

Meerwaarde door vernieuwend rekenkameronderzoek

Ex-ante onderzoek biedt houvast bij nieuwe uitdagingen voor het lokaal bestuur

Veel lokale rekenkamers hebben zich in de afgelopen jaren een nadrukkelijke plek binnen het lokaal bestuur verworven. Maar raadsleden plaatsen regelmatig vraagtekens bij de onderwerpkeuze, de onderzoeksmethode, de doorlooptijd en de praktische bruikbaarheid van rekenkameronderzoeken. Hoe kunnen rekenkamers een meer effectieve en gewaardeerde bijdrage leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur?

Tessa van den Berg, Ellen Boschker en Peter Castenmiller

Meerwaarde van rekenkameronderzoek?!

Lokale rekenkamers hebben hun positie binnen het lokaal bestuur onder meer weten te bereiken door volgens de regels der kunst hun onderzoeken in te richten: met uitgewerkte onderzoeksvragen, een deugdelijk normenkader, een duidelijke beschrijving van de onderzoeksaanpak en goed beargumenteerde conclusies en aanbevelingen. Daarmee zijn rekenkamers in staat een nauwkeurige beoordeling te geven van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het bestuur gevoerde beleid. Onderzoek dat de gemeenteraad een extra instrument in handen geeft om haar controlerende rol goed uit te kunnen oefenen. De praktijk blijkt weerbarstiger. In het in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de rekenkamerfunctie in het decentrale bestuur werd weliswaar overwegend positief geoordeeld over rekenkamers, tegelijkertijd werd geconstateerd dat raadsleden vrij kritisch waren.¹ Het onderzoek stelt dat raadsleden regelmatig vraagtekens plaatsen bij de onderwerpkeuze, de onderzoeksmethode, de doorlooptijd en de praktische bruikbaarheid van rekenkameronderzoeken. En dat menige gemeenteraad vandaag aan de dag fors bezuinigt op het budget van hun rekenkamer, illustreert helaas ook dat gemeenteraden niet altijd overtuigd zijn van de waarde van het voor hen in het leven geroepen instrument rekenkamer.

Lokale rekenkamers hebben sinds hun oprichting tien jaar geleden een plek binnen het lokale bestuur verworven. Toch rijzen er geregeld twijfels over de bijdrage van hun onderzoeken aan de kwaliteit van het bestuur. Als rekenkamers zich meer als bondgenoot van raadsleden opstellen, die raadsleden gericht informeren en ondersteunen, zijn zij wellicht van grotere meerwaarde.

Het verplicht stellen van rekenkamers voor gemeenten en provincies was een van de onderdelen van de invoering van het dualisme in het decentrale bestuur. De positie van de gemeenteraden moest worden versterkt, en de rekenkamerfunctie was daarvoor een van de geëigende instrumenten. De actuele kritische geluiden suggereren echter dat een optimale aansluiting tussen de verwachtingen van gemeenteraden enerzijds en de door de rekenkamers aangeboden diensten anderzijds nog niet is gerealiseerd. Het is daarom zaak dat rekenkamers een nog meer effectieve en gewaardeerde bijdrage leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Actuele kritische geluiden suggereren dat een optimale aansluiting tussen verwachtingen en de aangeboden diensten nog niet is gerealiseerd

Gedeelde ambities

Vanuit de ambitie om de meerwaarde van rekenkamers te versterken stelden medio 2013 een aantal leden van lokale rekenkamers hun ervaringen met vernieuwende aanpakken op schrift.² Het resultaat is een bundel met een grote variëteit in rekenkameronderzoeken en aanpakken. Ondanks de verschillen worden in het voorwoord enkele gedeelde ambities onderscheiden. Hieronder wordt daarop ingegaan.

Maatschappelijke opgave centraal

Gangbaar richten projecten van rekenkamers zich op een evaluatie van gevoerd beleid. Om allerlei redenen, veelal praktisch van aard, betreft dat vaak een procesevaluatie. Getoetst wordt of het beleid waartoe raden hebben besloten volgens afspraak wordt uitgevoerd, en of de opbrengsten voldoende overeenkomen met de bij de start geformuleerde ambities. De vraag naar maatschappelijke effecten wordt veelal slechts kort aangeroerd, ook omdat het beoordelen of overheidsbeleid een directe bijdrage heeft geleverd aan maatschappelijke veranderingen vaak lastig te bepalen is.

De bundel bevat voorbeelden van rekenkamers die niet zozeer willen beoordelen of het beleid een bijdrage heeft geleverd aan veranderingen in de samenleving. Deze rekenkamers hebben zich tot doel gesteld om, zonder een strikt normenkader, de achtergronden van maatschappelijke uitdagingen te inventariseren, te beschrijven en daar de raad over te informeren. Dat biedt de raden de mogelijkheid om gerichter en genuanceerder kennis te nemen van deze problemen, zodat zij ook gerichter beleid kunnen formuleren.

Informeren in plaats van beoordelen

In bovenstaande is al gesignaleerd dat sommige rekenkamers in hun onderzoeken veel meer de nadruk verleggen naar het informeren van de raad, en minder op het beoordelen van het gevoerde beleid. Dat impliceert ook dat deze rekenkamers niet tot nauwelijks nog normenkaders hanteren.

Onafhankelijkheid geen doel op zich

Bij de inrichting van decentrale rekenkamers is fors ingezet op hun onafhankelijkheid, zowel van de ambtelijke organisatie, de colleges van B&W (of GS) en zelfs van de raden (of Staten). Sommige rekenkamers zijn hier zo goed in geslaagd dat ze bijna door alle partijen als een externe instantie worden beschouwd, van wiens rapporten plichtmatig en ritueel kennis worden genomen. In menige lokale evaluatie van de rekenkamerfunctie is een dergelijke beoordeling terug te vinden. Vervolgens gaan organisatie, college en volksvertegenwoordigers over tot de orde van de dag.

In de bijdragen aan de bundel hebben de betrokken rekenkamers zich gerealiseerd dat onafhankelijkheid geen doel op zich is. Onafhankelijkheid is slechts een van de middelen die ze kunnen inzetten om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het bestuur. Sommige rekenkamers zoeken daarom bewust en actief de interactie met colleges, ambtelijke organisatie en raden, om zo het draagvlak voor hun conclusies te versterken. Bovendien slagen zij

er daarmee beter in om aanbevelingen te doen die hun vertrekpunt vinden in de bestaande praktijk en direct toegepast kunnen worden.

Door bijna alle partijen wordt de rekenkamer als een externe instantie beschouwd, van wiens rapporten plichtmatig en ritueel kennis worden genomen

De raad als onderdeel van het onderzoek

Gangbaar wordt de raad als afnemer van onderzoeken door rekenkamers beschouwd. De start van het onderzoek wordt aangekondigd bij de raad en na circa een half jaar ligt het eindrapport in het bakje van elk raadslid (of zo men wil, staat het op de iPad). Als het gaat om het herkennen van maatschappelijke problemen en daar beleid voor ontwikkelen, is de raad echter een belangrijke medespeler. Bovendien is de raad als eerste aan zet om een vervolg te geven aan de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Daarom ligt het voor de hand om ook de raad te betrekken bij de uitvoering van het onderzoek, zowel als informant als een instantie waar kritisch naar kan worden gekeken. Heeft de raad wel de goede prioriteiten gesteld en heeft de raad wel de juiste randvoorwaarden gecreëerd voor het te voeren beleid?

De letter van de wet verzet zich tegen 'vooruitkijken', maar de geest zeker niet

Ruime interpretatie van de wet

In het wetsartikel waarop de verplichte instelling van een rekenkamerfunctie bij gemeenten en provincies is gebaseerd, staat dat rekenkamers onderzoek doen naar het gevoerde beleid. Het is begrijpelijk dat rekenkamers in deze tekst hebben gelezen dat ze in hun onderzoeken terug moeten kijken. De vraag is echter of dit altijd relevant is. Natuurlijk kan er veel worden geleerd van ervaringen uit het verleden. Maar omstandigheden en uitgangspunten van voorgenomen beleid kunnen weer dusdanig veranderd zijn, dat de leerpunten uit het verleden weinig relevantie hebben voor de toekomst. Het is daarom steeds de vraag of raden wel optimaal geholpen zijn met terugkijken. Zeker, de letter van de wet verzet zich tegen 'vooruitkijken', maar de geest zeker niet. Immers, de rekenkamer is een instrument om de raad te ondersteunen en de kwaliteit van het beleid te versterken. Steeds meer rekenkamers zoeken hierin de grenzen van de wet op.

De praktijk in

Ook de auteurs van dit artikel deden in de praktijk ervaring op met rekenkameronderzoek dat verder gaat dan de 'bekende aanpak'. Aspecten als de verbinding zoeken; raden, colleges van B&W en ambtelijke organisatie intensief betrekken; maatschappelijke uitdagingen verkennen en vooruitkijken waren steeds terugkerende aspecten in die aanpakken.

Zo werd in opdracht van de rekenkamercommissie van Wormerland in de zomer van 2012 een onderzoek uitgevoerd naar de vraag hoe deze gemeentelijke organisatie zich voorbereidt op de decentralisaties

binnen het domein zorg en welzijn. Ook was de rekenkamercommissie benieuwd op welke manier en op welke aspecten van de decentralisaties de raad van Wormerland sturing kan geven. Nadrukkelijke invalshoek was het ‘vooruitkijken’ naar nog niet bestaand beleid. Een onderdeel van het onderzoek was een discussiebijeenkomst met de gemeenteraad, met de centrale vraag: “Op welke aspecten wil, kan en moet de raad sturen?” De bijeenkomst leidde bij de raadsleden tot een groot bewustzijn over de rol die de raad moet hebben in de sturing op een onderwerp met een groot maatschappelijk belang. Niet zozeer het ‘beoordelen’ van de wijze van voorbereiding op de decentralisaties stond centraal, maar het bewust laten worden van de aspecten die voor een goede voorbereiding op nieuw beleid noodzakelijk zijn.

Ook voor een tweede rekenkamercommissie, van de gemeente Houten, werd een raadsbijeenkomst gefaciliteerd over de rol van de raad bij de decentralisaties. Met behulp van stellingen en een Lagerhuisdebat werden de raadsleden uitgedaagd na te denken over de wijze waarop zij hun rol op dit moment invullen, en wat daarin voor de toekomst nog beter kan. Het project resulteerde in praktische handvatten voor hoe college en raad samen kunnen optrekken bij de decentralisaties en op welke aspecten de raad in de nabije toekomst kan sturen.

Hiernaast werden recent in opdracht van twee rekenkamercommissies onderzoeken uitgevoerd naar (de doeltreffendheid van) het subsidiebeleid in het licht van de aanstaande decentralisaties. De onderzoeken in respectievelijk de gemeenten Gorinchem en Zwolle geven de beide gemeente(rade)n aanbevelingen over hoe zij de relaties met (gesubsidieerde) aanbieders van cultuur, sport, welzijn en kunst kunnen vormgeven. Dit met het oog op verschuivende taken en verantwoordelijkheden binnen het zorg- en welzijnsdomein. In de dataverzameling en bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen zijn heel nadrukkelijk alle partijen betrokken: ambtelijke organisatie, college, gemeenteraad en door de gemeenten gesubsidieerde instellingen.

De onderzoeken kennen verschillende aspecten van ‘vernieuwend’ rekenkameronderzoek. Dit is in de tabel weergegeven.

Aspecten van ‘vernieuwend’ rekenkameronderzoek in de onderzoeken

	Maatschappelijke opgave centraal	Informeren in plaats van beoordelen	Onafhankelijkheid is geen doel op zich	De raad als onderdeel van het onderzoek	Ruime interpretatie van de wet
Wormerland	✓	✓	✓	✓	✓
Houten		✓	✓	✓	✓
Gorinchem	✓	✓	✓	✓	✓
Zwolle		✓	✓	✓	✓

De belangrijkste gemene deler is dat alle onderzoeken gericht zijn op vooruitkijken en informeren, minder op achteruitkijken en beoordelen. Ook is er aandacht voor de vraag welke handvatten aan de raad (en het college) kunnen worden meegegeven om haar rol goed te vervullen. De raad is in alle onderzoeken dan ook onderdeel van het onderzoek geweest.

Bij oprechte en eerlijke steun past dat een bondgenoot ook kritisch mag zijn over het gedrag van de raad zelf en daarin adviseert

Hebben deze aspecten nu meerwaarde gehad voor zowel de raad als voor de effectiviteit van de rekenkameronderzoeken? Op basis van een viertal onderzoeken zijn vanzelfsprekend geen generieke uitspraken te doen, dus beperkt dit artikel zich tot de eigen indrukken en observaties in de praktijk van het lokale bestuur. Die indrukken laten zien dat met name de georganiseerde discussiebijeenkomsten door de aanwezige raadsleden zeer positief werden gewaardeerd. Door de context en inrichting werden de raadsleden uit de ‘waan van de dag’ gehaald en werden ze op alternatieve manieren aan het denken gezet over hun rol en verantwoordelijkheden bij deze specifieke uitdagingen en hun rol daarin. Bovendien gaven zij er blijk van dat zij kennis en begrip kregen voor de rollen en verantwoordelijkheden die de verschillende betrokkenen hebben. Immers: zowel raad, college, ambtelijke organisatie als het maatschappelijk veld zijn belangrijk in het kunnen realiseren van effectief lokaal bestuur. Raadsleden voelden zich al met al beter geïnformeerd en ook beter toegerust om de uitgangspunten van het te voeren beleid te bepalen en te beïnvloeden. En daarmee kreeg het onderzoek voor de raadsleden al direct meer waarde.

Keuze bij de raad

Met de beschreven aanpak verschuift de nadruk in rekenkamerprojecten van ‘terugkijken en beoordelen’ naar ‘vooruitkijken en adviseren’. Daarbij ontstaat het risico dat rekenkamers zich mengen in politieke discussies. Dat risico blijft beperkt, zolang in de adviezen duidelijk wordt gesteld dat louter inzicht wordt geboden in ‘handelingsperspectieven’. Dit impliceert dat de rekenkamer op basis van de inhoudelijke verkenningen een overzicht van mogelijke keuzen biedt en vervolgens aangeeft wat bij elke keuze de ‘kansen en bedreigingen’ zijn. Dat laat de uiteindelijke keuze nog steeds bij de raad. Het is goed denkbaar dat een actieve adviserende rol van rekenkamers in een gemeente met een sterk gepolitiseerde cultuur meer risico’s met zich mee zou brengen. Maar in de vier beschreven projecten is die veronderstelling vooralsnog niet bevestigd. Zolang het advies van de rekenkamer gebaseerd is op inhoudelijke overwegingen en het advies de uiteindelijke keuzen openlaat, blijkt het goed mogelijk, ook in een sterk gepolitiseerde cultuur, raadsleden van verschillende partijen inhoudelijk op een goede manier van gedachten te laten wisselen.

Houvast bij (nieuwe) bestuurlijke uitdagingen

Het ligt in de aard van rekenkamers om terug te kijken op gevoerd beleid, en om op basis daarvan te oordelen. De vraag is of gemeenteraden optimaal worden geholpen als de nadruk op het verleden wordt gelegd. Het lokale bestuur staat immers aan de vooravond van enkele grote maatschappelijke opgaven, die onder meer het gevolg zijn van de voorgenomen decentralisaties. Maar ook het reguliere beleid stelt, zeker in deze tijden van crisis, het lokale bestuur voor forse uitdagingen. Ons inziens zijn gemeenteraden dan meer gediend met een rekenkamer die de raadsleden informeert en ondersteunt, in plaats van met een onafhankelijk controleur. En bij oprechte en eerlijke steun past dat een bondgenoot ook kritisch mag zijn over het gedrag van de raad zelf en daarin adviseert. Wellicht was dat niet helemaal de rol voor rekenkamers die de wetgever tien jaar terug voor ogen stond. Maar het lijkt erop dat deze rol daadwerkelijk meerwaarde voor het lokaal bestuur genereert.

.....

Auteurs

Tessa van den Berg, Ellen Boschker en Peter Castenmiller zijn onderzoekers en adviseurs bij PBLQ Zenc. Van den Berg is tevens voorzitter van de rekenkamer van de gemeente Zandvoort. Castenmiller is tevens voorzitter van de rekenkamer van de provincie Zeeland.

.....

Noten

- 1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Evaluatie van de gemeentelijke en provinciale rekenkamers', Den Haag, 2011.
- 2 P. Castenmiller (red.), *De verbindende rekenkamer*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2013.

.....
zie ook www.tpconline.nl



Algemene Rekenkamer

200 1815-2015

De Algemene Rekenkamer bestaat 200 jaar

Onafhankelijkheid, transparantie en publieke verantwoording. Al 200 jaar zijn dit de kernwaarden van de Algemene Rekenkamer bij het onderzoek naar de ontvangsten en uitgaven van het rijk. In al die jaren is er veel veranderd binnen en buiten de Algemene Rekenkamer; in de samenleving, bij de overheid, in de focus van onderzoek en in methoden en technieken. Juist de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen maken dat de Algemene Rekenkamer dingen anders is gaan doen én andere dingen moet doen. Dat geldt niet alleen voor de Algemene Rekenkamer. Er zijn allerlei veranderingen op komst, dat geldt voor controle en verantwoording in den brede en daarmee voor alle controllers en auditors. In het speciale themanummer van TPC, dat op 27 maart 2014 verschijnt, staan auteurs van binnen en buiten de Algemene Rekenkamer uitgebreid stil bij de vraagstukken en dilemma's voor de toekomst. Kortom: is de Algemene Rekenkamer klaar voor haar derde eeuw?

Ter gelegenheid van dit themanummer houden we op 27 maart 2014 om 14.00 uur in het gebouw van de Algemene Rekenkamer in Den Haag een speciaal seminar over transparantie in de 21e eeuw. Lezers van TPC zijn hier van harte voor uitgenodigd. Aanmelden kan door een mail te sturen naar tpc@rekenkamer.nl. Wees er snel bij, want het aantal plaatsen is beperkt.