeuillehouders en fracties), maar ook ambtenaren twijfels hadden aan de objectiviteit van de Rekenkamercommissie.

De Rekenkamercommissie meent dat er misverstanden zijn over de reikwijdte van het onderzoek. ‘De gedachte heerste dat de RKC de beleidsmatige gevolgen van de Sport-VIP onderzocht’¹⁰), dit terwijl de Rekenkamercommissie beoogde de informatievoorziening rond de Sport-VIP in beeld te brengen.

Een ander element is de grote omvang en complexiteit van het onderzoek. Eén van de geïnterviewden verklaarde dat een externe zo’n onderzoek nooit kan doen. Dit gezien de technisch/administratieve ingewikkeldheid, de politieke voetangels en klemmen en de specifieke Beverwijkse oplossingen, die voor een buitenstaander niet te doorgronden zijn¹¹).

Bij de start van het onderzoek was nog geen onderzoeksopzet aanwezig. Dit heeft geleid tot verwarring bij de betrokken medewerkers, die geconfronteerd werden met vragen, die zij niet in een verband konden plaatsen. Dit leidde tot antwoorden, die weer nieuwe vragen opwierpen.

De politieke gevoeligheid en de verwarring bij de start van het onderzoek zijn volgens enkele geïnterviewden de oorzaak van weinig draagvlak bij de politiek en het ambtelijk apparaat. De informatie die de Rekenkamercommissie bereikte was gefragmenteerd en tegenstrijdig en zelfs bij de presentatie van het onderzoek in de commissie ABVM en de vergadering van de Raad kwamen nog nieuwe feiten naar voren. ‘Daardoor kwam de onafhankelijkheid van de RKC in het geding en werd de kwaliteit van het onderzoek door sommige fracties in twijfel getrokken.’¹²)

Het zal niemand verbazen dat door de hiervoor genoemde omstandigheden de duur van het onderzoek relatief lang was. Ook de evaluatie is pas laat afgerond.

De keuze voor dit onderzoek is eind 2002 gemaakt¹³), de presentatie van het rapport was in september 2004 en de bespreking van de evaluatie met het college heeft eerst in september 2005 plaatsgevonden. Daarmee kon de Rekenkamercommissie de negatieve beeldvorming pas een jaar na de publicatie van het onderzoek bijstellen.

¹⁰) Uit: Evaluatie Sport-VIP proces, brief van de Rekenkamercommissie aan het College, d.d. 26 april 2005

¹¹) Dit zou kunnen leiden tot de conclusie dat Beverwijk dit onderzoek alleen in eigen beheer zou kunnen doen. Een dergelijke situatie is ongewenst. Gegevens en procedures dienen transparant te zijn.

¹²) Uit: Evaluatie Sport-VIP proces, brief van de Rekenkamercommissie aan het College, d.d. 26 april 2005

¹³) De selectie van het onderzoek is volgens de leden van de Rekenkamercommissie volgens de afgesproken procedure verlopen. Sport-vip was op het selectiemoment (nog) geen politiek beladen onderwerp.

Samenvattend: met het Sport-vip onderzoek heeft de Rekenkamercommissie een ongelukkige start gemaakt. De evaluatie van dit onderzoek heeft geleid tot verbeteringen, maar de reserves ten aanzien van de Rekenkamercommissie die leefden, zijn daarmee niet (volledig) weggenomen.

4.3 De positie van de Rekenkamercommissie

Het instituut rekenkamerfunctie is in Beverwijk onomstreden. Geen van de geïnterviewden geeft aan twijfels te hebben aan het nut van een rekenkamerfunctie. Enkele geïnterviewden geven ongevraagd aan dat een rekenkamerfunctie onontbeerlijk is voor een organisatie als Beverwijk. Als instituut lijkt een onafhankelijke rekenkamerfunctie in Beverwijk volledig geaccepteerd.

Ongevraagd gaf een geïnterviewde ambtenaar aan een grote meerwaarde te zien in de Rekenkamercommissie, als onafhankelijke derde die meekijkt bij het bestuurlijk en ambtelijk handelen.

De belangrijkste impulsen om de geheel interne commissie, zoals deze vóór 2002 bestond, los te laten en over te gaan naar het huidige model zijn destijds vanuit het College gekomen. Beverwijk heeft in 2002 gekozen voor een relatief onafhankelijke Rekenkamercommissie. Dit blijkt onder meer uit de samenstelling (2 externe leden, twee raadsleden uit de coalitie en twee raadsleden uit de oppositie) en de wijze waarop de selectie van onderwerpen is geregeld. Hierdoor hebben de Raad en indirect het College betrekkelijk weinig mogelijkheden om de werkwijze van de Rekenkamercommissie te beïnvloeden.

De meningen van de geïnterviewden over de onafhankelijkheid van de commissie lopen desondanks sterk uiteen. De meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat naar hun overtuiging of gevoel bij de onderwerpkeuze van de Rekenkamercommissie politiek beïnvloeding aanwezig is geweest. Een minderheid denkt dat dit niet het geval is geweest. De geïnterviewden die denken dat van politieke beïnvloeding sprake is geweest, noemen steeds het Sport-vip onderzoek. Bedoeld wordt dan dat dit onderzoek om politieke redenen zou zijn geagendeerd. Volgens deze geïnterviewden was de onafhankelijkheid van Rekenkamercommissie dus maar beperkt.

De leden van de Rekenkamercommissie zijn zich bewust geweest van de reserves ten opzichte van hun commissie, ten tijde van het Sport-vip onderzoek maar ook daarna. Zij benadrukken echter met stelligheid dat de Rekenkamercommissie zich als geheel steeds onafhankelijk heeft opgesteld.

N.B.: Bij de bespreking van andere onderzoeken dan Sport-vip zijn politieke motieven niet expliciet genoemd.

Breed wordt geconstateerd dat de Raad van Beverwijk de Rekenkamercommissie zeer kritisch heeft benaderd. Dit geldt met name voor de fracties van de VVD en het CDA. Geïnterviewden geven aan dat bij de laatste fractie mogelijk het niet-vertegenwoordigd zijn in de Rekenkamercommissie een rol kan hebben gespeeld, want onbekend maakt immers onbemind. Een geïnterviewd CDA-raadslid verklaarde overigens desgevraagd dat haar niet is gebleken dat dit in de fractie een rol heeft gespeeld.

Met de kritische benadering van de Rekenkamercommissie door de Raad wijkt Beverwijk in ieder geval af van het landelijke beeld.

Het College heeft zich kritisch-opbouwend opgesteld ten opzichte van de Rekenkamercommissie, hoewel de uitkomsten van het Sport-vip onderzoek tot discussie aanleiding heb-

ben gegeven. Eén geïnterviewde geeft aan dat dit ook gold (maar in mindere mate) voor het aanbestedingsonderzoek.

Een groot deel van de ambtelijke organisatie van Beverwijk heeft niet te maken met de Rekenkamercommissie en zijn onderzoeken. Voor zover 'men' er wel mee te maken heeft beschouwt het merendeel de Rekenkamercommissie (en daarmee het beantwoorden van vragen van de commissie en het uitvoeren van aanbevelingen uit onderzoeken) als een gegeven en werkt loyaal mee. De situatie rond het Sport-vip onderzoek was een uitzondering: hierbij bestond bij de Rekenkamercommissie de indruk dat getraineed werd en men passief bleef.

De gemeentesecretaris vraagt in voorkomende gevallen bij de medewerkers om aandacht voor de beantwoording van vragen van de Rekenkamercommissie en medewerking aan de onderzoeken.

Samenvattend: op de vraag of de Rekenkamercommissie zich onafhankelijk heeft opgesteld, volgen tegengestelde antwoorden.

4.4 De samenstelling van de Rekenkamercommissie

Alle geïnterviewden geven aan dat ze de aanwezigheid van externe leden in de huidige Rekenkamercommissie als positief zien. De volgende voordelen worden genoemd:

- Als alleen raadsleden in de Rekenkamercommissie zitting zouden hebben, wordt de onderzoekskeuze meer politiek bepaald, waarmee de objectiviteit kan verdwijnen;
- Met externen kun je specifieke onderzoekskennis in huis halen, die bij raadsleden in het algemeen niet aanwezig is;
- De externen kunnen door Beverwijkse gewoonten heen kijken, die in bedrijfsprocessen sluipen, wat tot verbeteringen kan leiden.

Over de gewenste samenstelling van de Rekenkamercommissie in de toekomst zijn de geïnterviewden niet eenduidig. De meningen variëren van handhaving van de huidige samenstelling via een vergroting van de externe aanwezigheid tot een 'zuivere' rekenkamer (dus zonder raadsleden). Een duidelijke meerderheid voor één van de modellen is er niet.

Een reden om de status-quo te handhaven is dat de aanwezigheid van meerdere raadsleden maakt dat de Rekenkamercommissie meer wordt gezien als het instrument van de Raad, zoals dat door de wetgever bedoeld is. Naarmate de aanwezigheid van externen pregnanter wordt, staat de rekenkamerfunctie op een grotere afstand van de Raad en wordt deze kritischer benaderd¹⁴). Dit terwijl de Raad van Beverwijk de Rekenkamercommissie al nauwgezet volgt. De voorstanders van een 'zuivere' rekenkamer benadrukken het belang van onafhankelijkheid en het a-politieke karakter ervan. Opmerkelijk is dat één van de voorstanders van de zuivere rekenkamer wel via het (al dan niet) toekennen van een budget per onderzoek wil sturen op de onderwerpkeuze. Dit betekent feitelijk dat de gemeenteraad een vetorecht heeft en doet af aan de onafhankelijke positie van de rekenkamerfunctie.

De geïnterviewden die een vergroting van het aantal externen voorstaan, denken dat de mogelijkheid tot het door de Rekenkamercommissie zelf uitvoeren van onderzoeken hiermee vergroot wordt. Zij hechten echter ook (nog) aan een band met de gemeente.

¹⁴) noot van de opsteller: in aanvulling op dit argument het volgende: een onafhankelijke rekenkamer kan de besluitvorming van een gemeenteraad onderzoeken, ook wanneer die raad dit in grote meerderheid ongewenst vindt. Dit kan ertoe leiden dat de uitkomsten van een onderzoek niet geaccepteerd worden.

Enkele voorstanders van dit model zien dit als een tussenstap op weg naar een zuivere rekenkamer. Eén geïnterviewde benadrukte dat externen bij voorkeur buiten de gemeente woonachtig moet zijn, dit om een zo groot mogelijk objectiviteit te waarborgen.

In paragraaf 4.9 wordt nader ingegaan op het functioneren van de voorzitter van de Rekenkamercommissie.

Als nadeel van een gemengde Rekenkamercommissie wordt gezien dat de raadsleden in de commissie in een moeilijke positie komen, wanneer het partijbelang en het belang van de Rekenkamercommissie niet parallel lopen. Dit kan overigens ook het geval zijn bij een rekenkamercommissie die geheel uit raadsleden bestaat.

Samenvattend: De aanwezigheid van externe leden in de Rekenkamercommissie wordt positief beoordeeld.

4.5 De keuze van de onderwerpen

De onderzoekskeuze van de Rekenkamercommissie heeft bij de Raad en het College aanvankelijk tot de nodige kritiek geleid.

Aanvankelijk heeft de Rekenkamercommissie de onderwerpkeuze verricht, zonder de mening van de Raad en het College hierin mee te wegen. In een latere fase is dit gecorrigeerd, waardoor de relevantie van onderzoeken voor het gemeentebestuur van Beverwijk is vergroot. De Rekenkamercommissie heeft zelfs het voornemen de Beverwijkse burgers de mogelijkheid te bieden onderzoeksonderwerpen aan te dragen. Dit is overigens nog niet gerealiseerd.

Leden van de Rekenkamercommissie onderkennen inmiddels dat voor een draagvlak bij de politiek een onderzoeksonderwerp voor Raad en College relevant moet zijn.

Een andere oorzaak van teleurstelling bij de Raad is wellicht dat de Rekenkamercommissie mogelijkheden tot het doen van onderzoeken zijn toegedicht, die binnen de randvoorwaarden niet waargemaakt kunnen worden. Zo is vanuit de Raad als onderwerp aangedragen een onderzoek naar de gang van zaken bij de ontwikkeling van de Broekpolder. De Rekenkamercommissie meende dit niet met de aanwezige middelen te kunnen doen en stelde een alternatief voor. Dit leidde tot teleurstelling bij de Raad. De leden van de Rekenkamercommissie hebben hieraan het gevoel overgehouden dat zij van onwilligheid werden verdacht.

De criteria ¹⁵) die de Rekenkamercommissie zich oplegt bij de selectie van een onderwerp zijn opgenomen in het jaarverslag 2004 van de Rekenkamercommissie. Zij luiden:

- Geen onderzoek gericht op incidenten;
- Belang burger, maatschappelijke relevantie;
- Aansprekend;
- Korte doorlooptijd;
- Financieel belang;
- (beperkte) uitvoeringskosten onderzoek.

De Rekenkamercommissie onderkent dat een goede terugkoppeling naar de Raad en het College over de manier waarop het onderwerp is geselecteerd kan voorkomen dat bij deze gremia de idee leeft dat de Rekenkamercommissie louter zijn eigen plan trekt. Bij de latere onderzoeken is hieraan door de commissie de nodige aandacht besteed.

¹⁵) enkele geïnterviewden noemden expliciet dat een onderzoek idealiter moet leiden tot leermomenten. Dit criterium zou eveneens betrokken kunnen worden bij de selectie.

Enkele geïnterviewden zijn van mening dat de Rekenkamercommissie beter met kleine onderzoeken had kunnen beginnen, die direct tot verbeteringen hadden kunnen leiden. Hiermee had de Rekenkamercommissie al bij de aanvang naar de politiek en de ambtelijke organisatie zijn bestaansrecht kunnen bewijzen. Het Sport-vip onderzoek en het voorstel de Broekpolder te onderzoeken passen vanzelfsprekend niet in de opvattingen van deze geïnterviewden.

Samenvattend: In de manier waarop de Rekenkamercommissie nu de onderzoekskeuze verricht, worden de suggesties van College en Raad meegewogen, wat het draagvlak van de Rekenkamercommissie bij de politiek vergroot.

4.6 Het onderzoeksproces

Het aantal onderzoeken dat door de Rekenkamercommissie is verricht, is minder groot dan de ambitie, immers gestreefd werd naar één klein en één groot onderzoek per jaar.

Het is in het algemeen moeilijk een onderzoek binnen de planning af te ronden. Een onderzoek is immers per definitie een zoektocht in het onbekende, waarbij er onverwacht obstakels kunnen opdoemen. Het kan voorkomen dat een onderzoeker op zoek is naar iets, dat uiteindelijk niet gevonden wordt en wellicht nooit aanwezig is geweest. Dit is een tijdrovende zaak. Verder zijn de onderzoekers afhankelijk van de bereidheid van derden tot medewerking en van de beschikbaarheid van (geordende) dossiers. Voorts komt aan het eind van het onderzoek nog een toetsingsfase, die vaak krap is begroot maar in de praktijk voor het nodige op-onthoud kan zorgen.

Ook de Rekenkamercommissie heeft hiermee te maken gehad.

Vertraging bij een onderzoek toch vaak tot teleurstelling, zelfs wanneer men op de hoogte is van de moeilijkheden die kunnen optreden bij een onderzoek. Had dit rapportje niet eerder af kunnen zijn?

Dat onderzoeken vaak (te) lang duren is een gevoel dat ook binnen de Rekenkamercommissie leeft.

De Rekenkamercommissie is zich bewust dat vertraging bij een onderzoek zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Een goede onderzoeksopzet kan ertoe leiden dat de onderzoekers bij de aanvang van het onderzoek niet al te lang nodeloos ronddwalen. Bij het Sport-vip onderzoek was dit één van de manco's.

Ook is het plannen van de fase waarin hoor en wederhoor plaatsvindt verbeterd. Hiermee wordt vertraging in deze fase van het onderzoek zoveel mogelijk voorkomen.

Andere zaken (zie de eerste alinea van deze paragraaf) vallen grotendeels buiten de macht van de onderzoeker.

Samenvattend: De mening van alle geïnterviewden is dat het onderzoeksproces van de Rekenkamercommissie inmiddels goed is ingericht.

4.7 Het onderzoek naar de jaarrekening

In de verordening op de Rekenkamercommissie is opgenomen dat het onderzoek naar de jaarrekening geen taak is van de commissie. Dit onderzoek wordt overgelaten aan de accountant en de vakcommissie. De reden hiervoor is het relatief grote tijdsbeslag van dit onderzoek, waardoor andere onderzoeken in het gedrang komen.

De helft van de geïnterviewden zien het tijdsbeslag van dit onderzoek nog steeds als een dusdanige bottleneck, dat zij de jaarrekening niet door de Rekenkamercommissie willen laten onderzoeken. Zij vinden dat volstaan kan worden met de behandeling van de jaarrekening (en het accountantsrapport) in de vakcommissie. Opmerkelijk is dat de tweedeling over het al dan niet behandelen van de jaarrekening door de Rekenkamercommissie ook binnen de Rekenkamercommissie bestaat.

De respondenten die het onderzoek naar de jaarrekening niet door de Rekenkamercommissie willen laten verrichten zijn overigens van mening dat uit de bespreking van jaarrekening en accountantsrapport onderzoeksvragen kunnen voortkomen, die vervolgens bij de Rekenkamercommissie terecht zouden kunnen komen.

De andere helft van de geïnterviewden geeft aan niet (meer) achter deze keuze te staan. Gezien het feit dat aan de financiële documenten nog veel verbeterd kan worden, wil de Raad een goed beleidsmatig oordeel kunnen vellen, achten deze respondenten het onderzoek naar de jaarrekening nu wel een onderwerp voor de Rekenkamercommissie. De Rekenkamercommissie zou de vraag moeten beantwoorden in hoeverre de Raad kan terugvallen op de jaarrekening als toetsingsinstrument van het gevoerde beleid.

Eén geïnterviewde meent dat de jaarrekening een louter financieel document hoort te zijn en dat toetsing van het gevoerde beleid niet via de jaarrekening plaats moet vinden.

Uit de opvattingen van alle geïnterviewden blijkt dat zij vinden dat het traditionele onderzoek naar de jaarrekening niet meer bij de Rekenkamercommissie thuishoort. Een onderzoek naar de bruikbaarheid van de jaarrekening als instrument wel past bij de werkzaamheden van de Rekenkamercommissie.

De 'Quick Scan Programmabegroting 2006' die in het najaar van 2006 door de Rekenkamercommissie is uitgevoerd, biedt bouwstenen om naast de programmabegrotingen ook de tussentijdse verantwoordingen en de jaarrekeningen te verbeteren. De jaarrekening (en tussentijdse verantwoordingen) kunnen haast moeiteloos in dit verbeterproces meegenomen worden.

Samenvattend: Als het onderzoek van de jaarrekening omgevormd wordt naar een onderzoek naar de verbeteringen van dit document als beleidsinstrument, zal dit waarschijnlijk door alle betrokkenen ondersteund worden.

4.8 De toegevoegde waarde van de onderzoeken

De antwoorden van de geïnterviewden op de vraag wat de toegevoegde waarde van de onderzoeken is geweest, zijn wisselend.

Als wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering in Beverwijk bestaat er een gematigd positief oordeel. In het algemeen is er een gevoel dat in de afgelopen periode meer bewustwording bij de gemeentelijke organisatie is ontstaan dat er aan het uitvoeren van werkzaamheden een verantwoordingsplicht vastzit. Dit aspect is echter nog niet overal gemeengoed geworden.

In hoeverre deze positieve ontwikkeling helemaal te danken is aan de Rekenkamercommissie en zijn onderzoeken valt niet goed te zeggen. Er lijkt in ieder geval een klimaat ontstaan, waarin verantwoording over het gevoerde beleid meer als een gegeven wordt gezien dan als hooguit een noodzakelijk kwaad.

Eerder is een opmerking van een geïnterviewde ambtenaar aangehaald, die een grote meerwaarde toekent aan de Rekenkamercommissie, die als onafhankelijke derde die meekijkt bij het bestuurlijk en ambtelijk handelen. Omdat de Rekenkamercommissie en zijn onderzoeken niet los van elkaar gezien kunnen worden, geeft hij daarmee tevens het belang van de onderzoeken aan

Ook het feit dat de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie positief zijn ontvangen door het College en dat het College ernaar verwijst, lijkt erop te wijzen dat de onderzoeken een waarde voor de gemeente Beverwijk hebben ¹⁶).

De teneur bij de meeste respondenten is derhalve gematigd positief.

Twee respondenten waren beduidend negatiever dan de anderen.

Eén van de geïnterviewden meent dat bij het Sport-vip onderzoek het accent op de verkeerde zaken is komen te liggen, omdat er teveel feitelijke onjuistheden in vermeld staan. De aanbevelingen worden daarom niet opgevolgd. Ook voor het aanbestedingenonderzoek gold dit, zij het in mindere mate. Het subsidie-onderzoek had naar zijn mening geen enkele waarde ¹⁷). Naar de mening van deze geïnterviewde is de waarde van de Rekenkamercommissie gering, doordat de waarde van de genoemde onderzoeken zeer gering was en wordt dit zo door vele betrokkenen ervaren.

De andere respondent meent dat er in Beverwijk weliswaar veel aandacht is voor het ontwikkelen van beleid maar bedroevend weinig voor beleidsevaluatie. De Raad vraagt weinig om informatie op dit gebied en wanneer deze informatie geleverd wordt, is deze onder de maat. Dat de Raad dit in het algemeen accepteert geeft aan dat er nog een groot onontgonnen gebied is. Het uitvoeren van de aanbevelingen uit onderzoeken van de Rekenkamercommissie is in zo'n klimaat moeizaam en zeker geen vanzelfsprekendheid.

Deze respondent meent dus dat het klimaat in Beverwijk ongunstig is, waardoor het werk van de Rekenkamercommissie – het bevorderen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid – maar betrekkelijk weinig uithaalt.

Of het handelen van ambtenaren en College werkelijk is beïnvloed door het optreden van de Rekenkamercommissie, is niet te bewijzen. Het aantal geïnterviewden is daarvoor te gering en een nulmeting heeft niet plaatsgevonden, noch is nagegaan of de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie werkelijk toegepast zijn.

Samenvattend: De meeste respondenten menen dat de onderzoeken van de Rekenkamercommissie een toegevoegde waarde hebben voor de bedrijfsvoering. Enkele zijn daarover vrij negatief.

4.9 De positie van de externe leden

In paragraaf 4.4 is vermeld dat de aanwezigheid van externe leden in de Rekenkamercommissie Beverwijk in het algemeen positief is gewaardeerd. Met name door hun inbreng heeft de Rekenkamercommissie een onafhankelijke positie kunnen innemen.

De omstandigheden rond het Sport-vip onderzoek hebben echter naar de mening van meerdere geïnterviewden afbreuk gedaan aan de onafhankelijke positie van de Rekenkamer-

¹⁶) Opgemerkt wordt dat de Raad noch de Rekenkamercommissie onderzoek heeft gedaan naar de wijze waarop eerdere aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn toegepast.

¹⁷) Andere geïnterviewden menen overigens dat juist het subsidie-onderzoek goed is ontvangen.

commissie; deze geïnterviewden menen derhalve dat de externe leden in dit opzicht hun rol niet hebben waargemaakt.

Zowel binnen als buiten de commissie leeft de idee dat de Rekenkamercommissie in staat had moeten zijn meer onderzoeken te verrichten. In paragraaf 4.6 zijn hieraan al enige woorden gewijd. De externe leden is door enkele respondenten een aanjaagfunctie toegedacht, die er niet voldoende uitgekomen is.

Het is echter de vraag of het reëel is om verantwoordelijkheid voor de traagheid, waarmee de onderzoeken zijn afgerond, bij de externe leden neer te leggen. Bedacht moet worden dat het niet te verwachten is dat een externe voor vergoeding van € 150 bruto per vergadering (wat in feite neerkomt op € 150 bruto per maand) vele uren extra vrijmaakt voor dit onderdeel van het werk.

De meeste geïnterviewden achten de hoogte van de huidige vergoedingen aan de lage kant. Eén van de geïnterviewden meent dat – gezien de prestaties – de vergoeding ruim voldoende is.

De geïnterviewde raadsleden uit de Rekenkamercommissie menen dat de bijdrage van een raadslid bij het uitvoeren van een onderzoek niet van grote omvang kan zijn. Het ontbreekt aan tijd en/of deskundigheid. Een gemiddeld raadslid kan geen grote rol spelen in de uitvoering, vooral omdat sprake is van een relatief groot tijdbeslag gedurende een lange periode en omdat veel tijd overdag moet worden vrijgemaakt.

Eén van de externen heeft (conform de verordening) de voorzittersrol op zich genomen. Ed Elferink heeft zijn voorzittersrol naar de mening van de geïnterviewden goed verricht. Eén respondent vindt dat zijn optreden in de Raad assertiever had kunnen zijn; het gaat hierbij om een discussie, waarbij raadsleden kritiek leverden op de onderzoeksmethode.

Samenvattend: De externe leden hebben aan de verwachtingen voldaan. Enkele geïnterviewden menen dat dat niet geldt voor de aanjaagfunctie.

4.10 De positie van de secretaris

De secretaris van een rekenkamerfunctie heeft te maken met de (leden van) de rekenkamerfunctie zelf, de medewerkers van de organisatie, de Raad en het College. Hij brengt boodschappen over van de rekenkamerfunctie aan de andere geledingen en vice versa. Hoewel de functie formeel geen deel uitmaakt van de rekenkamerfunctie, wordt hij vaak gezien als verlengstuk of deel van de rekenkamerfunctie.

Het hangt van de tactische vermogens van de secretaris af, maar nog meer van een goed begrip voor zijn positie bij de andere geledingen, of de secretaris hierin goed kan functioneren. Dit geldt temeer als de secretaris betrokken is bij de uitvoering van een onderzoek, vooral als hierbij zaken naar voren komen die deze of gene liever niet in de openbaarheid gebracht ziet. Saillant kan het natuurlijk worden als de secretaris zelf ooit bij het onderzoeksonderwerp betrokken is geweest en daarmee ook zijn functioneren aan de orde komt. Het behoeft geen betoog dat deze situatie ongewenst is.

Bij navraag bij De lokale Rekenkamer blijkt dat secretarissen van de rekenkamerfunctie betrekkelijk vaak problemen krijgen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Hij / zij kan onder druk gezet worden door leden van het college of door de ambtelijke top. Ook de verhouding met collega's kan door zijn werkzaamheden voor de rekenkamerfunctie verslechteren.

Helemaal te voorkomen zijn dergelijke problemen waarschijnlijk niet, maar er zijn maatregelen denkbaar waardoor de secretaris een sterkere positie kan innemen. In hoofdstuk 5, ‘aanbevelingen’ wordt hieraan aandacht besteed.

In Beverwijk hebben zich geen grote knelpunten voorgedaan, die het functioneren van de twee secretarissen die de Rekenkamercommissie de afgelopen raadsperiode heeft gehad, hebben belemmerd. Een knelpunt, dat beide ondervonden hebben maar dat nu eenmaal verbonden is met een relatief kleine organisatie is, dat het secretariaat naast andere werkzaamheden moest plaatsvinden. Dit maakte dat het werk voor de Rekenkamercommissie soms onder druk kwam.

Samenvattend: De secretarissen van de Rekenkamercommissie hebben naar verwachting gefunctioneerd.

4.11 De hoogte van het onderzoekbudget

In het algemeen wordt het onderzoekbudget van ca. € 55.000 door de geïnterviewden als voldoende beschouwd. Met dit bedrag kunnen een klein onderzoek in eigen beheer en een uit te besteden onderzoek worden verricht. De meeste respondenten (ook die uit de Rekenkamercommissie) vinden dat dit bedrag past bij de ambities van de Rekenkamercommissie en de gemeente Beverwijk. Eén geïnterviewde geeft aan dat hij het bedrag te hoog vindt in relatie tot wat de Rekenkamercommissie tot nu toe gepresteerd heeft.

Gebruikelijk is jaarlijks bij de begrotingsvaststelling een budget aan de rekenkamerfunctie toe te kennen. Het toekennen van een budget per onderzoek (wat enkelen van de geïnterviewden voorstaan) doet afbreuk aan de onafhankelijkheid van de Rekenkamercommissie.

Er zijn overigens geen wettelijke beletselen om per onderzoek te bekostigen. In paragraaf 4.2 is aan de onderliggende problematiek enige aandacht besteed.

Samenvattend: het onderzoekbudget van de Rekenkamercommissie wordt toereikend geacht in relatie tot de ambities van Beverwijk.

5. Aanbevelingen

5.1 Algemeen

De gemeente Beverwijk beraadt zich op de rol die de Rekenkamercommissie in de nabije toekomst moet spelen. Vooralsnog is de ‘oude’ samenstelling gehandhaafd, zij het dat de vier raadsleden die in de Rekenkamercommissie zitting hadden nu de status van ‘adviseur’ hebben gekregen. De twee externe leden, die hebben aangegeven niet meer te opteren voor deelname in de Rekenkamercommissie, zijn in afwachting van besluitvorming over de rekenkamerfunctie in Beverwijk voorlopig aangebleven.

Dit rapport moet een bijdrage leveren, waarop de Raad van Beverwijk een besluit over de toekomstige positie van de rekenkamerfunctie kan baseren.

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen geformuleerd die kunnen rekenen op draagvlak in de gemeente Beverwijk en bedoeld zijn om een goed functioneren van de rekenkamerfunctie mogelijk te maken. De aanbevelingen hebben betrekking op de samenstelling van de Rekenkamercommissie, de positie / werkzaamheden van de externen, de positie van de secretaris en regionale samenwerking.

5.2 De samenstelling van de Rekenkamercommissie

Gebleken is (zie § 4.4) dat de meningen over de samenstelling van de rekenkamerfunctie in Beverwijk zeer divers zijn. Over één zaak is iedere geïnterviewde het echter eens: externe leden in rekenkamerfunctie hebben een meerwaarde, waarmee een rekenkamercommissie met louter raadsleden geen optie is.

Op dit moment lijkt een keuze voor een samenstelling van de rekenkamerfunctie met raadsleden en externen de meest juiste. De Raad van Beverwijk lijkt in meerderheid voor handhaving van raadsleden in de Rekenkamercommissie. Het model waarbij drie externen en twee raadsleden in de commissie zitting hebben is goed te verdedigen.

De voordelen zijn dat een objectieve inbreng gewaarborgd is (en zelfs groter dan in huidige opzet) en de commissie betrokken is bij de gemeente. Getalsmatig zijn de raadsleden in de minderheid, wat eventuele twijfels aan de objectiviteit van de Rekenkamercommissie kan verminderen (zie ook § 3.3 derde alinea).

Er zijn geïnterviewden die een ‘zuivere’ rekenkamer voorstaan. De genoemde variant is te beschouwen als een groeimodel in die richting.

Omdat de positie van de Rekenkamercommissie nog niet een gevestigde is, maakt het 3 – 2 model tijd vrij om te bepalen of een zuivere rekenkamer in Beverwijk op enige termijn op voldoende draagvlak kan rekenen.

Geadviseerd wordt een Rekenkamercommissie in te stellen waarin zowel externe leden als raadsleden zitting hebben. Dit biedt waarborgen voor onafhankelijkheid van de commissie en objectiviteit. De commissie staat daarbij niet te los van de gemeente.

5.3 De rol van de externe leden

In de §§ 4.4 en 4.9 is de positie van de externe leden van de Rekenkamercommissie onder de loep genomen. De externen hebben zitting in de Rekenkamercommissie om de objectiviteit en onafhankelijkheid te waarborgen én vanwege hun deskundigheid op onderzoeksgebied.

Ook is geconstateerd dat de verwachting over het aantal onderzoeken, dat de Rekenkamercommissie zou kunnen verrichten, te optimistisch is geweest, waarbij door sommigen aan de externen een aanjaagfunctie is toegedacht, die niet is waargemaakt.

Indien de externe leden van de Rekenkamercommissie een grote rol moeten spelen bij de totstandkoming van onderzoeken, zullen mensen aangetrokken moeten worden die hiervoor tijd

relatief veel tijd beschikbaar moeten stellen. Daarbij hoort een vergoeding die daarmee in verhouding is.

Om de gedachten te bepalen: Vrij gebruikelijk is de externe leden van een rekenkamerfunctie een maandvergoeding te bieden van € 400 (voor de gewone leden) en € 500 voor de voorzitter, waarbij wordt gerekend op een tijdsbesteding van ca. 16 uur per maand, dit is € 25 bruto per uur¹⁸). Bij deze inzet aan uren kan maar een geringe rol in een onderzoek worden gespeeld.

Zoals één van de geïnterviewden opmerkte zal de relatie tussen de vergoeding van externen en hun inzet altijd problematisch zijn, waarmee bedoeld is dat er – gezien het tijdsbeslag van de functie – sprake is van een zeer lage vergoeding.

Aanbeveling: de verwachtingen die er zijn over de rol die de externe leden dienen te vervullen, moeten duidelijk zijn. Als van hen een rol als onderzoeker wordt verwacht, dient de vergoeding daarmee in overeenstemming te zijn.

5.4 De positie van de secretaris

In § 4.10 is geconstateerd dat zich in Beverwijk geen grote problemen hebben voorgedaan, die het functioneren van de secretaris van de Rekenkamercommissie negatief hebben beïnvloed. Een algemene constatering is dat secretarissen van rekenkamerfuncties betrekkelijk vaak problemen ondervinden bij de uitvoering van hun werk. De kans daarop is groot als de rekenkamerfunctie zich bezig houdt met een controversieel onderwerp en vooral als de secretaris zelf actief deelneemt aan het onderzoek.

Een gedeeltelijke bescherming voor de secretaris van de rekenkamerfunctie kan worden gecreëerd wanneer de secretaris buiten de organisatie wordt geplaatst. Dit kan door hem voor het bedoelde deel van zijn werkzaamheden onder te brengen in de griffie, wat immers een organisatie-onderdeel is dat rechtstreeks onder de Raad is opgehangen.

Een verdergaande mogelijkheid is dat de secretaris wordt gedetacheerd vanuit een andere organisatie. De Lokale Rekenkamer bijvoorbeeld biedt deze mogelijkheid.

Het elders onderbrengen van de werkzaamheden van de secretaris heeft als bijkomend voordeel dat het aantal uren dat hij / zijn aan de Rekenkamercommissie dient te besteden, vooraf bekend is en minder snel onder druk komt wanneer de reguliere werkzaamheden pieken vertonen.

Het zal duidelijk zijn dat, naarmate het werk van de secretaris van de rekenkamerfunctie qua omvang relatief groot is, de hiervoor genoemde organisatorische opties relevanter zijn.

Aanbeveling: onderzoek de mogelijkheden om de functie van secretaris van de Rekenkamercommissie buiten de staande organisatie te plaatsen.

5.5 Regionale samenwerking

Al vlak na de vorming van de Rekenkamercommissie in zijn huidige vorm heeft zij getracht tot samenwerking met andere rekenkamerfuncties in de regio te komen. Dit heeft geleid tot een gezamenlijk onderzoek met de Rekenkamercommissie van Velsen. Andere gemeenten haakten na de eerste contacten af.

Het gezamenlijk onderzoek met Velsen is zowel onderzoek-inhoudelijk als procedureel goed verlopen en geeft aan dat samenwerking goed mogelijk is. Verder dan een gezamenlijk onder-

¹⁸) Ter vergelijking: De tarieven van onderzoeksbureaus kennen een grote spreiding maar liggen tussen € 75 en € 150 per uur.

zoek is het niet gekomen. Zowel in Velsen als in Beverwijk beraadt men zich op de positie van de rekenkamerfunctie en in beide gemeenten speelt dat men wat huiverig is voor een rekenkamerfunctie op te grote afstand van de gemeente – en bij een regionale rekenkamerfunctie is de vrees voor een ongewenst grote afstand begrijpelijk.

Het is logisch dat (incidenteel) samenwerking gezocht wordt, wanneer dit voor de deelnemende gemeenten voordelen biedt. Die voordelen kunnen zitten in kostenbesparingen (hoewel men hiervan niet te hoge verwachtingen moet hebben) en in de mogelijkheid een onderzoek te doen, dat een maat te groot is voor een afzonderlijke gemeente.

Bij structurele samenwerking kan de secretarisfunctie door de deelnemende gemeenten gezamenlijk worden ingevuld. Er kan dan gekozen worden voor een secretaris die onderzoekskwaliteiten heeft.

Een verdergaande vorm van samenwerking is als één rekenkamerfunctie wordt ingericht voor meer gemeenten. Dan komt de personele unie in beeld, dit is een ‘zuivere’ rekenkamer die – in dezelfde samenstelling – de rekenkamerfunctie verricht voor twee of meer gemeenten.

Zoals in § 3.4 is vermeld is er een toenemende bereidheid van gemeenten om bij de rekenkamerfunctie samen te werken. Samenwerking in een regionale rekenkamer biedt voordelen op het gebied van objectiviteit en deskundigheid. Als nadeel geldt dat de band tussen de gemeente en de rekenkamerfunctie verdwijnt. Op dit moment lijken de geesten in Beverwijk (nog niet rijp voor zo’n nauwe samenwerking¹⁹).

Aanbeveling: structurele samenwerking lijkt nu een brug te ver. Geadviseerd wordt in voorkomende gevallen samen te werken met andere gemeenten en op enige termijn het onderwerp regionale samenwerking opnieuw te agenderen. Begin 2009 lijkt een geschikt moment.

5.6 Communicatie

Voor een rekenkamerfunctie die op enige afstand van de gemeente staat, zoals de Rekenkamercommissie van Beverwijk, is communicatie van groot belang. Bij de start van een onderwerp is de wijze waarop de selectie van een te verrichten onderzoek is verlopen voor de Raad en het College (en wellicht de burgers) het gespreksonderwerp.

Vervolgens wordt het rond het onderzoek enige tijd stil: De onderzoeker moet immers zonder interventies van derden zijn werk kunnen doen.

Wanneer het onderzoek in de eindfase verkeert, zijn interviews met inhoudelijk betrokkenen (meestal ambtenaren) van belang om de feiten te verifiëren. Vervolgens dient het College in de gelegenheid te worden gesteld te reageren op het rapport. Daarna volgt de presentatie in de vakcommissie en de Raad.

Wanneer de communicatie aan het begin en aan het eind van een onderzoek goed verloopt, leven bij alle betrokkenen dezelfde verwachtingen en worden misverstanden zoveel mogelijk voorkomen.

De Rekenkamercommissie heeft dergelijke afspraken over de communicatie bij onderzoeken gemaakt in haar ‘Evaluatie Sport-VIP’ van oktober 2005.

¹⁹) Voor Velsen geldt dit eveneens. Castricum werkt samen met Langendijk. Hoe andere buurgemeenten nu tegen samenwerking aankijken, is niet bekend. Het is ook mogelijk om de rekenkamerfunctie onder te brengen bij een grote gemeente – Amsterdam heeft enige jaren geleden dat aanbod gedaan

Omdat de Rekenkamercommissie in zijn huidige samenstelling weldra niet meer zal bestaan en gebleken is wel groot belang er mee verbonden is, wordt in deze paragraaf aan het aspect communicatie van de rekenkamerfunctie expliciet aandacht besteed.

Voor een goed functioneren van de rekenkamerfunctie is communicatie met Raad, College en ambtelijke organisatie cruciaal.

5.7 Afsluiting

De onderzoeken van een rekenkamer en een rekenkamercommissie staan niet op zichzelf. Het gaat de Raad bij het uitoefenen van zijn controlerende functie met name om de vragen: Hebben we bereikt wat we wilden? Hebben we gedaan wat we moesten doen? En heeft het gekost wat het mocht kosten?

Onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid zijn de belangrijkste taken van de rekenkamerfunctie en zijn bij de beantwoording van die vragen wezenlijk. De rapporten van de rekenkamer(commissie) kunnen voor de Raad een ondersteuning zijn bij zijn controlerende functie.

Controle is pas effectief wanneer deze niet als iets wordt beschouwd dat op zichzelf staat, maar als een onderdeel van de gehele beleidscyclus. Dit betekent dat de uitkomsten van de controle worden gebruikt voor beleidsaanpassingen of voor veranderingen in de uitvoering.

Het gestelde in de voorgaande alinea houdt een opdracht in, niet alleen voor de rekenkamerfunctie en de Raad, maar ook voor het College en de ambtelijke organisatie.

Bijlage: geraadpleegde literatuur

- De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie - VNG-uitgeverij - 2002
- Rekenkamermonitor 2004 - De Lokale Rekenkamer - april 2006
- Inventarisatie Rekenkamers - De Lokale Rekenkamer - december 2005
- Gemeentelijke rekenkamer: strategisch hulpmiddel van de gemeenteraad -
IDEE (d66) - december 2002
- Verordening op de Rekenkamercommissie 2002 - Gemeente Beverwijk - april 2002
- Eindrapportage onderzoek De Slof - Rekenkamercommissie
Gemeente Beverwijk - juni 2002
- Evaluatie Aanbestedingenbeleid 2001 – 2002 - Rekenkamercommissie
Gemeente Beverwijk - juni 2003
- Onderzoek Sport-vip - Rekenkamercommissie Gemeente Beverwijk - sept. 2004
- Besluitenlijst commissie ABVM gemeente Beverwijk - november 2004
- Jaarverslag Rekenkamercommissie 2004 - Rekenkamercommissie
Gemeente Beverwijk - april 2005
- Onderzoek naar het subsidiebeleid gemeente Beverwijk en gemeente Velsen -
Rekenkamercommissie Beverwijk en Rekenkamercommissie Velsen - april 2005
- Evaluatie Sport-vip - interne memo Rekenkamercommissie - oktober 2005
- Quick Scan Programmabegroting 2006 - Rekenkamercommissie
Gemeente Beverwijk - oktober 2005
- Onderzoek Schone Stad - Rekenkamercommissie Gemeente Beverwijk - nov. 2005