

“Nederland gaat op dit moment kapot aan controlitus. Het college van GS wordt gecontroleerd door: Provinciale Staten, de Accountant de Provinciale Rekenkamer, de Audit-functie Intern efficiëntie onderzoek, het Financieel toezicht Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Europese accountants bij besteding Europese middelen. De Provinciale rekenkamer en de verplichte audit-functie zijn er vrij recent bijgekomen. Het zou helpen als we daar weer van bevrijd zouden worden. Met 4 controlerende financiële instanties moeten het toch ook goed gaan.”

Hein Albeda & Peter Castenmiller*

Het was een gedeputeerde die onlangs met deze woorden zijn hart luchtte. Het had ook een wethouder, burgemeester of een raadslid kunnen zijn. Sinds de nieuwe gemeentewet is iedere gemeente en provincie verplicht een rekenkamer te hebben ingesteld of een rekenkamerfunctie te hebben. Met meer of minder enthousiasme hebben gemeenteraden zich hier op gestort. Maar inmiddels neemt kritiek op de rekenkamers toe. Belangrijkste punt van kritiek is de overmaat van controle. Maar er zijn meer kritiekpunten:

- De rekenkamers zijn ineffectief, op alle slakken legt men zout
- De onderzoeken van de rekenkamers komen als mosterd na de maaltijd
- Het onderzoek van de rekenkamer staat zo buiten de ambtelijke werkelijkheid dat het geen nut heeft.

Als voorstanders van het werk van rekenkamers is het reden om te kijken of de kritiek hout snijdt. We vrezen van wel. Veel rekenkamers hebben geen goed beeld welk soort onderzoek past bij de rekenkamer en welk soort onderzoek beter door anderen gedaan kan worden. Vooral nog lijkt het onderzoek van rekenkamers veel op de bekende metafoor van de dronken man die in het licht van de straatlantaarn naar zijn sleutels zoekt, hoewel hij de sleutels ergens in het donker is verloren. Zoeken in het licht is makkelijker, maar daardoor ontstaat de samenscholing van controlerende instanties, die allemaal peuteren in de uitvoering van beleid. Rekenkamers zijn nu bij uitstek de instanties die hun weg zouden moeten kunnen vinden in het donker.

In dit artikel gaan we in op de taken van de rekenkamers en kijken we welk soort onderzoek prioriteit zou kunnen krijgen. We spreken over rekenkamers, maar als geen rekenkamer is ingesteld, stelt de raad bij verordening regels vast voor de uitoefening van de *rekenkamerfunctie*, hierin kunnen, anders dan in de rekenkamer, ook raadsleden zitting hebben. Waar we over rekenkamers spreken bedoelen we ook het alternatief. Verder spreken we louter over lokale rekenkamers, gemeenteraad, College van B&W en lokale organisatie. Maar ons verhaal is wat ons betreft ook geldig voor het provinciale bestuur.

Go with the flow

Wat zijn zo de populaire onderwerpen van rekenkameronderzoek? De site van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en rekenkamercommissies, NVRK, geeft snel een beeld. Subsidiebeleid, externe inhuur, aanbestedingsbeleid en de inrichting van de programmabegroting zijn populair. “Go with the flow” lijkt het adagium. De evaluatie van de rekenkamer zelf is uiteraard populair. Tot onze verrassing wordt er zelfs door particuliere bureaus onder rekenkamers geworven voor onderzoek naar de publieke dienstverlening. Immers, juist dergelijk onderzoek vormt een goed voorbeeld van het zoeken bij de lantaarn. Het college en de organisatie zelf doen hier ook geregeld onderzoek naar. Sterker: de gemeentewet geeft aan (artikel 213a) “*Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover*”. Er is dus onderzoek en de raad heeft als het goed is daar regels over gesteld. Artikel 213a geeft ook aan: *Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken (lid 3) Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een*

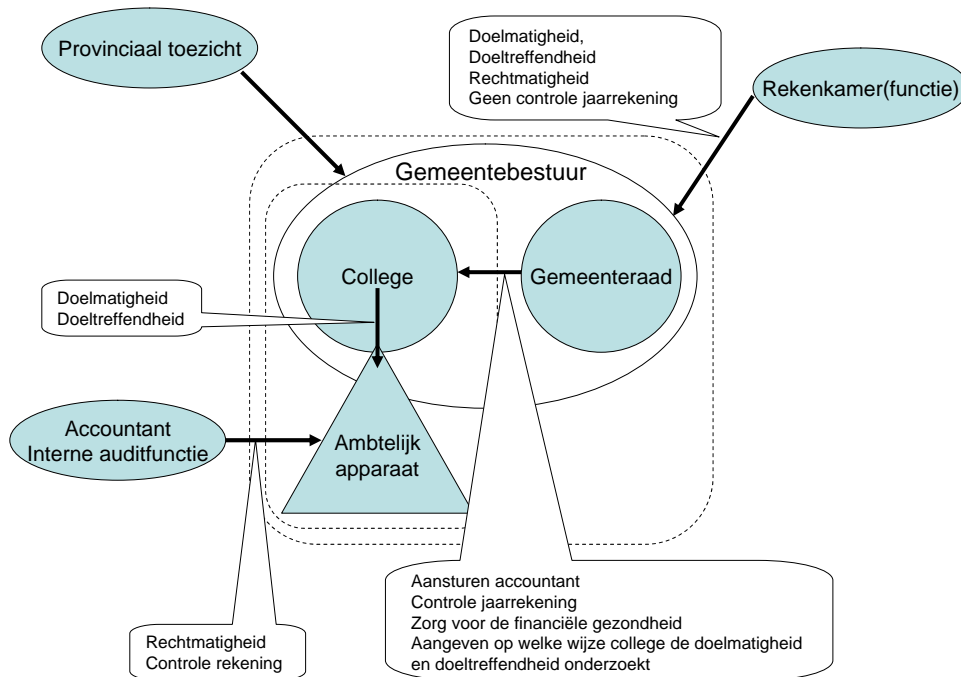
afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Als rekenkamers zich ook nog eens zelf storten op de kwaliteit van de dienstverlening, tja, dan wordt het wel druk.

Wat is de taak van de rekenkamer?

Volgens Artikel 182 van de gemeentewet onderzoekt de rekenkamer de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening. Voorts is in dit artikel aangegeven dat de Rekenkamer op verzoek van de raad onderzoek kan instellen. Deze ruime omschrijving in dit artikel maakt niet vreemd dat rekenkamers onderzoek doen naar wat al onderzocht is. De taak is zeer ruim omschreven.

Meest interessant is dat in het artikel gesproken wordt over het *gemeentebestuur*. Het gaat niet over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het college, niet van het ambtelijk apparaat, maar van het gemeentebestuur. Onder het gemeentebestuur wordt in de wet verstaan "ieder bevoegd orgaan van de gemeente" (artikel 5). De raad, het college en de burgemeester kunnen dus onderzocht worden op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Om zijn meerwaarde te bewijzen en om niet ervaren te worden als 'mosterd na de maaltijd' zouden Rekenkamers er goed aan doen om de taak op te pakken die juist niet door andere toezichthouders wordt verricht. In figuur 1 hebben we de taken en onderzoeksobjecten van de verschillende toezichthouders geordend. Daaruit blijkt direct dat toezichthouders elkaar niet voor de voeten hoeven te lopen, als ze zich maar goed positioneren. Wellicht is er bij de controle op de rechtmatigheid enige onduidelijkheid wiens taak dit nu primair is, maar vanuit het perspectief van de rekenkamers is hier nauwelijks een probleem. Daar ligt immers niet hun primaire taak.



Figuur 1. Controle en controlerende instanties in het lokaal bestuur

Ons uitgangspunt is dat Rekenkamers zich dienen te positioneren als de controleur van de *aansturing* van de gemeentelijke organisatie. Daarmee bevindt de Rekenkamer zich in de unieke positie dat ze het samenspel tussen raad en College als uitgangspunt kunnen nemen.

In onze weergave van controlerende instanties zijn Rekenkamers de enige instantie die daartoe in staat zijn. Dat maakt de Rekenkamer bijzonder.

Let wel, het onderzoek dat nodig is om de kwaliteit van de aansturing te ijken, zal de rekenkamer nog steeds met grote regelmaat in de uitvoering van het beleid brengen; daar waar het al zo druk is met de accountant, de auditdienst, en allerlei door het College geëntameerde onderzoeken die geregeld door externe bureaus zullen worden uitgevoerd. Maar door de wisselwerking tussen raad en college als uitgangspunt te nemen, en uiteindelijk uitspraken te willen doen over de kwaliteit van de aansturing, onderscheidt de rekenkamer zich van de andere 'controleurs'. Immers, de rekenkamer is de enige instantie die de gehele aansturing als onderzoeksobject kan en wil nemen, en daarmee ook aandacht heeft voor de rol van de gemeenteraad. Immers, het college houdt zich aan de voorschriften van de raad. De raad geeft aan hoe het college de doelmatigheid onderzoekt. De rekenkamer kan vinden dan daardoor de doelmatigheid niet goed in beeld komt. Bovendien kan de raad diverse zaken hebben vastgelegd, waardoor het college minder doelmatig en doeltreffend kan werken dan mogelijk. Te denken valt aan het vastleggen van de aard en omvang van interventies in het jeugdbeleid. De raad geeft het college de meeste ruimte als hij vooral vastlegt welke resultaten behaald moeten worden. Maar soms bepaalt de gemeenteraad meer in detail hoe het college het dient aan te pakken. Daar kan een inefficiëntie insluipen.

Deze positionering kent wel enkele scherpe kantjes. Om te beginnen dient te rekenkamer enige afstand te nemen van de raad; ook het functioneren van de raad is object van onderzoek. Tegelijkertijd is de rekenkamer een instrument voor de raad. De raad vormt daarmee de natuurlijke bondgenoot, steun en toeverlaat van de Rekenkamer. Maar deze positionering vereist juist ook een kritische houding en distantie ten aanzien van die bondgenoot. Een praktische consequentie hiervan is dat 'gemengde rekenkamers', rekenkamers waar raadsleden deel van uit maken, ongewenst zijn. Dat zou het nog moeilijker maken om kritisch te zijn. Rekenkamers kunnen deze lastige positie overigens wel degelijk, ook zonder de aanwezigheid van raadsleden in dit gremium én met een kritische houding, waarmaken. Zij onderscheiden zich door deskundigheid, professionaliteit en onafhankelijkheid. Dat zijn dan ook waarden die koste wat het kost beschermd en bewaakt moeten worden. In de praktijk is nu al waarneembaar dat bij kritische rapporten van rekenkamers oppositiepartijen de neiging hebben het vuurtje nog wat aan te wakkeren, terwijl collegepartijen om het bestuur gaan staan en kritisch worden op de kwaliteit van het door de rekenkamer geleverde werk. Dat is op zich heel begrijpelijk en onvermijdelijk. Het doet echter af aan de kans dat rekenkamers een goede invloed hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur. Rekenkamers moeten er zeer voor waken om niet een speeltje van de oppositie te worden, of zich door het realiseren van onvoldoende kwaliteit kwetsbaar te maken voor de bestuurderspartijen.

Beginnersfout

De positionering draagt bij aan een ander teer punt. Door buiten het systeem te staan worden de onderzoeken snel als '*not invented here*' terzijde gelegd. Een probleem dat de landelijke rekenkamer zal herkennen. Het bezwaar dat op alle slakken zout gelegd wordt en het onderzoek buiten de werkelijkheid staat past daarbij. Tenslotte is het bezwaar dat de resultaten als mosterd na de maaltijd komen: een bekend probleem. Wat vroeger gebeurde en is afgesloten, is gemakkelijker te onderzoeken, maar minder bruikbaar. Eigenlijk een beginnersfout.

Een andere beginnersfout is om zich als rekenkamer zo sterk buiten het systeem te plaatsen dat elke uitkomst een nieuwe aanvaring met het college (en soms de raad) oproept. In de praktijk zou dat op termijn wel eens weinig effectief kunnen worden, omdat de Rekenkamer letterlijk buitenspel komt te staan. Wij willen zeker niet pleiten voor risicomijdend gedrag, eerder integendeel; rekenkamers zijn een verrijking voor het bestuur omdat ze als onafhankelijk controlerend orgaan nauwelijks risico lopen. Maar het is niet nodig om altijd te streven naar een botsing. De rekenkamers zouden als missie moeten houden dat zij door onderzoek een bijdrage leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur. Prikkelen past daar bij, prijzen ook, weggezet worden in een ritueel niet.

De risico's van 'partijdigheid', 'buiten de werkelijkheid' en 'conflicten oproepen' kunnen rekenkamers vermijden door keer op keer bereid te zijn om actief het eigen onderzoeksprogramma te bespreken met de voltallige raad. Rekenkamers behoren goed te beargumenteren op basis van welke criteria keuzen voor onderzoek worden gemaakt en dienen vooral aan te geven op welke wijze elk van die onderzoeken op termijn bijdraagt aan een groter goed, namelijk de kwaliteit van de aansturing van de gemeentelijke organisatie. Dat daarvoor dan soms eens tegen het College aangeschoten moet worden, het zij zo, zolang het maar daar niet bij blijft.

Aanbevelingen

Zo kort na de introductie van rekenkamers over de volle breedte van het decentrale bestuur is onvermijdelijk dat sommige Rekenkamers nog naar hun positie zoeken en soms fouten maken. Sommige kritiek op rekenkamers is gewoon terecht. Wat zouden de rekenkamers beter kunnen doen?

Ten eerste: kies de juiste onderzoeken: Zoek het niet onder lantaarn waar de accountant, de interne auditdienst en het College van B&W zelf ook al zoeken. Kies onderwerpen uit die uiteindelijk bijdragen aan de kwaliteit van de aansturing van de gehele organisatie. Ter illustratie, ga niet inventariseren in hoeverre de doelstellingen in de programmabegroting zijn gerealiseerd, maar doe onderzoek naar de criteria waarop de programmabegroting is gebaseerd en neem daarin mee in hoeverre de raad goede invulling heeft gegeven aan haar kaderstellende functie. Om te kijken of de programmabegroting in de praktijk functioneert, kunnen vervolgens best casestudies worden gedaan naar de realisatie van enkele van de doelstellingen in deze begroting. Maar dat is dan geen doel meer op zich;

Ten tweede, maak de criteria op basis waarvan je onderzoeken kiest expliciet en communiceer en discussieer hierover met raad en College. Op deze wijze verduidelijk je je eigen positie, je onafhankelijkheid en kan je keer op keer beargumenteren dat je niet bezig bent met 'afrekenonderzoek'.

Ten derde, zoals al beargumenteerd zijn wij geen voorstander van gemengde rekenkamerfuncties. Het mag dat de relatie met de raad ten goede komt, het zorgt tegelijkertijd voor te weinig distantie ten aanzien van deze speler die evenzeer verantwoordelijk is voor de aansturing van de organisatie. Leden van coalitiepartijen herinneren zich immers op tijd dat de coalitie steun behoeft en leden van de oppositie herinneren zich ook hun achtergrond. Zo niet, dan herinneren anderen hen daar wel aan. De relatie met de raad kan ook op andere goede manieren worden bestendigd, zoals in de geregeld te voeren discussie over het onderzoeksprogramma. Voorts is de communicatie over lopende onderzoeken, met name bij de start en vanzelfsprekend ook bij de afronding van groot belang.

Tenslotte zal de gemeenteraad ook kritisch naar zichzelf moeten kijken. Heeft de gemeenteraad wel voldoende kritisch vermogen? Kan een raad die zo gemakkelijk kritisch is richting het College is ook kritisch zijn op zichzelf? Juist door dit kritisch vermogen te versterken, is de rekenkamer van grote meerwaarde voor het decentrale bestuur.

Controlitus en controleren om te controleren is overbodig. Aan vergroten van het kritisch vermogen van de raad en vergroten van de effectiviteit en efficiëntie door betere aansturing door het bestuur is wel degelijk behoefte.

* *Hein Albeda is zelfstandig adviseur en intensief betrokken geweest bij de instelling van de rekenkamerfunctie bij gemeenten en provincies.*

Peter Castenmiller is lid van de Rekenkamer van de provincie Zeeland en werkzaam bij Zenc

Dit artikel werd gepubliceerd in Binnenlands Bestuur 8 juni 2007