

KENNISMAKEN MET

REKEN  
KAMER  
WERK

SAMENSTELLING MICHEL HERWEIJER PETER POLHUIS



Kennismaken met Rekenkamerwerk



# Kennismaken met Rekenkamerwerk

## **SAMENSTELLING**

Michiel Herweijer

Peter Polhuis

Noordelijke Rekenkamer

Assen, 2017



# INHOUDSOPGAVE

## Hoofdstuk 1

<b>INLEIDING</b>	9
1.1 Werkveld	9
1.2 Het Rekenkamerlandschap	10
1.3 Kennismaken	14

## Hoofdstuk 2

<b>ORGANISATIE VAN DE REKENKAMER</b>	19
2.1 Wettelijke opdracht	19
2.2 Afhankelijkheden	22
2.3 Interne werkverdeling	25

## Hoofdstuk 3

<b>ONDERWERPSELECTIE</b>	28
3.1 Monitoren	28
3.2 Selectiecriteria onderzoeksprogramma	30
3.3 Organiseren keuzeproces	32
3.4 Valkuilen	33

## Hoofdstuk 4

<b>STARTNOTITIE</b>	35
4.1 Doel startnotitie	35
4.2 Eisen aan startnotitie	37
4.3 Methoden opstellen startnotitie	39
4.4 Besluit	44

Hoofdstuk 5	
<b>UITBESTEDEN VAN REKENKAMERONDERZOEK</b>	45
5.1 Uitvoeringsvormen van onderzoek	45
5.2 Stappen in proces uitbesteding	46
5.3 Succesfactoren	49
5.4 Aandachtspunten	50
Hoofdstuk 6	
<b>DOORLOOPTIJDEN VAN REKENKAMERONDERZOEK</b>	53
6.1 Doorlooptijden geproblematiseerd	53
6.2 Empirische gegevens over de doorlooptijd	56
6.3 Oorzaken van de (te) lange doorlooptijden	58
6.4 Suggesties voor verkorting van de doorlooptijd	59
Hoofdstuk 7	
<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	65
7.1 Van bevindingen naar conclusies	65
7.2 Opstellen aanbevelingen	67
Hoofdstuk 8	
<b>KANS OP MEERWAARDE VAN REKENKAMERS</b>	71
8.1 Zoektocht naar meerwaarde	71
8.2 Lokale rekenkamers anno 2016	72
8.3 Meerwaarde	74
8.4 Factoren die de kans op meerwaarde beïnvloeden	78
8.5 Ook zonder onderzoek al doorwerking	83
8.6 Toekomst	84
Hoofdstuk 9	
<b>LESSEN TREKKEN</b>	85
9.1 Uniek karakter rekenkameronderzoek	85
9.2 Interne en externe effectiviteit	86
9.3 Analyse bestuurlijke reactie	86
<b>VERANTWOORDING</b>	89







# HOOFDSTUK 1

## INLEIDING

### 1.1 Werkveld

Elk jaar beginnen tientallen functionarissen voor het eerst met hun werk voor een rekenkamer of rekenkamercommissie. Deze nieuwkomers doen dat werk naast hun hoofdactiviteit, als nevenactiviteit. Over wie hebben we het?

In de eerste plaats zijn dit de **RAADSLEDEN** die na hun installatie als volksvertegenwoordiger voor een beperkt deel van hun tijd als intern lid gaan deelnemen aan de plaatselijke rekenkamercommissie. Deze interne leden doen dat voor een termijn van vier jaar. Als ze hun mandaat als volksvertegenwoordiger verliezen, treden ze ook terug als lid van de rekenkamercommissie. Hun instroom verloopt schoksgewijs: elke vier jaar kan er een wisseling van de wacht plaatsvinden.

Daarnaast zijn het de zogeheten '**EXTERNEN**' die meestal voor een termijn van vier tot zes jaar in een rekenkamercommissie worden benoemd. Soms in de functie van **VOORZITTER**, voor bijvoorbeeld een dagdeel per week. Belangrijk voor deze voorzitters is om te beschikken over bestuurlijke ervaring en kennis van de procedures zoals die gelden in overheidsland.

Er zijn ook externen die als **GEWOON LID** van een rekenkamercommissie een specifieke deskundigheid inbrengen. Soms is dat een financiële of juridische deskundigheid maar vaak ook gaat het om vaardigheden op het vlak van onderzoek of beleidsanalyse. De omvang van hun aanstelling is

beperkt, tot één of twee dagdelen per week. Lang niet alle externen maken hun eerste termijn vol. Het is beslist geen automatisme dat een externe ook een tweede termijn vervult.

Tenslotte gaat het om de **SECRETARISSEN**. Hun rechtspositie is in veel gevallen van ambtelijke aard. Zij zijn rechtspositioneel ondergebracht bij de griffie. De omvang van hun aanstelling varieert tussen de een tot drie dagen per week. In beginsel is er geen termijn gesteld aan de duur van hun aanstelling.

Al met al gaat het om een bestand van meer dan duizend ambtsdragers<sup>1</sup> waarbinnen zich een forse doorstroming voordoet. Geen wonder dat er behoefte bestaat aan een kennismaking met dit *RekenkamerWerk*. Onder deze titel organiseerde NVRR tweemaal een oriëntatie cursus die in beide gevallen binnen enkele weken was volgetekend. Dit duidt op een grote belangstelling om meer te weten te komen over een boeiend métier, in een afzonderlijke sector van het openbaar bestuur.

## 1.2 Het Rekenkamerlandschap

In deze inleiding ligt de nadruk op gemeentelijke rekenkamers. De gemeentelijke rekenkamers hebben een korte historie. De eerste lokale rekenkamer ontstond in 1996 (Delft) en sinds 2006 is elke gemeente verplicht een dergelijke voorziening te hebben. Met de komst van deze gemeentelijke rekenkamers en de vlak daarop volgende wettelijke verplichting voor provincies ook een rekenkamer in te stellen, werd het Nederlandse Rekenkamerlandschap aanzienlijk uitgebreid. Daarom besteden we enkele woorden aan de inrichting van dat Rekenkamerlandschap. Niet alleen om daarmee de lange traditie van Rekenkamerwerk aan te duiden, maar ook

---

<sup>1</sup> Bij deze telling is geen rekening gehouden met de paar honderd onderzoekers die jaarlijks worden ingehuurd door de lokale rekenkamercommissies om onderzoek te verrichten. Ook is geen rekening gehouden met de ongeveer vijftig bestuurders en medewerkers van de vijf provinciale rekenkamers. Daarnaast zijn er bijna driehonderd medewerkers en drie bestuurders werkzaam bij de Algemene Rekenkamer te Den Haag.

omdat veel rekenkamers bij het ontwikkelen van onderzoeksprotocollen nadrukkelijk hebben gekeken naar reeds beproefde praktijken.

Het verschijnsel rekenkamer heeft een lange traditie die sterk verbonden is met de absolute monarch. Reeds vroeg in de veertiende eeuw (1318) is er sprake van een rekenkamer die door de Franse koning was opgericht om er op toe te zien dat de koning alle inkomsten verwierf waarop hij meende recht te hebben. Later is deze belangstelling voor de **INKOMSTEN** van de monarch uitgebreid met de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitgaven van het centrale gezag. Tot op de dag van vandaag is deze gerichtheid op de **UITGAVEN** van het overheidsbestuur kenmerkend voor alle rekenkamers die op diverse lagen in het openbaar bestuur opereren. In de Nederlanden is voor het eerst sprake van een rekenkamer in 1404 die werkt voor het gewest Brabant en Holland. Tijdens de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588–1795) had elke autonome provincie een eigen rekenkamer. Met de komst van het Koninkrijk werd in 1814 de Algemene Rekenkamer te Den Haag opgericht: de provinciale rekenkamers keerden aanvankelijk niet terug.

De Algemene Rekenkamer is een hoog College van Staat. Dat blijkt vooral uit het feit dat bestaan en functioneren in de Grondwet geregeld zijn. De Algemene Rekenkamer is ook bedoeld ter bescherming van de rechtstaat en het democratisch functioneren daarvan. Grote waarde is toegekend aan de **ONAFHANKELIJKHEID** van de Algemene Rekenkamer. Naast de grondwettelijke regeling, kan in dit verband worden gewezen op het feit dat de leden **VOOR HUN LEVEN** worden benoemd, dat ontslag van leden alleen kan plaatsvinden door de Hoge Raad op basis van in de wet voorziene gronden en dat de leden niet door de regering maar door de Tweede Kamer worden benoemd. De taakopdracht van de Algemene Rekenkamer is de controle op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doelbereiking van de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid, alsmede op het integer functioneren van de rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer bestaat uit een college van drie leden (en twee plaatsvervangers) en heeft een ambtelijke staf van ongeveer 270 fte. Gezien de lange traditie van de Algemene Rekenkamer en de kennis die in de afgelopen eeuwen werd opgebouwd, is

de werkwijze van de Algemene Rekenkamer een voorbeeld geweest voor vele gemeentelijke en provinciale rekenkamers.

Sinds 1977 functioneert ook de Europese Rekenkamer. Deze is gevestigd te Luxemburg en Brussel. Ook deze rekenkamer kent een collegiaal bestuursmodel, maar omdat elke lidstaat recht heeft op één lid is het college omvangrijk (28 leden). De ambtelijke staf bestaat uit zo'n 750 medewerkers. Een opmerkelijk verschil met de Nederlandse Algemene Rekenkamer is dat deze 28 leden niet worden benoemd door het Europese Parlement, maar door de Raad van Ministers; het Europese Parlement wordt in deze procedures wel geraadpleegd. De Europese Rekenkamer heeft een vergelijkbare taakopdracht als de Algemene Rekenkamer, zij het gericht op de communautaire uitgaven. Dat betekent een controle op de uitgaven van de Europese Commissie en op de aan de lidstaten overgedragen gelden (subsidies). Dat betekent dat de Europese Rekenkamer ook in Nederland, na afstemming met de Algemene Rekenkamer, onderzoek uitvoert.

Op provinciaal niveau zijn sinds 2005 rekenkamers wettelijk verplicht. Inmiddels is er een landsdekkende structuur tot stand gekomen. De Zuidelijke Rekenkamer controleert de provincies Noord-Brabant en Limburg, de Randstedelijke Rekenkamer is er voor de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, de Rekenkamer Oost-Nederland doet dat voor Gelderland en Overijssel en de Noordelijke Rekenkamer heeft de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe als werkgebied. Deze rekenkamers bedienen meerdere provincies en hun samenwerking is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling. Zeeland is de enige provincie met een eigen rekenkamer. Vier van de provinciale rekenkamers kennen het zogenoemde **COLLEGEMODEL**, dat wil zeggen dat een klein college (drie leden) leiding geeft aan de werkzaamheden. De Randstedelijke Rekenkamer wijkt hier van af omdat daar gekozen is voor een één-hoofdige directie (het directeur-bestuurder-model). Alle provinciale rekenkamers beschikken over een eigen onderzoeksstaf.

Om meer inzicht te geven op inrichting en functioneren van een provinciale rekenkamer wordt iets uitgebreider stilgestaan bij de Noordelijke

Rekenkamer. Deze is in Assen gevestigd en sinds eind 2004 actief. Het driehoofdige College van de Noordelijke Rekenkamer vergadert maandelijks en wordt ondersteund door vijf gekwalificeerde onderzoekers onder leiding van een directeur-secretaris. De Noordelijke Rekenkamer heeft een jaarlijks budget van circa acht ton: elk van de drie provincies draagt daar in gelijke mate aan bij. De Noordelijke rekenkamer verricht drie onderzoeken per jaar. Meestal zijn dat benchmark-onderzoeken, dus onderzoeken die gelijktijdig in de drie provincies over hetzelfde onderwerp worden gehouden. De selectie van onderwerpen vindt plaats op basis van criteria die ook voor lokale rekenkamers gelden en uitgebreid in het vervolg van deze inleiding aan de orde komen. Aparte vermelding verdient de **RAAD VAN ADVIES**. In deze Raad heeft elke deelnemende provincie drie statenleden benoemd. De Raad van Advies heeft grosso modo drie taken. Zij treedt op bij de werving van nieuwe collegeleden, verzorgt de schakelfunctie tussen de Noordelijke Rekenkamer en de drie Statenvergaderingen en geeft advies over de programmering van het onderzoek. De werkwijze van de Noordelijke Rekenkamer vertoont veel overeenkomsten met lokale rekenkamers en met die van de Algemene Rekenkamer. Zo wordt altijd begonnen met een vooronderzoek en de ontwikkeling van een onderzoeksontwerp (probleemstelling, deelvragen, methodologie, planning). Vervolgens vindt de empirische dataverzameling (het veldwerk) en de ontwikkeling van het normenkader plaats. Na analyse (confrontatie van empirische data met het normenkader) wordt een **NOTA VAN BEVINDINGEN** geschreven die voor een check op juistheid en volledigheid aan de ambtelijke medewerkers van de provincie wordt voorgelegd. Vervolgens worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd, alsmede het concept-bestuurlijke rapport dat voor een bestuurlijke reactie aan Gedeputeerde Staten wordt aangeboden. De bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten en het Nawoord van de Noordelijke Rekenkamer worden verwerkt in het definitieve rapport dat vervolgens aan de Staten wordt aangeboden. Dan volgt de bestuurlijke behandeling van het rapport (in commissie en Staten). In beginsel is dit het laatste interventiemoment van het onderzoek. Na afronding van de behandeling in de Staten heeft de Noordelijke Rekenkamer de gewoonte elk onderzoek intern te evalueren en leerpunten voor volgend onderzoek op te stellen.

De verkenning van het rekenkamerlandschap is niet compleet, wanneer er niet wordt gewezen op de rekenkamers van waterschappen. Sommige van deze functionele organen van overheidsbestuur hebben gekozen voor een eigen rekenkamerfunctie. Een wettelijke verplichting bestaat er niet. Dat is voornamelijk ingegeven door het feit dat waterschappen – in tegenstelling tot gemeenten en provincies – niet zijn gedualiseerd. Ten slotte zij gewezen op de NVRN, de Nederlandse vereniging van Rekenkamers en rekenkamercommissies. Van deze vereniging zijn de meeste lokale rekenkamers, alle provinciale rekenkamers en de Algemene Rekenkamer lid. De NVRN treedt op als belangenbehartiger van en kennisplatform voor rekenkamers. De NVRN heeft (regionale) kringen die actieve bijdragen leveren aan de vereniging en de aangesloten leden.

### 1.3 Kennismaken

Rekenkamerwerk is een interdisciplinaire activiteit. Het heeft als primaire taak om op een controleerbare manier uitspraken te doen over de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Politiek inzicht, bestuurlijke ervaring, kennis van begroting en rekening, organisatiekunde maar vooral vaardigheid in de analyse van gegevens zijn alle benodigd. Om die kennis in praktijk te brengen, is het praktisch wanneer de leden van de rekenkamer onderling soepel kennis delen, een (h)echt team vormen en vertrekken vanuit gedeelde verwachtingen.

In deze inleiding worden zeven thema's besproken:

- *organisatie*
- *onderwerpselectie*
- *startnotitie*
- *uitbesteding*
- *fasering*
- *concluderen en aanbevelen*
- *doorwerking*



Natuurlijk valt er veel meer te zeggen over het Rekenkamerwerk. Daarvoor verwijzen we naar literatuur die de lezer in afzonderlijke voetnoten aantreft. Leerzamer nog dan de literatuur is de praktijk (en de reflectie daarop). We beëindigen deze kennismaking met de oproep om, met overleg, aan de slag te gaan en om tijdens dit Rekenkamerwerk steeds om te kijken naar wat we daarvan hebben geleerd. Want leren gaat – zo wil de zegswijze – met vallen en opstaan.<sup>2</sup>

In het tweede hoofdstuk staat de rekenkamer(commissie) als *organisatie* centraal. De wetgever heeft de gemeente de opdracht gegeven om tenminste een **REKENKAMERFUNCTIE** in te stellen. In de Gemeentewet is een aantal zaken over de inrichting en bevoegdheden van de rekenkamer geregeld, maar de gemeenteraad heeft hier wel de nodige keuzeruimte.

De leden van de rekenkamer moeten in het oog houden dat zij voor belangrijke hulpbronnen van de gemeenteraad afhankelijk zijn. Daarom wordt het spanningsveld tussen gemeenteraad en rekenkamer besproken. Duidelijke organisatorische afspraken zijn van belang. De organisatie van en rondom de rekenkamer is een hulpmiddel om degelijk onderzoek te verrichten en met bruikbare conclusies en aanbevelingen te komen.

Het effect van de rekenkamer is groter wanneer een relevant onderwerp op het juiste moment wordt onderzocht en daarover tijdig aan de raad verslag wordt uitgebracht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de **ONDERWERPSELECTIE**. In dit hoofdstuk vormen de agenda's van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders het vertrekpunt van de onderwerpselectie. Het hoofdstuk laat zien hoe je vanuit het volgen van het raadsdebat en de bestuursbesluiten tot een concreet onderzoeksprogramma kan geraken.

Per thema dat zal worden onderzocht, wordt er eerst in een **STARTNOTITIE** vastgelegd, wat het object van onderzoek zal zijn, wat de deelvragen zijn, welk normenkader wordt gehanteerd en hoe en bij wie de benodigde

---

<sup>2</sup> *Van je fouten leer je het meest.*

gegevens worden verzameld. In de communicatie tussen de rekenkamer en de eventueel in te huren onderzoekers speelt de startnotitie een belangrijke rol. Bij het samenstellen van de startnotitie maakt een rekenkamer keuzes. In hoofdstuk 4 worden enkele eisen die aan een startnotitie mogen worden gesteld, uiteengezet.

In ongeveer 80% van de onderzoeksprojecten wordt het feitelijke onderzoek verricht door anderen dan de leden of medewerkers van de rekenkamer zelf. De rekenkamer richt zich in de eerste fase op het formuleren van de vraagstelling (de startnotitie) en in de afsluitende fase op het opstellen en presenteren van de conclusies en aanbevelingen (in het bestuurlijke rapport) aan de gemeenteraad. Voor het middenstuk (het eigenlijke onderzoek dat uitmondt in de Nota van Bevindingen) wordt in het merendeel van de gemeenten een extern onderzoeksbureau ingehuurd. Het externe onderzoeksbureau dat na de offerteprocedure werd geselecteerd, zal de gegevens verzamelen, deze analyseren en de gegevens confronteren met het normatieve beoordelingskader. Dit inhuren van een extern onderzoeksbureau is een vorm van **UITBESTEDING**, waarop specifieke regels van toepassing zijn. Gedurende het gehele onderzoeksproces dienen de leden van de rekenkamer en de onderzoekers samen te werken. Dit kan misgaan wanneer inspanningen en verwachtingen van onderzoekers en rekenkamerleden niet op elkaar zijn afgestemd. Op succesfactoren en risico's van uitbesteding wordt ingegaan in hoofdstuk 5.

Nog weinig is bekend over de feitelijke duur van rekenkameronderzoek. De totale duur van een rekenkameronderzoek wordt gevormd door de optelsom van alle essentiële deelprocessen (fasen). Omdat de **DOORLOOPTIJDEN** van rekenkameronderzoek bij kritische evaluaties zowel door de omgeving van rekenkamers als door de rekenkamers zelf vaak als een probleem worden gezien, wordt hieraan in deze inleiding aandacht besteed. Hoofdstuk 6 gaat in op de oorzaken van lange doorlooptijden. Er worden suggesties gegeven voor het verkorten van de doorlooptijd. Niet elk onderzoek behoeft op heel korte termijn te worden opgeleverd, maar als er verwachtingen zijn gewekt over de datum van publicatie, verliest een rekenkamer aan geloofwaardigheid wanneer de aangekondigde opleverdata (ruim) worden overschreden.

De in het rekenkameronderzoek verzamelde gegevens moeten worden geanalyseerd in het licht van de vraagstelling om zo tot **CONCLUSIES** te komen en vervolgens op basis daarvan ook tot **AANBEVELINGEN** te geraken. Een voor de hand liggende verklaring voor ondoeltreffendheid, ondoelmatigheid en onrechtmatigheid zijn gebreken in de conforme toepassing van de maatregelen van een beleid.<sup>3</sup> Regelmatig zijn de doelen bij de kaderstelling ambitieuzer gesteld dan met de beschikbaar gestelde middelen kan worden gerealiseerd. Als we willen begrijpen waarom bepaald beleid zijn doelen niet bereikt, moeten we in eerste aanleg kijken naar de toepassing van de beleidsmiddelen en wellicht ook naar de naleving van de voorschriften door de aangesproken burgers en bedrijven.<sup>4</sup>

Op basis van de conclusies van het feitenonderzoek formuleert een rekenkamer aanbevelingen om aldus de doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te verhogen. Hoofdstuk 7 gaat in op het formuleren van houdbare conclusies en het opstellen van een praktische aanbevelingen.

Hoofdstuk 8 staat stil bij de meerwaarde van rekenkamers. Wat doet het gemeentebestuur met de rapporten? Zorgvuldigheid, objectiviteit en transparante oordeelsvorming staan op een prominente plaats. Maar het resultaat moet wel werkelijk benut worden om bij te dragen aan verbetering van het overheidshandelen. We hebben het dan over wat in het jargon wordt aangeduid als de **'DOORWERKING'** van het Rekenkamerwerk.

Als de aanbevelingen worden overgenomen, is het ook van belang om vast te stellen of daarna de uitvoering en doelbereiking verbeteren. Misschien worden er dankzij de aanbevelingen van de rekenkamer besparingen geboekt of wordt er extra effectiviteitswinst (meer baten) behaald? De vraag rijst of het bij de mate van doorwerking aankomt op een kwalitatief goed onderbouwd en controleerbaar rapport of dat het vooral aankomt op

---

<sup>3</sup> J. Chris Coolsma en Andre J.G.M. van Montfort, *Uitvoering van overheidsbeleid*, in: Andries Hoogenwerf en Michiel Herweijer (red), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, negende druk, 2014, Kluwer, Alphen aan den Rijn.

<sup>4</sup> Ellen Mastenbroek en Esther Versluis, *Naleven en Handhaven*, in: *Overheidsbeleid*, t.a.p.

timing, draagvlak, gezag en uitgekiende presentatie.

Met bovenstaande selectie van onderwerpen wordt gemikt op een eerste kennismaking met het werk van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies. Hopelijk smaakt deze eerste oriëntatie naar meer. De inleiding vormt daarmee ook een uitnodiging zelf aan de slag te gaan met het systematisch beoordelen van de effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde gemeentebestuur. Hoofdstuk 9 gaat over het zelf **LESSEN TREKKEN** uit de opgedane rekenkamerervaring.

# HOOFDSTUK 2

## ORGANISATIE VAN DE REKENKAMER

### 2.1 Wettelijke opdracht

De gemeente heeft vanuit de Gemeentewet de opdracht gekregen om tenminste te voorzien in een rekenkamerfunctie. De taak van een dergelijke rekenkamercommissie is om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur.<sup>5</sup> De gemeenteraad stelt de kaders voor het lokale bestuur vast en controleert of het bestuur (B&W) bij de uitvoering van zijn beleid binnen de gestelde kaders blijft. Bij het uitvoeren van deze controle is de gemeentelijke rekenkamer een instrument van de gemeenteraad. De gemeenteraad is bevoegd om op grond van de Gemeentewet een rekenkamer in te stellen maar kan bij verordening ook regels vaststellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie door een commissie.

Daarnaast heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om samen met een andere gemeente een gezamenlijke rekenkamer of rekenkamercommissie in te stellen op basis van een bestuursakkoord of via een gemeenschappelijke regeling.

In de Gemeentewet worden enkele aspecten van de organisatie van de rekenkamer geregeld. De gemeenteraad stelt de benodigde **FINANCIËLE MIDDELEN** beschikbaar voor een goede uitoefening van de rekenkamer-

---

<sup>5</sup> Artikel 182 lid 1 Gemeentewet.

taak, zo schrijft de wet voor.<sup>6</sup> Overigens heeft de Gemeentewet geen richtlijn gegeven aan de hand waarvan de hoogte van het budget voor de rekenkamer kan worden vastgesteld. Daarnaast verloopt het bepalen van het aantal leden, de benoeming van de leden, ontslag, beëdiging en schorsing van de leden van de rekenkamer via besluiten van de gemeenteraad.

In de Gemeentewet worden ook functies genoemd die onverenigbaar zijn met het vervullen van het lidmaatschap van een rekenkamer. De belangrijkste **INCOMPATIBILITEIT** is dat leden van de rekenkamer niet tevens lid mogen zijn van het college van burgemeester en wethouders in de betrokken gemeente.<sup>7</sup> Bij uitzondering mogen raadsleden wel de rekenkamerfunctie uitoefenen.<sup>8</sup> Wanneer de gemeenteraad ervoor kiest geen onafhankelijke rekenkamer maar een rekenkamerfunctie in te stellen, mogen ook raadsleden zitting hebben in deze rekenkamercommissie.<sup>9</sup>

Op voordracht van de voorzitter van de rekenkamer benoemt het college zoveel ambtenaren ten dienste van de rekenkamer als nodig zijn voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden. De ambtenaren die werkzaamheden verrichten voor de rekenkamer, verrichten niet tevens werkzaamheden voor een ander orgaan van de gemeente en zijn voor hun werkzaamheden *alleen* verantwoording verschuldigd aan de rekenkamer.<sup>10</sup> Met deze formele inbedding ligt de nadruk op de onafhankelijkheid van de rekenkamer. In de praktijk verrichten veel parttime-secretarissen van rekenkamercommissies tevens werkzaamheden voor de griffie en is er sprake van een spanning met deze bepaling.

De gemeenteraad kan kiezen uit **VERSCHILLENDE MODELLEN** om de wettelijke opdracht om onderzoek te doen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid vorm te geven. Bij de keuze voor een onafhankelijke rekenkamer zijn veel aspecten wettelijk vastgelegd, bij de keuze voor een reken-

---

<sup>6</sup> Artikel 81 hoofdstuk IVa Gemeentewet.

<sup>7</sup> Artikel 81f hoofdstuk IVa Gemeentewet.

<sup>8</sup> Artikel 810a lid 3 hoofdstuk IVb Gemeentewet.

<sup>9</sup> Artikel 810a lid 3 hoofdstuk IVb Gemeentewet.

<sup>10</sup> Artikel 81j hoofdstuk IVa Gemeentewet.

kamercommissie is de beleidsruimte groter. Het is in de praktijk veeleer een uitzondering dat de raad kiest voor het model van de wettelijke Rekenkamer.

De raad kan indien zij kiest voor de rekenkamercommissie op veel punten bij verordening zelf invulling geven aan de bevoegdheden van deze commissie. De rekenkamerfunctie is relatief vormvrij en kan bestaan uit commissies met zowel raadsleden, als externen of combinaties van beiden.

Bij het directeursmodel bestaat de rekenkamer uit één lid en bij het collegiale model uit meerdere leden. In de praktijk doen zich allerlei varianten op deze basismodellen voor. Uit een landelijk onderzoek dat in 2013 werd gepubliceerd<sup>11</sup>, ontlenen wij tabel 2.1. Deze tabel biedt een, inmiddels gedateerde, momentopname van de modelkeuze in het najaar 2012. De tabel laat per gemeente zien welke modelkeuze er was gemaakt. Zo blijkt dat 133 gemeenten indertijd gekozen hebben voor een rekenkamercommissie die zowel was samengesteld uit gemeenteraadsleden als ook uit externe leden. Verreweg de meeste gemeenten hebben indertijd gekozen voor een rekenkamercommissie.

**TABEL 2.1**

<b>Welk organisatiemodel hadden gemeenten najaar 2012 gekozen?</b>	
Rekenkamer, collegevorm	33
Rekenkamer, directeur-bestuurder model	4
Rekenkamer, directeur-bestuurder model met externe inhuur	20
Volledig externe commissie	185
Gemengde rekenkamercommissie	133
Volledig interne rekenkamercommissie (alleen raadsleden)	18
Anders, presidium, auditcommissie	10
Aantal gemeenten met rekenkamer(functie)	403 <sup>12</sup>

<sup>11</sup> P.O. de Jong, J.R. Lunsing, E. Fogl en F. Haven, De staat van de rekenkamer, 2 april 2013, StiBaBo, Winsum, p.25, tabel 2.

<sup>12</sup> In 2012 hadden 403 gemeenten een rekenkamer(functie). Het totale aantal rekenkamercommissies lag lager omdat diverse gemeenten gezamenlijk over een rekenkamercommissie beschikken.

Elk jaar vinden er regiemveranderingen plaats, bijvoorbeeld wanneer een volledig externe commissie wordt omgezet in een gemengde commissie. Tegelijkertijd zijn er ook gemeenten met in het verleden een gemengde commissie die overstappen naar een volledig externe commissie.

## 2.2 Afhankelijkheden

De rekenkamer biedt een vorm van **HORIZONTAAL TOEZICHT**. Met dat laatste wordt bedoeld dat de rekenkamer als toezichthouder ook zelf deel uitmaakt van de bestuurslaag die zij onderzoekt en waardoor zij wordt bekostigd.<sup>13</sup> De gemeenteraad heeft langs verschillende wegen, bewust dan wel onbewust, invloed op het functioneren van de rekenkamercommissie. Zo beslist de raad over de instelling, de benoeming van de leden, het budget en over de ambtelijke ondersteuning van de rekenkamer.<sup>14</sup> Daarnaast kan de gemeenteraad ook een verzoek aan zijn rekenkamer doen om een specifiek onderwerp te onderzoeken.<sup>15</sup> Dit maakt dat de rekenkamer in zekere zin afhankelijk is van de gemeenteraad. Daarnaast is het uiteindelijk ook aan de gemeenteraad of hij de aanbevelingen in het rekenkamerrapport overneemt, verwerpt of negeert.

De rekenkamer heeft verschillende middelen om de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur te toetsen. De rekenkamer moet, desgevraagd, kunnen beschikken over alle documenten die bij het gemeentebestuur berusten, ook als de administratie en de betreffende documenten aan een derde worden uitbesteed. De rekenkamer ontvangt alle inlichtingen en documenten van het gemeentebestuur en de betrokken instellingen die zij nodig acht voor de vervulling van haar taak.<sup>16 17</sup> Wanneer de documenten van de betrokken instellingen (zoals

---

<sup>13</sup> M. Herweijer en A.T. Marseille, *Waardering voor horizontaal toezicht*, in: H.B. Winter en A. Tollenaar (red), *Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering*, 2014, Wolf Legal Publishers.

<sup>14</sup> Artikel 81 hoofdstuk IVa Gemeentewet.

<sup>15</sup> Artikel 182 lid 2 Gemeentewet.

<sup>16</sup> Artikel 183 Gemeentewet.

<sup>17</sup> Artikel 184 lid 2 Gemeentewet.



verbonden partijen) daartoe aanleiding geven, kan de rekenkamer bij de betrokken instelling onderzoek instellen. Hiervan stelt de rekenkamer de gemeenteraad en het college op de hoogte.

Wanneer het college van burgemeester en wethouders een **INTERN CONTROLEONDERZOEK** doet, stelt het college de rekenkamer hiervan op de hoogte.<sup>18</sup> De naleving van deze laatstgenoemde wettelijke bepaling is gebrekkig en veel rekenkamers zien er ook niet op toe dat deze bepaling door het gemeentebestuur wordt nageleefd.<sup>19</sup>

De onderwerpkeuze van de rekenkamer is onafhankelijk maar moet wel worden beredeneerd. De rekenkamer is vrij in de wijze en uitvoering van haar onderzoek en publiceert de rekenkamerrapporten en verslagen in het openbaar.<sup>20</sup> Opmerkingen en bedenkingen die de rekenkamer naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht, mag zij meedelen aan de raad, het college en indien van toepassing ook aan de betrokken instelling (verbonden partij). De rekenkamer kan aan de raad of het college ter zake voorstellen doen.<sup>21</sup>

De manier waarop de rekenkamer is ingebed in de gemeentelijke organisatie heeft invloed op het gezag dat de rekenkamer krijgt. De mate van onafhankelijkheid van de rekenkamer is daarbij een relevant element. Sommige onderzoekers zijn van mening dat de mate van onafhankelijkheid bepalend is voor het gezag dat aan de rekenkamer wordt toegekend. Andere waarnemers stellen, dat juist de mate van binding met de raad een onderzoek invloedrijk maakt. Belangrijk is om het spanningsveld tussen de gemeenteraad en rekenkamer in de gaten te houden en de wederzijdse afhankelijkheden te onderkennen.

---

<sup>18</sup> Artikel 213a lid 3 Gemeentewet.

<sup>19</sup> Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het handelen van het gemeentebestuur, bevat geen controle over de gemeentelijke jaarrekening. Artikel 182, lid 1, Gemeentewet.

<sup>20</sup> Artikel 185 lid 2 en 5 Gemeentewet.

<sup>21</sup> Artikel 185 lid 2 Gemeentewet.

Er zijn ook enkele situaties bekend, waarin rekenkamers door de gemeenteraad (praktisch) op **NON-ACTIEF** werden gesteld. In tabel 2.2 wordt – op basis van een landelijk onderzoek<sup>22</sup> – een overzicht gegeven van argumenten die gemeenteraden (griffiers) hebben aangevoerd waarom zij – in een beperkt aantal gevallen – hun rekenkamer op non-actief hebben gesteld.

**TABEL 2.2**

<b>Welke argumenten worden door in totaal 15 gemeenten zonder actieve rekenkamer in 2012 aangevoerd om hun rekenkamer op non-actief te stellen?<sup>23</sup> (n=15)</b>	<b>Aantal keer genoemd</b>
De aanbevelingen in de rapporten sluiten onvoldoende aan op de praktijk van onze gemeente	12
De rekenkamer is onafhankelijk en daardoor heeft de raad geen invloed op de onderwerpkeuze	8
De rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe	6
Onze gemeente is zo kleinschalig en overzichtelijk dat de raad geen rekenkamer nodig heeft	6
Het VNG standpunt over de afschaffing van rekenkamers in kleinere gemeenten maakt dat de gemeenteraad eerst de ontwikkelingen afwacht	4
Bij een gemeenschappelijke rekenkamer die voor meerdere gemeenten werkt moet er veel worden gecoördineerd	3
Noodzaak om te bezuinigen	3
Provincie gedooft dat we geen rekenkamer hebben	2
Dualisme leeft niet in onze gemeente	2
Alleen rekenkameronderzoek als de raad daar om vraagt: alleen verzoekonderzoek	1
Gemeente wacht tot andere gemeente bereid is om gezamenlijk Rekenkamer in het leven te roepen	1

<sup>22</sup> P.O. de Jong, J.R. Lunsing, E. Fogl en F. Haven, De staat van de rekenkamer, 2 april 2013, StiBaBo, Winsum, p.51 (tabel 22).

<sup>23</sup> Bij een niet actieve rekenkamer wordt ook wel gesproken over een 'slaapkamer'.

Uit tabel 2.2 komt naar voren dat de relatie met de gemeenteraad van groot belang is voor het beschikbaar stellen van de middelen die een rekenkamer nodig heeft. In hoofdstuk 8, over de doorwerking van rekenkameronderzoek, zal hier uitvoerig op worden ingegaan. In dat hoofdstuk wordt ook ingegaan op het verschil tussen onafhankelijkheid ten opzichte van het gemeentebestuur en een betrokken benadering van het gevoerde bestuur dat wordt beoordeeld.

## 2.3 Interne werkverdeling

In het voorgaande is de **EXTERNE** kant van de rekenkamerorganisatie besproken. De externe organisatie gaat over het relatienetwerk dat een organisatie onderhoudt met de buitenwereld. In dat organisatienetwerk moeten met de belangrijkste stakeholders relaties worden onderhouden.

Daarnaast is ook de **INTERNE WERKVERDELING** van groot belang voor het dagelijkse Rekenkamerwerk. Met de interne werkverdeling wordt bedoeld op de taakverdeling tussen de functionarissen die in de rekenkamercommissie zitten (voorzitter, secretaris, interne leden, externe leden); welke taken/rollen hebben deze functionarissen gekregen; hoe zorgen zij ervoor dat hun activiteiten gezamenlijk één samenhangend, voor de buitenwereld geloofwaardig, geheel vormen?

De kerntaak van de rekenkamer is de zorg voor goed onderzoek naar het gemeentelijke bestuur. Het **PRIMAIRE PROCES** van een rekenkamercommissie is het op een voor de raad controleerbare manier beantwoorden van vragen over de effectiviteit, doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gemeentelijk bestuur: zowel over beleid als beheer. Om de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden te mobiliseren, is het dienstig wanneer de leden van de rekenkamercommissie onderling soepel hun kennis delen, een team vormen en daarbij vertrekken vanuit gedeelde verwachtingen. Chemie tussen de leden is belangrijk om een organisatie als geheel te laten werken. Af en toe ook eens niet over onderzoek praten, kan de onderlinge verbondenheid ondersteunen.

Binnen een team van personen zijn er bijna per definitie verschillende competenties vertegenwoordigd. Het is handig binnen een rekenkamer expertise te hebben op het gebied van: onderzoeksvaardigheden, logistische ondersteuning, lokale kennis van de samenleving en politiek, en ten slotte specifieke kennis op bepaalde beleidsterreinen. Bij de werving en selectie van nieuwe leden kan met deze competenties rekening worden gehouden. Overigens kan het voorkomen dat specifieke kennis ontbreekt (bijvoorbeeld over grondbeleid, of de cyberveiligheid van het gemeentelijke ICT-systeem). In zulke specifieke gevallen ligt het voor de hand bij de selectie van de externe onderzoekers te zorgen dat deze kennis specifiek voor dit onderzoek in huis wordt gehaald (zie: hoofdstuk 5).

Samenstelling en taakverdeling zijn van invloed op het interne functioneren van een rekenkamer. De voorzitter en secretaris hebben binnen de rekenkamer een centrale rol. De voorzitter moet erin slagen om te gaan met de onafhankelijkheid aan de ene kant en betrokkenheid bij de politiek-bestuurlijke arena aan de andere kant. Dit is van wezenlijk belang in het proces van het produceren van bruikbare onderzoeken die bijdragen aan de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in de gemeente. De voorzitter moet voeling houden met het rekenkamerveld, de deskundigheden van de leden kennen en om kunnen gaan met de verscheidenheid van de teamsamenstelling. De reputatie van de voorzitter is belangrijk voor het gezag dat hij heeft ten opzichte van de leden maar ook de directe omgeving van de rekenkamer. De voorzitter vervult de taken vaak naast andere werkzaamheden, waardoor veel taken in de dagelijkse uitvoering bij de secretaris worden neergelegd.

De secretaris heeft taken op het vlak van voorbereiding van vergaderingen (agenda's opstellen) en zorgen voor verslaglegging. Van de secretaris mag ook worden verwacht dat deze een actieve rol speelt bij het opstellen van het onderzoeksprogramma en de startnotities voor de afzonderlijke onderzoeken. Ook ligt er een taak van de secretaris bij het aanbesteden van de externe onderzoeksopdracht en het onderhouden van het contact met het ingehuurd onderzoeksbureau. Dit zijn allemaal zaken die in de volgende hoofdstukken de revue passeren.

Naast de functies van voorzitter en secretaris valt nog het onderscheid te maken tussen interne en externe leden. Interne leden zijn afkomstig uit de eigen gemeenteraad en externe leden komen van buiten de raad. Vooral van de externe leden wordt deskundigheid op het vlak van onderzoek en beleidsanalyse verwacht. Bij het werven van externe leden kan het verfrissend zijn wanneer daarbij ook personen worden geworven die primair werkervaring in het bedrijfsleven hebben. Externen met een bedrijfskundige achtergrond zijn iets minder geneigd om ingesleten ambtelijke en bestuurlijke vanzelfsprekendheden te accepteren en zullen iets makkelijker wijzen op ondoelmatigheden.

Tot slot moet de interne organisatie van de rekenkamer aandacht hebben voor de **PUBLIC RELATIONS**. Een organisatie moet ook naar buiten toe laten zien, wat de organisatie doet. Vorm, beeld en sociale media (waaronder website, Twitter, Facebook) spelen een rol om het eigen profiel te versterken.

# HOOFDSTUK 3

## ONDERWERPSELECTIE

### 3.1 Monitoren

De bruikbaarheid van een rekenkamer neemt toe wanneer relevante onderwerpen op het juiste moment worden onderzocht en wanneer daarover tijdig aan de raad verslag wordt uitgebracht. Het is daarom verstandig te blijven volgen welke kwesties in de gemeenteraad aan de orde komen. Het volgen van de raadsagenda en de college-agenda wordt ook wel '**MONITOREN**' genoemd. De interne leden (de gemeenteraadsleden) van de rekenkamer hebben in dat opzicht een voorsprong: de raadsleden zitten immers bij elke vergadering. Ook de externe leden kunnen via raadpleging van de raadsagenda of via het volgen van belangrijke fragmenten van het raadsdebat (via streaming) zich op de hoogte stellen van het verloop van het maandelijkse debat. De secretaris kan gedurende het gehele jaar in de gaten houden welke thema's er binnen de gemeentepolitiek spelen.

Er zijn echter ook belangrijke thema's die niet tot een bespreking in de raad leiden. Zo kan het zijn dat er een groot verschil is tussen de beleidspretenties in de papieren werkelijkheid van de raad en de feitelijke prestaties van de gemeentelijke afdelingen richting inwoners. Rekenkameronderzoek kan de omvang van die kloof tussen ambitie en realisatie zichtbaar maken. Voor het gemeentebestuur kan het een risico zijn wanneer de feitelijke prestatie sterk afwijkt van de pretentie.

Een en ander vereisen dat de '**ANTENNE**' van de rekenkamer is gericht op wat er in de gemeente speelt. Van tijd tot tijd kan er over de onderwer-

pen die uit het raadsdebat naar voren komen een notitie worden opgesteld ter informatie aan de leden van de rekenkamer. Het bijhouden van een **GROSLIJST** met potentieel relevante onderwerpen gedurende het jaar, is een hulpmiddel. Het bijhouden van een groslijst werkt als geheugensteun. Periodiek (bijvoorbeeld één keer per jaar) kunnen de onderwerpen op de groslijst meer systematisch worden beoordeeld op hun potentie als geschikt onderwerp voor het volgende rekenkameronderzoek.

Om te weten wat in een gemeente belangrijke thema's zijn, moet de rekenkamer zich niet alleen door de politiek-bestuurlijke agenda laten leiden, maar ook oog hebben voor de **MAATSCHAPPELIJKE AGENDA**. De rekenkamer moet zich bij de keuze van de te onderzoeken onderwerpen niet alleen laten leiden door officiële documenten zoals raadsstukken of de agenda van het college. De rekenkamer kan ook gebruik maken van maatschappelijke signalen die naar voren komen in (sociale) media, burgerinitiatieven en bevindingen uit door andere instellingen verricht onderzoek.

Maatschappelijke bronnen voor interessante onderwerpen kunnen worden gevonden in onder meer: burgerinitiatieven richting gemeente (burgerverzoeken), berichten in de lokale media, klachtoverzichten, bezwaarschriften, gesprek met de gemeenteaccountant, klanttevredenheidsonderzoek, vertegenwoordigers van dorps- en wijkorganen en sportverenigingen.

Ook het moment speelt een rol bij het selecteren van onderwerpen die in aanmerking komen voor onderzoek. Zo heeft een gemeenteraad graag input over een onderwerp dat binnen afzienbare termijn zal worden herzien (bijvoorbeeld de vorige nota cultuurbeleid, of de inmiddels verouderde ruimtelijke structuurvisie).

Waar in de politiek, maar ook in de maatschappelijke publiciteit, de korte termijn veel aandacht krijgt, behoort het min of meer tot de natuurlijke positie van de rekenkamer juist aandacht te geven aan de gevolgen van in het verleden vastgesteld beleid op lange termijn.

## 3.2 Selectiecriteria onderzoeksprogramma

In de vorige paragraaf werd de input voor de groslijst gevormd door het volgen van de raadsagenda. Het is ook heel gebruikelijk om rechtstreeks aan de raadsfracties te vragen om met relevante onderwerpen voor het toekomstige rekenkameronderzoek te komen. Ook gesprekken met de controllers of de gemeenteaccountant kunnen behulpzaam zijn. De inwoners van de gemeente kunnen worden betrokken bij het aandragen van mogelijke onderwerpen voor rekenkameronderzoek. Dit kan door op de website van de rekenkamer deze optie met nadruk open te stellen.

Vanuit de betrekkelijk lange groslijst met interessante onderwerpen dient de rekenkamer tot een concreet en afgebakend **ONDERZOEKSPROGRAMMA** te komen. Bij dit schrappen en wieden, vervullen selectiecriteria een nuttige rol. De functie van het vastgestelde onderzoeksprogramma is onder meer om de gemeenteraad te informeren over de richting van het komende onderzoek. Daarnaast biedt het programma houvast aan de te onderzoeken afdelingen over wat hen (op termijn) te wachten staat. Voor de rekenkamer zelf is het overzicht van de voorgenomen onderzoeken nuttig bij de interne planning van de werkzaamheden. De functie van de selectiecriteria is om tot een beperkte lijst van zowel onderzoekbare als relevante onderwerpen te komen. Een onderzoeksprogramma zal in de praktijk gemiddeld één tot drie onderzoeken per jaar bevatten, afhankelijk van het budget waarover de rekenkamercommissie beschikt.

Zo moet een geschikt onderwerp allereerst gaan over zaken waarover de gemeenteraad of het college ook werkelijk iets te zeggen heeft. De raad en het college moeten invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de te onderzoeken verschijnselen, die dus *binnen de bevoegdheden en financiële middelen* van de gemeente vallen.<sup>24</sup> Het selecteren van een onderwerp wordt belangrijker, wanneer de gemeente op dit terrein **BELEIDSRUIMTE** heeft om ook andere dan de geijkte beleidskeuzen te maken of zelfs belangrijke verolgkeuzen naar aanleiding van het voorgenomen onderzoek moet maken.

---

<sup>24</sup> De gemeente is dus wel de primaire actor van het bestudeerde beleid.



Het is belangrijk dat de rekenkamer in het oog houdt dat onderzoeken over een bepaald onderwerp **TOEGEVOEGDE WAARDE** hebben. De rekenkamer moet zich ervan verzekeren dat er over de geselecteerde onderwerpen niet al eerder onderzoek is gedaan door de rekenkamer zelf, de gemeente, de accountant, de interne controller of externe partijen.

De gemeente moet daarnaast een **SUBSTANTIEEL BELANG** hebben bij het voorwerp van onderzoek. Bijvoorbeeld omdat de uitgaven voor dit onderwerp fors zijn gestegen, het een kwestie van hoge politieke prioriteit betreft of omdat het bepaalde risico's voor de gemeente met zich brengt. Behalve kostenbesparing kan het onderzoek ook leiden tot mogelijkheden om de **MAATSCHAPPELIJKE BATEN** van het beleid verder te vergroten door bijvoorbeeld bij te dragen aan betere dienstverlening, een beter sluitende handhaving of meer spontane naleving. Het maatschappelijk effect van het betreffende beleid moet, zeker op lange termijn, groot zijn. Daarnaast is het van belang dat het beleid burgers en instellingen (kortom: de samenleving) raakt.

Aanwijzingen dat het gemeentebestuur niet effectief is, goedkoper kan of wellicht niet rechtmatig is, kunnen aanleiding geven het onderwerp op te nemen in het onderzoeksprogramma. Aanwijzingen dat in de besluitvorming of uitvoering wellicht niet integer is gehandeld, versterken het belang van het onderwerp voor mogelijk onderzoek.

Ook het ontbreken van afdoende (betrouwbare) antwoorden op vragen uit de raad of uit de lokale samenleving, kan een reden vormen om een onderwerp hoger op de onderzoeksagenda te zetten. *Dit gebrek aan betrouwbare, objectieve informatie* en de verwachting dat met het rekenkameronderzoek nieuw licht op een kwestie kan worden geworpen, zijn belangrijke aandachtspunten.

Er spelen ook *praktische* overwegingen. Van belang is dat het onderwerp met de middelen waarover de rekenkamer beschikt, kan worden onderzocht. De deskundigheden binnen de rekenkamer en de eventueel aan te trekken externe onderzoekers zijn niet onbepaald. Het is van belang de

eigen beperkingen in het oog te houden en geen onderwerpen aan te pakken die de krachten van de rekenkamer te boven gaan.

Indien er meerdere onderwerpen op het programma staan, is het plezierig wanneer er sprake is van een zekere spreiding. Die **SPREIDING** kan er zijn naar de diverse uitgavenprogramma's (beleidssectoren) op de programmabegroting. Maar die spreiding kan er ook zijn naar de diverse bestuurlijke portefeuilles of naar de verschillende taken van de gemeente.

Het definitieve onderzoeksprogramma zal met een begeleidende brief ter kennisneming aan de raad worden aangeboden. Het verdient aanbeveling het onderzoeksprogramma op de website van de rekenkamer te plaatsen, zodat een ieder daarvan kennis kan nemen.

Het werken met een onderzoeksprogramma kan de rekenkamer ondersteunen om over een langere periode (bijvoorbeeld twee kalenderjaren) te komen tot een evenwichtige verdeling van onderwerpen over diverse beleidsterreinen. Hiermee voorkomt de rekenkamer dat bepaalde onderwerpen onevenredig vaak of juist opvallend weinig aan bod komen. De uiteindelijke keuze voor de te onderzoeken onderwerpen is geen objectief gegeven, maar de uitkomst van discussie, waarin de genoemde criteria een objectiverende rol spelen. Uiteindelijk gaat het echter om beredeneerde inschattingen en geslaagde argumentatie.

### 3.3 Organiseren keuzeprocess

Op de in de vorige paragraaf genoemde criteria kan min of meer *objectief* worden gescoord. Dit kan elk lid van de rekenkamer voor zich doen. De verschillen in waardering tussen de leden van de rekenkamer kunnen dan binnen de rekenkamercommissie worden besproken.

Het is echter ook een voor de hand liggende mogelijkheid om bij de toepassing van de selectiecriteria ook de raadsleden (of de leden van de zogeheten begeleidingscommissie) te betrekken. In veel gemeenten is er een

begeleidingscommissie: enkele raadsleden die meer in het bijzonder in overleg treden met de rekenkamer over onder meer het onderzoeksprogramma. Het ligt voor de hand de leden van deze begeleidingscommissie een belangrijke stem te geven bij zowel de totstandkoming van de groslijst als in het proces waarbij door schrappen en wieden de uiteindelijke top drie (het onderzoeksprogramma) tot stand komt.

Na het inwinnen van deze adviezen is het uiteindelijk aan de onafhankelijke rekenkamer zelf om het definitieve onderzoeksprogramma vast te stellen. Van het ordentelijk doorlopen van een procedure mag in ieder geval wel worden verwacht dat de uitleg waarom bepaalde onderwerpen voor onderzoek zijn geselecteerd met meer kracht van argumenten kan worden geleverd.

### 3.4 Valkuilen

Een rekenkamer moet woekeren met schaarse middelen zoals: tijd, geld, menskracht. Het is onverstandig veel energie te verspillen aan niet relevant of niet-onderzoekbare onderwerpen. Vergelijk het doen van rekenkameronderzoek met een hordeloop. Het vinden van een geschikt onderzoeksonderwerp is meteen de eerste horde. Om heelhuids te finishen is het nemen van de eerste horde belangrijk, maar niet voldoende. De rekenkamer moet zich hoeden voor de misvatting dat de keuze voor een geschikt onderwerp *als vanzelf* een goed resultaat oplevert. Het onderzoek moet namelijk wel op een correcte wijze worden uitgevoerd.

Een onderzoeksvraag verkeerd stellen, is hem verkeerd beantwoorden. Met het begrip onderwerp wordt vaak verwezen naar het materiële object van het onderzoek: bijvoorbeeld het wegenonderhoud. Bij een adequate onderwerpskeuze hoort echter ook een goede doordenking van het te onderzoeken (vaak normatieve) aspect. Deze **FOCUS** kan bijvoorbeeld de doelmatigheid van het wegenonderhoud inhouden: *'worden er geen wegvakken opnieuw geasfalteerd terwijl de bestaande deklaag nog in orde is'*; of *'worden er ten onrechte onderhoudsbeurten overgeslagen waardoor achter-*

*stallig onderhoud ontstaat en de herstelkosten in de toekomst juist veel hoger uitvallen'.*

De wettelijke taakopdracht van de rekenkamer is om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van *het gevoerde bestuur*. Dat *gevoerde bestuur* wordt in de praktijk vaak geassocieerd met een bepaald beleid of een bepaald beleidsterrein. Zet er '-beleid' achter en je hebt het onderwerp bij de kop: grondbeleid, Wmo-beleid, subsidiebeleid. Onderzoek naar de doelmatigheid kan echter óók door te kijken naar andere thema's zoals: doelgroepen (schooluitval, recidivisten, non-gebruik), beleidsinstrumenten (gebrekkige handhaving, niet geslaagde voorlichting, oneigenlijk gebruik), of tekortschietende klanttevredenheid (klachten, bezwaren, protesten).

Onderwerpkeuze, formuleren van deelvragen en nadere afbakening (in ruimte en tijd) leiden tot een **VERSMALLING** en concretisering van het te onderzoeken aspect van het gevoerde bestuur. Concretisering maakt het onderwerp onderzoekbaar. Het is wel van belang dat datgene dat grondig in kaart wordt gebracht wel een **ALGEMENE STREKKING** heeft.

# HOOFDSTUK 4

## STARTNOTITIE

### 4.1 Doel startnotitie

Een eerste doel van de startnotitie is om het uit te voeren onderzoek planmatig aan te pakken en de voortgang te bewaken. Aan de hand van de startnotitie kan ook van te voren worden beoordeeld of het voorgenomen onderzoek wel uitvoerbaar is en of er geen essentiële elementen over het hoofd worden gezien.

Indien het onderzoek voor een deel wordt uitbesteed, verschaft de startnotitie duidelijkheid aan de offranten<sup>25</sup> over wat er van hen wordt verlangd. De offrant komt vervolgens met een verder uitgewerkt onderzoeksplan en het bijbehorende prijskaartje. Als de startnotitie en het geoffreerde onderzoeksplan eenmaal definitief zijn vastgesteld, kunnen deze documenten worden gebruikt om aan de raad (en ook aan de te onderzoeken afdelingen) uiteen te zetten wat er in het onderzoek wordt onderzocht (en hoe dat onderzoek wordt uitgevoerd). Bovendien kan aan de startnotitie informatie worden ontleend over de vermoedelijke datum van afronding, dus over het oplevermoment.

De meeste gemeentelijke rekenkamercommissies besteden het onderzoek uit. Voordat de rekenkamer aan een onderzoeksbureau kan vragen om een uitgewerkt onderzoeksontwerp (offerte) op te stellen, moet de rekenkamer eerst aangeven wat het onderwerp is, wat de vraagstelling is,

---

<sup>25</sup> De externe onderzoeksbureaus waarvan offerte wordt gevraagd.

aan wat voor soort normatief toetsingskader de rekenkamer denkt<sup>26</sup>, en welke tijds- en budgetlimiet gelden. Als in het navolgende wordt gesproken over het begrip startnotitie, zal dat bij een uitbestedende rekenkamer vaak het document zijn dat aan de offerende onderzoeksbureaus wordt toegezonden: dus de toelichting bij het verzoek een offerte uit te brengen.

Daarnaast zijn er ook (onafhankelijke) rekenkamers die het gehele onderzoeksplan zelf opstellen en vervolgens het onderzoek zelf uitvoeren. De medewerkers van deze rekenkamer richten zich bij hun gegevensverzameling tot de organisatie van het college of tot een verbonden partij met bepaalde vragen. Ook benadert de rekenkamer deze partijen, omdat zij van hen bepaalde documenten wil inzien. Er bestaat bij de betrokken instanties meestal grote behoefte om deze verzoeken om informatie te kunnen plaatsen in een breder kader. Partijen als het college van burgemeester en wethouders en verbonden partijen willen begrijpen waarom de informatie wordt opgevraagd en wat de rekenkamer vervolgens met deze informatie gaat doen. In deze informatiebehoefte kan de startnotitie/het definitieve onderzoeksplan voorzien.

Gaat het om een rekenkamer die het onderzoek door de eigen onderzoekers laat uitvoeren, dan is toezending van de startnotitie een bekendmaking aan de onderzochte organen en functionarissen wat de onderzoekers gaan doen. In de startnotitie staat wat de tijdsvolgorde (planning) is en welke methoden worden gehanteerd. Ook wordt door beide partijen<sup>27</sup> hun contactpersoon geïntroduceerd, die kan worden aangesproken op het onderzoek of op het aanleveren van informatie. De startnotitie is behulpzaam als algemene toelichting op de documenten en de medewerking die van de onderzochte bestuursorganisatie worden gevraagd.

---

<sup>26</sup> Het maakt voor het onderzoeksontwerp veel uit of het een beschrijvend onderzoek gaat worden, of dat de Rekenkamer juist wil dat er wordt geoordeeld. En als er moet worden geoordeeld, maakt het weer veel uit of er wordt gekeken naar zaken als klanttevredenheid en het in acht nemen van correcte procedures (transparantie) dan dat er moet worden gekeken naar doelbereiking (effectiviteit) en eventuele besparingen (doelmatigheid).

<sup>27</sup> Zowel van de rekenkamer als van de onderzochte afdeling van de gemeente of andere organisatie.

Bij zowel uitbesteden als zelf-doen, zal het voorkomen dat de startnotitie ook wordt toegezonden aan de gemeenteraad of aan de directeur-secretaris. In beide gevallen is de startnotitie het resultaat van een inmiddels afgesloten vooronderzoek. Het vormt de afronding van een eerste oriëntatie op het onderwerp. De startnotitie is een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de verdere fasen in van het rekenkameronderzoek.

## 4.2 Eisen aan startnotitie

In de eerste plaats dient een startnotitie een beantwoordbare **ONDERZOEKSVRAAG** te bevatten. Er wordt ook wel gesproken over de probleemstelling. Het kan een beschrijvende, een oorzakelijke (verklarende), maar vaak ook een beoordelende (normatieve) vraag zijn die tevens een beschrijvende of oorzakelijke vraag impliceert.

Verder dient een startnotitie een **DOELSTELLING** te kennen. Want wat is het gebruiksdoel waarvoor deze informatie wordt verzameld? Het beantwoorden van de opgeworpen onderzoeksvraag dient een bepaalde reden. Waarom wil de rekenkamer deze onderzoeksvraag beantwoorden? Waarom moeten de raadsleden dit straks allemaal weten? Nu zullen veel rekenkamers niet het woord doelstelling gebruiken. Gebruikelijker is om te spreken over de **RELEVANTIE**; *het waarom* van het onderzoek. Vaak is er dan een koppeling met een bepaalde bevoegdheid van de gemeente die binnen afzienbare tijd (opnieuw) zal worden uitgeoefend. Dus wellicht kan dan worden verwezen naar een besluit dat op de raadsagenda staat.

Het derde element dat de startnotitie moet omvatten is een aanduiding van het object van onderzoek. Dat **OBJECT (DE LOCUS)** is meestal of een bepaald beleid, een instrument of een bepaald organisatieonderdeel. Maar of we het nu hebben over overheidsbeleid of over overheidsorganisatie, beide worden gekenmerkt door het feit dat het altijd twee kanten heeft. Enerzijds zijn er de bedoelingen: wat is er in de raad officieel afgesproken; wat staat er in de wet; wat wil het gemeentebestuur bereiken. Dit is het formele, officiële deel. Anderzijds is er ook een feitelijke laag; wat gebeurt

er in de praktijk; wat wordt er in feite bereikt. Wat kunnen de onderzoekers waarnemen, constateren?

Om deze normatieve kant van het object te beschrijven ga je als een jurist op zoek naar bepaalde officiële normatieve documenten, afspraken en verwachtingen. Om de feitelijke kant van de zaak in kaart te brengen, zal er een feitenonderzoek worden gedaan. Er worden waarnemingen gedaan dan wel tellingen geraadpleegd. Het is verstandig om het object van onderzoek zowel te duiden in de formele termen (*'zoals bedoeld'*) als ook in waarneembare termen (*'zoals kan worden waargenomen'*).

Het vierde element dat regelmatig ontbreekt, maar er eigenlijk wel in moet staan, is het **NORMATIEVE EVALUATIECRITERIUM**.<sup>28</sup> Als er in het onderzoek gekeken gaat worden naar de effectiviteit, rechtmatigheid, klanttevredenheid van burgers, of doelmatigheid, dan heb je om die normatieve beoordeling (de focus) te kunnen verrichten soms meer geconcretiseerde maatstaven nodig. Meestal worden die in het hoofdonderzoek nog verder uitgewerkt. Maar het is raadzaam om in een vroeg stadium aan te geven of we vooral gaan kijken naar klanttevredenheid dan wel of vooral wordt gekeken of zaken *judgeproof* zijn; of dat het er om gaat dat we willen dat het zo optimaal (doelmatig mogelijk) is. In de praktijk van het rekenkameronderzoek komen we het begrip evaluatiecriterium niet tegen. Wel wordt er een onderscheid gemaakt naar het type onderzoek dat wordt verwacht. Onderzoeken kunnen bijvoorbeeld onder meer gaan over rechtmatigheid, doeltreffendheid of transparantie. Zo nu en dan wordt in de startnotitie aandacht besteed aan het **BEORDELIJNGSKADER**.

Tenslotte zal een startnotitie enige informatie moeten bevatten over het **TIJDSBUDGET** en het **GELDBUDGET**. Soms is de timing van een onderzoeksrapport van groot belang. De einddatum domineert dan het onderzoek. Een onderzoek dat te laat komt, is dan veel minder bruikbaar dan als het tijdig in die besluitvorming wordt meegenomen. Wanneer de collegevorming, vaststelling van de begroting of de vaststelling van verordening al

---

<sup>28</sup> *Verwante termen zijn: beoordelingskader, normenkader.*



heeft plaatsgevonden, kan een rekenkamerrapport als mosterd na de maaltijd worden ervaren. Zoiets vraagt overleg met de griffie.

De onderzoekers, of ze nu extern worden ingehuurd of dat ze het onderzoek in dienst van de rekenkamer doen, moeten weten hoeveel werktijd (te factureren of te schrijven uren) er beschikbaar is. Aan de hand van deze randvoorwaarde kan worden bepaald, wat nog wel kan worden meegenomen en wat niet (meer) kan worden onderzocht binnen het afgesproken kader. Over het algemeen bevat een verzoek tot offerte een indicatie van de budgetbeperking.

In deze paragraaf werden vijf eisen geformuleerd waaraan een startnotitie moet voldoen. Soms is zo'n startnotitie een half A-4tje. Er zijn echter ook startnotities die twintig bladzijden beslaan en dan toch niet alle vijf elementen bevatten. Het is de kunst om ten aanzien van alle eisen duidelijke uitspraken te doen en toch te zorgen dat het een beknopte notitie wordt.

## 4.3 Methoden opstellen startnotitie

### **BELEIDSRECONSTRUCTIE**

Om tot een startnotitie te komen, kunnen verschillende methoden worden gehanteerd. Bij de methode van de beleidsreconstructie kijkt de opsteller van de startnotitie eerst naar wat er in het collegeprogramma over het onderwerp is afgesproken. Daarbij zijn de afspraken over de na te streven **DOELEN** van belang. Vervolgens is de begroting of verordening belangrijk om te kijken wat er is afgesproken over de beschikbaar te stellen **MIDDELEN**. Jaarverslagen, jaarrekeningen en tussentijdse managementrapportages bieden ook veel inzichten. Tot slot kijkt de opsteller ook naar welke toezeggingen het college aan de gemeenteraad heeft gedaan en gaat de opsteller daarnaast na of er door de raad over het betreffende onderwerp een motie is aangenomen: dus een duidelijke **WENS** werd uitgesproken. Deze beleidsreconstructie richt zich op de middelen die het college kan gebruiken, op wat er moet worden bereikt en ook op welk **TIJDSTIP**. Bij de reconstructie zal ook worden gekeken **NAAR WIE** deze

activiteiten moet gaan uitvoeren.<sup>29</sup>

Van het reconstrueren van beleid kan de opsteller een hele exercitie maken. Hiermee krijgt de uitvoerder van het vooronderzoek (vaak de secretaris van de rekenkamercommissie) zicht op de veranderingen in het vastgestelde beleid in de loop der tijd, op de doelstellingen, de aangewezen middelen, de doelgroepen, de einddoelen, en met name ook de **TERMIJNEN** die moeten worden gehaald.

Diverse handleidingen geven aanwijzingen voor het analyseren van voorgenomen beleid. In deze literatuur worden suggesties gedaan voor het maken van een **DOELBOOM**, een veldmodel van het uitvoeringsveld of een tijd-as. Een tijd-as kan gaan over de *verandering* in het beleidsdoel, de verandering in de beleidsmiddelen of in de meest centrale veronderstellingen achter het beleid. Bij het reconstrueren van een beleid van een gemeente is het handzaam om in de rapportage niet naar volledigheid en uitputtendheid te streven, maar de **KENNELIJKE BEDOELING** van het beleid weer te geven. De kennelijke bedoeling van het beleid is de centrale doelstelling(en) die volgens de beleidsvoerder het antwoord is op de als problematisch ervaren uitgangssituatie.

Gemakshalve wordt in deze inleiding achterwege gelaten dat je niet alleen het beleid van de eigen gemeenteraad in kaart kan brengen, maar ook het overkoepelende beleid van provincie, Rijk of Europese Unie. Het meeste beleid dat door een gemeente tot uitvoering wordt gebracht, is immers medebewindsbeleid dat mede door andere overheidslagen werd vastgesteld.<sup>30</sup>

### **VERGELIJKEN MET ANDERE REKENKAMERS**

Bij het bepalen van de methode om tot een startnotitie te komen, kan de opsteller ook bestuderen hoe andere rekenkamers hetzelfde onderwerp hebben onderzocht. Langs deze weg kan de rekenkamer inspiratie voor de

---

<sup>29</sup> *De methodiek van de beleidsreconstructie wordt uitgewerkt door Hans Bressers en Pieter-Jan Klok in hun hoofdstuk "De inhoud van beleid" in: Overheidsbeleid. Zie in datzelfde boek de bijdrage van Berend Tirion over de Beleidstheorie.*

<sup>30</sup> *Hoewel gemeentebestuurders meestal niet erg vrolijk reageren wanneer je hen daar op wijst.*

eigen startnotitie opdoen. De eindrapporten van rekenkameronderzoek naar bijvoorbeeld het gemeentelijke grondbeleid of het onderzoek naar het gemeentelijke re-integratiebeleid geven een goede indruk welke maatstaven deze onderzoekers voor deze beleidsterreinen hebben gekozen.<sup>31</sup> Hierin komt duidelijk naar voren op *welke elementen van het beleidsproces* de aandacht van de onderzoekers zich richt. Te lezen valt welke activiteiten en onderdelen van het beleid volgens deze onderzoekers bepalend zijn voor het succes of falen van het beleid.

Dat een ontwerper van een onderzoek kijkt hoe andere onderzoekers hetzelfde onderwerp hebben onderzocht, is een heel natuurlijke werkwijze. Er kan zo sprake zijn van voortschrijdend inzicht. De rekenkamercommissie gaat op de schouders van voorgangers staan. In kringen van rekenkameronderzoekers zal men niet vaak het verwijt horen dat er *plagiaat* ('leentje buur') werd gepleegd. Niet alleen onderzoeken op de website van de NVRR, ook onderzoeken die werden gedaan door een andere rekenkamer waarvan de functionaris ook lid is, kunnen inspiratie opleveren. Dit kan een vorm van **KRUISBESTUIVING** worden genoemd. Er wordt niet slechts gekopieerd, er worden ook lessen getrokken, er kan worden voortgebouwd en er kunnen verbeteringen worden doorgevoerd.

Dit kopiëren is een veelgebruikte methode. In de Middeleeuwen was kopiëren van een klassiek voorbeeld 'de' methode bij uitstek. Volgens dr. Arend Geul is beleid kopiëren één van de meest gebruikte methoden om beleid tot stand te brengen: '*Slim kopiëren van andermans oplossingen is in de praktijk een gebruikelijke methode om snel, goedkoop, en effectief een problematiek te tackelen.*'<sup>32</sup>

## **BRAINSTORMEN**

De methode die het meest wordt gebruikt om aldus een startnotitie op te stellen, is het voeren van *creatieve* groeps gesprekken. De **BRAINSTORMMETHODE** kent vaak een zekere tijdsdruk en onder de deelnemers een gevoel van urgentie. Brainstormen staat of valt vaak met een breed samenge-

---

<sup>31</sup> <https://www.nvrr.nl/bibliotheek>

<sup>32</sup> Arend Geul, *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie, Boom Lemma, 2013.*

stelde gespreksgroep, goede gespreksleiding en de bereidheid van de deelnemers actief en betrokken mee te denken. Een brainstorm is vooral vruchtbaar wanneer er sprake is van goede verslaglegging. Dit laatste is iets dat er regelmatig bij inschiet. Als er geen aandacht is voor **VERSLAGLEGGING**, kan het tijdens de vervolvergadering gebeuren dat de gespreksdeelnemers opnieuw het wiel uitvinden. Belangrijk bij brainstorming is dat er onder de deelnemers de intellectuele vrijheid heerst om te kunnen zeggen wat er in hen opkomt. Het mag niet zo zijn dat één persoon of bepaalde personen het groepsdenken (gaan) domineren en bij voorbaat bepaalde gedachten (weg)censureren.

### **ONTWERPEN VAN ONDERZOEK**

De meeste rekenkamers laten het gedetailleerd ontwerpen van het onderzoek over aan extern ingehuurde onderzoekers. Maar sommige secretarissen van rekenkamers gaan zover dat ze in feite het onderzoek al in delen hebben ontworpen. Er zijn onderzoeksbureaus die de offerte binnenhalen door zo getrouw mogelijk hetgeen dat al in het verzoek tot offerte stond uitgeschreven, over te nemen. Anderzijds zijn rekenkamers in veel situaties zeer terughoudend, weinig sturend en laten zij aan de offerende bureaus veel ruimte om het onderzoeksontwerp vast te stellen. Toch is er altijd wel in zekere zin, bij de offerte uitvraag, sprake van een **RUDIMENTAIR ONDERZOEKSONTWERP**.

Het valt te overwegen om in de offertefase de uit te nodigen bureaus expliciet te vragen om kritisch te reflecteren op de voorlopige probleemstelling en het voorlopige of rudimentaire onderzoeksontwerp (de startnotitie). Op die manier kan optimaal gebruik worden gemaakt van de onderzoekexpertise van het onderzoeksbureau; en krijgt men een goede indruk van de creativiteit van het onderzoeksbureau op het te onderzoeken beleidsterrein.

Bibliotheken zijn volgeschreven over het ontwerpen van onderzoek.<sup>33</sup> Dus ook over de keuze van methoden van gegevensverzameling en methoden van gegevensanalyse. Het is vaak lang geleden dat de leden van de reken-

---

<sup>33</sup> Sandra van Thiel, *Bestuurskundig onderzoek*, Coutinho, 2015.

kamercommissie dergelijke handboeken in het kader van hun opleiding hebben bestudeerd. Toch komen we bij de verzameling van de benodigde gegevens veel vaste elementen tegen:

- *documentenstudie*
- *gesprekken met informanten en respondenten*
- *tijdreeksen en tabellen op basis van gegevens uit de ambtelijke statistiek*
- *enquête onder leden van de doelgroepen van het beleid*
- *hergebruik van eerder onderzoek (klanttevredenheid, klachtenoverzicht, gebruik voorzieningen)*

Bij de analyse van de verzamelde gegevens komen we vaak tegen:

- *vergelijking van de realisatie en uitvoering met de oorspronkelijke bedoelingen (toetsing aan normenkader)*
- *de beschikbare informatie in de ambtelijke organisatie wordt vergeleken met informatie zoals deze aan de raadsleden wordt bekend gemaakt (informatieverstrekking)*
- *vergelijking van situaties waarin bepaalde doelen wel werden bereikt (of middelen wel correct werden toegepast) met situaties waarin doelen niet werden bereikt (of de middelen niet correct werden toegepast)*

Hoewel er veel kwantitatieve gegevens worden verzameld (vooral over de financiële uitgaven en het tijdsverloop), zijn de analyses zelf meestal kwalitatief van aard (het aantal onderzoekseenheden is ook klein).

De kwaliteit van een onderzoeksontwerp kan worden beoordeeld aan de hand van vier eisen. De eerste drie kwaliteitseisen zijn: er is een probleemstelling; er is een normatief toetsingskader; er is duidelijkheid welke onderzoekgegevens zullen worden verzameld (materieel object). In de vierde plaats is van belang dat in de startnotitie wordt aangegeven *hoe de analyse* van de verzamelde gegevens vorm zal krijgen. Dit is een element dat met regelmaat ontbreekt. Belangrijke vragen bij het maken van het analyseplan zijn: welke vergelijking, verschillen-analyse of beoordeling gaan de onderzoekers straks uitvoeren? Het analyseren van de verzamelde gegevens neemt vrijwel steeds de vorm aan van vergelijken. Relevante vergelijkingen zijn:

- *de periode van voor de toepassing van maatregel vergelijken met de situatie na de maatregel*
- *vergelijken van het oorspronkelijke plan met de feitelijke gang van zaken*
- *vergelijken van terreinen waar de maatregel (reeds) wordt toegepast met gebieden waar dat (nog) niet het geval is*
- *vergelijken van tussenliggende processen (zoals informatieverstrekking, uitvoering, naleving, handhaving) met vooraf geformuleerde normen voor deze tussenliggende processen of met (tevredenheids)oordelen van de direct betrokkenen.*

Veel analyses hebben een kwalitatief karakter, het aantal waarnemingen is beperkt. De conclusies berusten dan voor een deel op argumentatie en plausibiliteit.

## 4.4 Besluit

Het rekenkameronderzoek moet nieuwe kennis opleveren. Toch wordt gepoogd van te voren een duidelijke en precieze startnotitie op te stellen. Beide zaken lijken strijdig. Niet alles dat tijdens de uitvoering van het onderzoek naar voren komt, kan van te voren worden voorzien. Dat hoeft ook niet. De **VRAGEN** die de rekenkamer probeert te beantwoorden, liggen wel vast. Ook de wegen die worden bewandeld om de benodigde gegevens te verkrijgen, liggen na het vaststellen van de startnotitie grosso modo vast.

Tijdens de uitvoering van het eigenlijke onderzoek komt vaak de informatie successievelijk beschikbaar die de onderzoeker nodig heeft om de vervolgkeuzen te maken ten aanzien van gegevensbewerking en gegevensanalyse. Dus een goede startnotitie is één, maar een doordachte uitvoering van het onderzoek blijft van groot belang. In de communicatie tussen onderzoekers en de rekenkamer speelt de startnotitie een belangrijke rol. Juist ook bij de uitvoeringsfase van het onderzoeksplan is het verstandig dat er regelmatig onderling contact wordt onderhouden tussen onderzoekers en de rekenkamer.

# HOOFDSTUK 5

## UITBESTEDEN VAN REKENKAMERONDERZOEK

### 5.1 Uitvoeringsvormen van onderzoek

De rekenkamer kan verschillende keuzen maken voor de uitvoerende fase van het onderzoek. De uitvoeringsfase mondt uiteindelijk uit in een **NOTA VAN BEVINDINGEN**. De rekenkamer kan er allereerst voor kiezen om zelf de uitvoering van het onderzoek op zich te nemen, waarbij soms (tijdelijk) uitbreiding van de eigen capaciteit en deskundigheid benodigd is. Ook kan de rekenkamer de keuze maken om samen te werken met andere rekenkamers.

In 80% van de gevallen wordt het eigenlijke onderzoek echter niet door de leden van de rekenkamercommissie zelf gedaan, maar door externen. Een beroep op externen kan nodig zijn met het oog op uitbreiding van de onderzoekscapaciteit (kwantiteit) als ook met het oog op specifieke expertise (kwaliteit). Als de eigen expertise of capaciteit tekort schiet, ligt inhuur daarvan bij derden voor de hand.

Het inzetten van externen bij het eigenlijke onderzoek kan overigens op verschillende manieren plaatsvinden. De rekenkamer kan ervoor kiezen derden in te huren, onderdelen van het project uit te besteden, gebruikmaken van detachering, stageplaatsen creëren of een begeleidingsgroep met externe deskundigen instellen. De keuze voor zelf-doen of uitbesteden hangt af van de eigen capaciteit. Specifieke expertise (cybersecurity,

grondexploitatie) kan soms beter worden ingehuurd dan zelf worden verworven.

Een andere mogelijkheid is dat rekenkamers van verschillende gemeenten gezamenlijk een onderzoek opzetten en uitvoeren. Zo hebben de rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar de informatieve waarde van de programmabegrotingen van hun gemeenten. In Fryslân werd in 2016–2017 door dertien rekenkamercommissies gezamenlijk onderzoek naar het functioneren van de WMO na de decentralisatie in 2015 gedaan.

Een variant is om externe deskundigheid in te schakelen bij het kritisch meelesen van tussenrapportage van het onderzoek. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij het onderzoek verkeersveiligheid van de rekenkamer Den Haag, bij het onderzoek rioolbeleid van de rekenkamercommissie Nijmegen, en ook bij recent verschenen onderzoek naar de WMO door de rekenkamercommissie Venlo.

Het vertrekpunt van het offertetraject wordt gevormd door de vastgestelde startnotitie waarin de onderzoeksvragen opgenomen zijn. Alvorens over te gaan tot aanbesteding is het verstandig goed kennis te nemen van het aanbestedingsbeleid van de eigen gemeente. Want het algemene (gemeentelijke) aanbestedingsbeleid is ook van toepassing op het inwinnen van offertes door de rekenkamercommissie.

## 5.2 Stappen in proces uitbesteding

In deze paragraaf wordt het uitbesteden van een onderzoek beschreven in de vorm van een stappenplan. Allereerst neemt de rekenkamer telefonisch contact op met de kandidaat opdrachtnemers met de vraag of zij in principe in de gelegenheid zijn om een offerte uit te brengen. Bij dit verzoek om offerte uit te willen brengen, speelt de **STARTNOTITIE** een belangrijke rol. Deze krijgen de kandidaat opdrachtnemers toegestuurd op basis waarvan offerte kan worden uitgebracht.



Het is raadzaam om ook bij het offerende bureau aan te geven welke elementen in ieder geval in de offerte moeten worden opgenomen. Dit betreft bijvoorbeeld het normenkader dat in het onderzoek wordt gehanteerd. Tussen onderzoeksbureau en rekenkamer(commissie) zal op dit punt overeenstemming moeten bestaan.

Daarnaast zal in de offerte vaak de ervaring en de deskundigheden binnen het onderzoeksteam worden opgesomd, waarbij per lid van het onderzoeksteam staat uitgesplitst voor hoeveel uur zij beschikbaar zijn voor de uitvoering van het onderzoek. Het onderzoeksbureau doet in de offerte ook een opgave van de opdrachten die voor dezelfde gemeente zijn of worden uitgevoerd. Op basis hiervan kan worden beoordeeld of er sprake is van belangenverstremgeling (zie ook paragraaf 5.4).

Ook kan worden verzocht om in de offerte op te nemen dat verslagen van interviews aan de geïnterviewden worden teruggekoppeld en dat door het bureau wordt aangegeven op welke momenten er overleg met de rekenkamercommissie wordt gevoerd. Het ligt voor de hand dat het offerende bureau in de offerte zal opnemen welke actieve bijdrage er wordt verwacht van de rekenkamer en eventueel ook van de onderzochte afdeling.<sup>34</sup>

Het is belangrijk om aan het onderzoeksbureau informatie te verschaffen over de rekenkamer en het specifieke rekenkameronderzoek. Het is van belang duidelijk te maken welke bijdrage er na de oplevering van het onderzoeksrapport (de Nota van Bevindingen) van het bureau wordt verwacht. Bijvoorbeeld de rol die het externe bureau speelt bij het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor, het formuleren van het nawoord in het bestuurlijke rapport, het opstellen van persberichten en presentaties voor raadscommissies, alsmede de eventuele aanwezigheid van de onderzoekers bij de toelichting en verdediging van het rekenkamerrapport in de raadscommissie.

---

<sup>34</sup> Met name wat betreft het ter beschikking stellen van dossiers en documenten; en de medewerking die benodigd is voor het kunnen afnemen van de geplande interviews.

Na het ontvangen van alle offertes maakt de rekenkamer een selectie van de bureaus die in principe in aanmerking komen voor de opdracht. Deze bureaus worden vervolgens uitgenodigd om over de offerte op gesprek te komen. In de praktijk blijkt het goed werkzaam om op basis van de ontvangen offertes een shortlist te maken van twee bureaus en deze uit te nodigen voor een inhoudelijk gesprek met de rekenkamer waarin de offerte kan worden toegelicht.

Na het gesprek met de offererende bureaus kan de rekenkamer eventueel het onderzoeksbureau de mogelijkheid geven een herziene offerte op te stellen. Ten slotte maakt de rekenkamer daarna de keuze voor een bepaald onderzoeksbureau op basis van het gesprek en de al dan niet herziene offerte. Alhoewel er allerhande criteria zijn waaraan offertes kunnen worden beoordeeld, gaat het uiteindelijk ook om het vertrouwen bij de opdrachtgever dat de opdrachtnemer in staat is het onderzoek uit te voeren. Daarnaast zijn kennis en ervaring van de onderzoekers, ingewonnen referenties, gunstige prijs-kwaliteit verhouding van het onderzoek en eerdere ervaringen met het onderzoeksbureau belangrijke criteria bij de selectie. De mate waarin het bureau blijkt geeft de onderzoeksvragen uit de startnotitie te begrijpen en van een antwoord te kunnen voorzien en het vertrouwen van de rekenkamer in een goede invulling van de opdracht door het bureau zijn wellicht de belangrijkste criteria.

Als de opdracht is toegewezen, kan de rekenkamer een aankondiging van de uitvoering van het onderzoek naar de raad, de griffie, het college en de betrokken ambtenaren sturen. Het is wenselijk dat in deze **AANKONDIGING** wordt aangegeven wat het doel en de probleemstelling is van het onderzoek, en tevens welke onderzoeksactiviteiten worden uitgevoerd, welke personen het onderzoek uitvoeren, en volgens welke planning het onderzoek zal verlopen. Het is verstandig de onderzoekers persoonlijk te introduceren bij de afdelingen die in het onderzoek onder de loep worden genomen.

Op een dergelijke startbijeenkomst kan dan ook de bedoeling en de opzet van het onderzoek worden toegelicht en kunnen praktische zaken (wie is contactpersoon, welke dossiers zijn beschikbaar, tijdsduur en organisatorische belasting) worden afgestemd.

## 5.3 Succesfactoren

Een belangrijke succesfactor voor uitbesteding is de **PRECISIE** van de startnotitie. Een slordig uitgewerkte opdracht leidt niet snel tot een goed onderzoek. Vage vragen leiden tot vage antwoorden. Het formuleren van een afgebakende opdracht (startnotitie) vereist meestal het nodige voorwerk van de rekenkamer. Elementen voor een goede voorbereiding kunnen bijvoorbeeld zijn: het voeren van oriënterende gesprekken, het lezen van diverse beleidsnota's en het maken van een voorlopige beleidsanalyse zijn.

Het is ook denkbaar dat de startnotitie in nauwe samenspraak met een extern bureau wordt opgesteld. De rekenkamer heeft dan een rudimentaire probleemstelling en onderzoeksontwerp en werkt dat verder uit met behulp van de kennis van het onderzoeksbureau. Wordt voor deze methode gekozen dan dient de rekenkamer stil te staan bij de vraag of het aldus ontwikkelde onderzoeksontwerp door dat externe bureau wordt uitgevoerd of dat men juist een andere bureau selecteert om het onderzoek uit te voeren. Met het oog op verkeerde verwachtingen verdient het aanbeveling dat deze keuze vooraf bij het initiële bureau duidelijk moet zijn.

Het opstellen van een goede startnotitie kost tijd, maar is wel een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle uitbesteding. Een goede opdrachtformulering is concreet, met een eenduidige vraagstelling, afgebakend in termen van vraagstelling, tijd, middelen, en doelgericht op welke uitspraken en welke producten het onderzoek straks moet opleveren.

Het verdient aanbeveling om minimaal drie bureaus te benaderen voor het uitbrengen van een offerte. Zeker bij wat meer specialistische onderwerpen kan het nuttig zijn om via via de gespecialiseerde bureaus of onderzoekinstellingen op het spoor te komen. Daarnaast is het raadzaam bij andere rekenkamers te rade te gaan die vergelijkbaar onderzoek hebben

laten doen. De online databank van de NVRR<sup>35</sup> biedt toegang tot een groot aantal recente rapporten. Ook vergelijkbare vakafdelingen van andere gemeenten kunnen soms goede suggesties doen.

## 5.4 Aandachtspunten

De vijver van onderzoeksbureaus waaruit kan worden gevist, is niet groot. Bureaus die wellicht interessant zijn om een rekenkameronderzoek uit te voeren, blijken vaak ook al werkzaam te zijn voor de gemeente. Dit brengt het risico van belangenverstremeling met zich mee. Het is aan te bevelen om al bij de offerte-uitvraag aan de offerende bureaus te vragen of zij op het betreffende terrein ook werkzaam zijn (geweest) voor de gemeente. Dit kan er vervolgens toe leiden dat een potentieel interessant bureau moet afvallen. Een rekenkamer moet zo vroeg mogelijk in het proces nagaan of er belangenverstremeling kan optreden tussen het onderzoeksbureau en de gemeente. De offerteaanvraag is hiervoor een goed moment.

Veel misverstanden tussen rekenkamer(commissie), onderzoekers en onderzochte diensten kunnen worden voorkomen door een aantal procesmatige zaken goed te regelen. Frequent contact tussen rekenkamer(commissie) en externe onderzoekers is noodzakelijk om vroegtijdig afwijking van de oorspronkelijke vraag, frictie met de onderzochte diensten en lacunes in redeneringen te kunnen signaleren. Houdt dus frequent contact, zowel met de onderzoekers als met de ambtelijke organisatie die wordt onderzocht. Zo is de rekenkamer tijdig op de hoogte wanneer zich problemen in het onderzoek voordoen.

Het is aan te bevelen om de eventuele aanwezigheid van (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(commissie) bij interviews die de onderzoekers voeren met diensthoofden of gemeentebestuurders van te voren af te stemmen. Tenslotte is het belangrijk dat de rekenkamer afspraken maakt over de wijze van dossiervorming, vastlegging van gesprekken, geheim-

---

<sup>35</sup> [www.nvrr.nl](http://www.nvrr.nl)

houding van onderzoekgegevens, overdracht van werkdossiers na afloop van het onderzoek en het intellectuele eigendom van het rapport. Met dat laatste wordt bedoeld dat het uiteindelijke rapport eigendom is van de rekenkamer en dat het externe bureau afziet van eigendomsaanspraken.<sup>36</sup>

Als voorgaande zaken niet goed worden afgesproken, ontstaat het risico dat het onderzoek een kant opgaat die niet meer aansluit bij de oorspronkelijke probleemstelling. De rekenkamer(commissie) krijgt dan iets anders dan waar zij om heeft gevraagd. Ook al kunnen daar goede redenen voor zijn, het is aan de rekenkamercommissie te besluiten of zij met wijzigingen in de onderzoeksaanpak akkoord gaat. Dit doet zij voordat er onomkeerbare keuzes in het onderzoek worden gemaakt. De rekenkamer(commissie) zal te allen tijde zelf de regie in handen houden. De rekenkamercommissie is tenslotte eindverantwoordelijk voor het onderzoek.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is de verhouding tussen de onderzoekers en de ambtenaren van de gemeente een punt van aandacht. Als die verhouding verstoord raakt, kan dat het onderzoek ernstig schaden. Onderzoekers kunnen bijvoorbeeld worden tegengewerkt en gegevens kunnen worden achtergehouden. Anderzijds kunnen er bij de onderzochten irritaties ontstaan wanneer onderzoekers slordig omgaan met gemaakte afspraken. Zo kan veel schade optreden. Ook dit soort zaken dient met spoed onder de aandacht van de rekenkamer(commissie) te komen zodat deze actie kan ondernemen.

In de eindfase van het onderzoek formuleert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen. Het is raadzaam om daar een aparte bijeenkomst voor te beleggen en aan het onderzoeksbureau te vragen om daarvoor een bespreeknotitie aan te leveren. Zoals eerder gememoreerd vereist rekenkameronderzoek een meer dan gemiddelde nauwkeurigheid en zorgvuldigheid. De rekenkamer(commissie) zal er dan ook alert op moeten zijn dat het beschreven en geanalyseerde feitencomplex, de daaruit te trek-

---

<sup>36</sup> Dit laat uiteraard onverlet dat in het eindrapport melding wordt gemaakt van en dank wordt uitgesproken aan (de medewerkers van) het bureau dat het veldwerk heeft verricht.

ken conclusies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen een logisch en navolgbaar geheel vormen. Er dient een beredeneerde relatie te zijn tussen de conclusies uit het onderzoeksrapport en de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Alle conclusies dienen gebaseerd te zijn op de gepresenteerde feiten en aan elke aanbeveling ligt een conclusie ten grondslag. Het is echter niet zo dat elke conclusie dient te worden gevolgd door een aanbeveling. In hoofdstuk 7 wordt hier op verder ingegaan.

# HOOFDSTUK 6

## DOORLOOPTIJDEN VAN REKENKAMERONDERZOEK

*Peter Polhuis en Esther Fogl<sup>37</sup>*

### 6.1 Doorlooptijden geïmpacteerd

Bij kritische evaluaties van rekenkameronderzoek is een opvallende eensgezindheid waar te nemen. Zowel vanuit de omgeving van rekenkamers<sup>38</sup> als vanuit rekenkamers zelf is er overeenstemming dat de doorlooptijden van de onderzoeken (te) lang zijn. Onderzoek in 2010 onder 101 rekenkamers liet zien dat 44% van de rekenkamers de doorlooptijd van het laatst gehouden onderzoek als lang kwalificeerde; 15% was zelfs van oordeel dat het onderzoek te lang had geduurd. Het gaat hier om belevingsoordelen. Het onderzoek leverde geen kwantitatieve gegevens op over de gemiddelde lengte van de doorlooptijd van deze onderzoeken.<sup>39</sup> Een zelfde kritisch geluid wordt gehoord als ook de afnemers van de rapporten van rekenkamers naar hun mening wordt gevraagd. In een grootschalig uitgevoerd onderzoek van het ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) wordt vastgesteld dat er waardering is voor de kwaliteit

---

<sup>37</sup> Dit hoofdstuk werd eerder onder dezelfde titel gepubliceerd in: Bestuurswetenschappen, afl.5/6, 2013, pp.139–147.

<sup>38</sup> Met rekenkamers worden ook rekenkamercommissies en andere invullingen van de rekenkamerfunctie bedoeld zowel voor de provincie als voor de gemeente.

<sup>39</sup> T. van der Zee & E. de Jong (2010) Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap NVRK, Nijkerk. blz. 27.

van onderzoeken, maar dat *het veld* de lange doorlooptijden als één<sup>40</sup> van de drie punten van kritiek noemt. De onderzoekers rapporteren dat de rekenkameronderzoeken soms wel langer dan een jaar duurden. Eén van de aanbevelingen van dit rapport is dan ook om de doorlooptijd van rekenkameronderzoeken te verkorten.<sup>41</sup>

Dat rekenkameronderzoeken lang duren is op zich niet verwonderlijk. Veel rekenkamers hebben een onderzoeksmodel gekozen dat in hoge mate is afgeleid van het model dat de Algemene Rekenkamer hanteert, en die lijkt niet erg bezorgd te zijn over de duur van haar onderzoek. Op de website van de Algemene Rekenkamer wordt met zoveel woorden opgemerkt dat de totale doorlooptijd van een onderzoek varieert van enkele maanden tot meer dan een jaar. En met doorlooptijd wordt bedoeld de periode van de aankondiging van een onderzoek tot aan het moment van publicatie.

Deze lange doorlooptijd wordt in verband gebracht met de zorgvuldigheid van het onderzoek. Blijkbaar ligt hier een subtiel evenwicht. Slaat de balans door naar de lengte van de doorlooptijd, dan komt de effectiviteit van het onderzoek daar door onder druk te staan. Zo gebruiken de onderzoekers van BZK het woord *stropetig* waardoor het onderzoek *momentum* mist. Dit wordt ook wel het *timingsprobleem* genoemd, waarmee wordt bedoeld dat door de lange doorlooptijd het onderzoek geen aansluiting (meer) vindt met de actuele politieke agenda.<sup>42</sup>

Omdat de doorloopsnelheid van het rekenkameronderzoek snel in een problematiserende sfeer wordt getrokken, zijn in veel voorstellen tot verbetering van het onderzoeksproces hierover suggesties te vinden. Om de doorlooptijd te verkorten, beveelt het BZK-onderzoek aan de onderzoekers om beter te plannen en de procesgang anders in te richten. Met name zien deze onderzoekers mogelijkheden hiertoe door het bestuur

---

<sup>40</sup> De twee andere kritiekpunten zijn: de onderwerpkeuze en de rapportage.

<sup>41</sup> R. van der Mark, A. Oostdijk, R. Beerepoot & H. Heins. (2011) Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, Ministerie van BZK, Den Haag. Blz. 25, 26 en 50.

<sup>42</sup> T. van der Zee & E. de Jong (2010) Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap NVR, Nijkerk. blz. 27.



niet schriftelijk maar mondeling en plenair te laten reageren op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Een andere oplossing is te vinden bij het zogenaamde *verdichtingsmodel* dat door het onderzoeksbureau Necker van Naem wordt voorgestaan.<sup>43</sup> In deze gedachtegang maakt de rekenkamer gebruik van al het bestaande onderzoeksmateriaal dat in een gemeente aanwezig is en filtert daaruit datgene wat voor de gemeenteraad van belang is. De rekenkamer heeft in het **VERDICHTINGSMODEL** uitsluitend een toetsende en verifiërende rol. Het zou leiden tot korte rapportages die inspelen op de actualiteit en zonder al te veel ambtelijke capaciteit en geld in korte tijd tot stand kunnen komen.<sup>44</sup> Van Dijk en Dijkstra stellen dat zeker als een rekenkamer sneller inzicht wil geven in haar resultaten, zij moet overwegen om flexibeler in onderzoekswijze en creatiever in rapportagevorm te zijn.<sup>45</sup> Andere oplossingen worden gezocht bij onderzoeken van beperkte omvang met een scherpe focus.<sup>46</sup>

Een aantal zaken valt op. In de eerste plaats dat doorlooptijden van rekenkameronderzoek snel geïdentificeerd worden. In de tweede plaats is er weinig bekend over de feitelijke duur van rekenkameronderzoek. In de derde plaats zijn de suggesties die moeten leiden tot verkorting van de doorlooptijden niet concreet uitgewerkt. Ten slotte wordt vrijwel geheel voorbijgegaan aan de vraag wat de oorzaken zijn van de (te) lange doorlooptijden. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen wij stilstaan bij de laatste twee zaken, met als doel te komen tot bruikbare suggesties voor het verkorten van de doorlooptijd.

---

<sup>43</sup> Necker van Naem, *Rekenkamermonitor 2011*, Utrecht, 2012.

<sup>44</sup> R. Freeke, G. Wildeman, C. van Dijk & R. Dijkstra. (2010) De lokale rekenkamer. Handboek voor een relevante bijdrage aan publieke verantwoording, *Alphen aan den Rijn*.

<sup>45</sup> C. van Dijk, R. Dijkstra (2011) Onafhankelijkheid en relevantie van de rekenkamer. in: *TPC*, februari 2011.

<sup>46</sup> T. van der Zee & E. de Jong (2010) Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap NVRN, *Nijkerk*. blz. 37.

## 6.2 Empirische gegevens over de doorlooptijd

Kan de doorlooptijd van rekenkameronderzoek korter? Zoals opgemerkt, is er weinig bekend over de feitelijke duur van rekenkameronderzoek. Veelal wordt, als er over dit onderwerp wordt geschreven, een vage aanduiding gegeven in de zin dat onderzoeken wel een jaar of nog langer duren. Concreter is een onderzoek uit 2007 waarbij 149 rekenkamers waren betrokken. Daarin wordt opgemerkt dat de duur van een onderzoek tussen de 14 en 32 weken ligt. Ook maakt het rapport duidelijk dat in de jaren 2005 tot 2007 het aantal afgeronde onderzoeken tussen de 0,9 en 1,4 per jaar lag, oftewel gemiddeld iets meer dan één onderzoek per jaar. Ook deze onderzoekers vinden het gerapporteerde aantal weken lang want bij hun aanbevelingen houden zij een pleidooi voor een kortere doorloopsnelheid van onderzoek.<sup>47</sup> De informatie is nuttig, maar helaas niet erg bruikbaar, omdat geen precieze omschrijving wordt gegeven van wat wordt verstaan onder de duur, de start en de beëindiging van een onderzoek. Onduidelijk blijft dan waar eventuele tijdswinst te behalen valt.

Een andere bron is een zelfevaluatie die is uitgevoerd door drie rekenkamers, te weten de rekenkamercommissies Heerenveen, Skarsterlân en Lemsterland. Deze zelfevaluatie is uitgevoerd in 2008 en betrof tien rekenkameronderzoeken. Start en eind van de doorlooptijd worden precies aangegeven. Zo wordt als startpunt de vaststelling van de onderzoeksopzet in de rekenkamer genomen en als eindpunt wordt gekozen voor de laatste bestuurlijke behandeling van het rapport. De gemiddelde doorlooptijd van de onderzoeken was 66 weken. Omdat één onderzoek een uitzonderlijk lange doorlooptijd kende, is gecorrigeerd voor deze zogeheten *outlyer*.

De gemiddelde doorlooptijd werd met die correctie vastgesteld op 48 weken. De procesgang van de onderzoeken is inzichtelijk gemaakt door drie fasen te onderscheiden. Fase 1 betreft de periode van de opzet van het onderzoek tot de conceptrapportage voor het zogeheten technische

---

<sup>47</sup> T. Brandsen, P. Kalders, L. Schaap & R. Schouten (2007) *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s. Den Haag.*

(ambtelijke) wederhoor.<sup>48</sup> Fase 2 loopt van het technische wederhoor tot en met de verwerking van de bestuurlijke reactie. Fase 3 vangt aan met de aanbidding van het eindrapport aan de raad en eindigt met de laatste bestuurlijke behandeling. Een opvallende uitkomst was dat 54% van de doorlooptijd betrekking had op fase 1 en 46% op de fasen 2 en 3. De uitkomsten van deze zelfevaluatie zijn interessant, maar ook beperkt bruikbaar. In de eerste plaats betreft het maar een kleine steekproef. Bovendien gaat het hier niet om een onafhankelijke of objectieve analyse maar om een zelfevaluatie van één gemeenschappelijke rekenkamer.

Beide voorbeelden maken duidelijk hoe belangrijk het is om precies aan te geven wat wordt bedoeld met de duur van een onderzoek. Met name het bepalen van het startpunt en het eindpunt blijkt in de praktijk nog niet zo eenvoudig. Het moeilijkst is wellicht te bepalen wanneer een onderzoek begint. Is dat het moment waarop iemand een onderwerp naar voren brengt dat interessant is voor rekenkameronderzoek? Of het moment waarop de rekenkamer voor het eerst over zo'n onderwerp vergadert, of wanneer er een **STARTNOTITIE** is geschreven waarin beargumenteerd wordt aangegeven wat het onderzoek zal inhouden en hoe het onderwerp wordt onderzocht, of wanneer de aanbestedingsbrief aan de externe onderzoeksbureaus wordt verstuurd?

Soortgelijke problemen zijn er bij het bepalen van het einde van het onderzoek. Is het onderzoek geëindigd wanneer de reacties van het technisch (ambtelijk) wederhoor zijn verwerkt? Of na het opstellen van het nawoord als reactie op de opmerkingen van het college, of als de raad, of de raadscommissie, een besluit naar aanleiding van de aanbevelingen heeft genomen? En is niet het echte eindpunt pas bereikt wanneer de rekenkamer middels navolgingsonderzoek heeft nagegaan of de door de raad overgenomen aanbevelingen ook werkelijk door het college en de ambtelijke organisatie tot uitvoering zijn gebracht? De enige manier om deze *meet*-problemen op

---

<sup>48</sup> *Het technische wederhoor betreft het valideren van feiten door de personen die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Dit betekent meestal dat in deze fase de conclusies en aanbevelingen bewust niet worden meegezonden om de focus op de juistheid van de feiten te houden.*

te lossen, is om daarover duidelijke afspraken te maken en die ook duidelijk te communiceren. Zolang dat niet gebeurt, zullen uitspraken over en vergelijkingen tussen doorlooptijden van rekenkameronderzoek zonder veel betekenis zijn en in het vage blijven hangen.

### 6.3 Oorzaken van de (te) lange doorlooptijden

Als we de gesuggereerde oplossingen ter verkorting van de doorlooptijd moeten zien als de contramal van de oorzaken van de lange doorlooptijden, is het beeld eenvoudig: er moet beter worden gepland, de onderzoeken moeten eenvoudiger of minder breed en met meer focus worden opgezet, en het bestuurlijk wederhoor kan wel worden afgeschaft. Ongetwijfeld zijn deze punten interessant, maar een goede analyse van de doorlooptijd en van de vraag of die kan worden bekort, vergt een meer uitgebreide analyse. Zo valt te wijzen op het gekozen model omdat rekenkamers met vaste ambtelijke onderzoekers slagvaardiger lijken te werken dan rekenkamercommissies met meestal extern ingehuurde onderzoekers.<sup>49</sup>

Daarnaast zijn zaken als de in de rekenkamers aanwezige deskundigheid, bijvoorbeeld op het gebied van toegepast beleids- of sociaalwetenschappelijk onderzoek, van belang. Ook de formalistische toepassing van het normenkader wordt als arbeidsintensief gezien omdat rekenkamers de elementen in hun normenkader *afvinken*.<sup>50</sup> Verder valt te wijzen op de kwaliteit van de onderzoeksbureaus die worden ingehuurd<sup>51</sup> en op de urgentie van het onderzochte onderwerp. Uiteraard speelt ook de complexiteit van het te onderzoeken onderwerp een rol, en ook heel praktische zaken. Zo vergaderen veel rekenkamers één keer per maand en dat betekent dat elke stap in het onderzoek een maand duurt. Als het een beetje tegen zit zelfs

---

<sup>49</sup> T. Brandsen, P. Kalders, L. Schaap & R. Schouten (2007) *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*. Den Haag.

<sup>50</sup> R. van der Mark, A. Oostdijk, R. Beerepoot & H. Heins. (2011) *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*, Ministerie van BZK, Den Haag.

<sup>51</sup> P.L. Polhuis, *De kunst van goed opdrachtnemerschap. Rekenkamers en externe onderzoeksbureaus*. in: B&G, mei/juni 2011, p. 26-30.

twee maanden. In dezelfde categorie vallen de beschikbaarheid van leden van rekenkamers en de interne werkverdeling (wel of niet een eerste en tweede begeleider in plaats van bespreking in de plenaire rekenkamercommissie).

## 6.4 Suggesties voor verkorting van de doorlooptijd

Deze in het voorgaande genoemde oorzaken, werden in een bijeenkomst van zestig vertegenwoordigers van Noordelijke rekenkamers in 2012 erkend en vormden de basis voor een discussie over mogelijkheden ter verkorting van rekenkameronderzoek. In dit hoofdstuk staan wij stil bij de belangrijkste verbetersuggesties. Wij ordenen deze suggesties per fase en onderscheiden de startfase, veldwerkfase, wederhoorfase en besluitvormingsfase.<sup>52</sup> De input uit deze bijeenkomst vullen we aan met tien rekenkameronderzoeken uit de Kring Noord NVRR die nader zijn geanalyseerd op doorlooptijd per fase. De doorlooptijd van deze tien rekenkameronderzoek bedroeg gemiddeld bijna zestien maanden.

Onder de startfase verstaan wij het moment waarop voor de eerste keer in de rekenkamer over mogelijke uitwerking van de onderzoekszopzet in termen van de onderzoeksvraagstelling wordt gesproken. Deze fase eindigt wanneer het onderzoeksbureau of de rekenkamer zelf is begonnen met het verzamelen van gegevens of met het houden van de startbijeenkomst. Deze fase duurt gemiddeld 3,5 maand. In de startfase is het van belang om **VOORONDERZOEK** te verrichten. Slechts een paar gesprekken met ambtelijke medewerkers kunnen je behoeden voor een verkeerd ingezet onderzoek. Bovendien helpt een vooronderzoek bij het formuleren van een scherpe vraagstelling. Het belang daarvan kan niet genoeg worden benadrukt. Veel onderzoek lijdt aan een te brede en te onsamenhangende probleemstelling, omdat in de startfase niet de samenhang van de

---

<sup>52</sup> *Begin en einde van elke fase zijn door ons precies aangegeven. Voor dit hoofdstuk gaat het te ver om deze start- en eindpunten precies te omschrijven. Belangstellenden kunnen deze informatie bij de auteurs opvragen.*

probleemstelling, maar de stapeling van allerlei vragen die rekenkamerleden hebben, centraal stond.

In dit verband verdient het aanbeveling om reeds in een vroegtijdig stadium professionele onderzoekers te betrekken bij het formuleren van de probleemstelling, het normenkader en het onderzoeksdesign. Dat hoeft nog niet het onderzoeksbureau te zijn dat uiteindelijk het veldonderzoek gaat doen. Waar het om gaat is dat een rekenkamer erkent dat het opstellen van een gefocuste probleemstelling en een adequaat onderzoeksontwerp een specifieke onderzoeksvaardigheid is. Dit voorkomt dat tijdens het onderzoek de oorspronkelijke probleemstelling wordt gewijzigd of dat er nieuwe vragen worden toegevoegd. Dat laatste komt nogal eens voor omdat de rekenkamer in de loop van het onderzoek steeds meer over het onderwerp te weten krijgt en steeds meer *interessante vragen* gaat toevoegen, met alle tijds- en budgetproblemen van dien die daar weer uit voortvloeien.

De ervaring leert dat onderzoeken met een eenvoudige en afgebakende probleemstelling, met een doordacht onderzoeksontwerp en met een logisch normenkader sneller verlopen dan een breed onderzoek waarin alle vragen die bij leden van rekenkamers zijn opgekomen ongesorteerd zijn opgenomen. Bovendien vereist elke probleemstelling een eigen onderzoeksontwerp en kan niet automatisch worden vertrouwd op onderzoeksmethoden en technieken die in voorafgaande onderzoeken zijn beproefd. Ook zijn er goede ervaringen opgedaan met het houden van een startbijeenkomst voorafgaand aan de feitelijke start van het onderzoek. Hierbij zijn de rekenkamer, ambtelijke dan wel verantwoordelijke portefeuillehouder en de onderzoekers aanwezig. Een **STARTBIJEENKOMST** vergroot het draagvlak voor het onderzoek en bespoedigt het aanleveren van gegevens door de ambtelijke organisatie. In een startgesprek kunnen ook duidelijk de verwachtingen over de doorlooptijd van het rekenkameronderzoek worden overgedragen.

De veldwerkfase betreft de periode tot het moment van de eerste vergadering over het conceptrapport in de rekenkamer. Deze fase duurt gemiddeld een half jaar. In de veldwerkfase is de relatie met het door de rekenkamer

ingeschakelde onderzoeksbureau van groot belang. In de eerste plaats blijkt het aanleggen van een lijst van goede onderzoekers belangrijk. De lijst van *onderzoekers* is niet alleen belangrijk om daar op terug te vallen bij nieuwe onderzoeken, maar ook om die uit te wisselen met collega-rekenkamers. Dit is nog niet hetzelfde als een lijst met goede onderzoeksbureaus. Een verdergaande suggestie is om met een bureau waarmee men goede ervaringen heeft voor een aantal jaren een vaste relatie aan te gaan, vergelijkbaar met de relatie tussen een gemeente en een accountants-kantoor. Het voordeel van een vaste werkrelatie is dat het onderzoeksbureau beter kan inspelen op de wijze waarop een rekenkamer werkt en wenst te rapporteren. Je leert elkaar goed kennen en verwachtingspatronen worden geleidelijk aan meer op elkaar afgestemd, waardoor teleurstellingen worden voorkomen. Hierbij moet wel het voorbehoud worden gemaakt dat het bureau voldoende allround expertise moet hebben voor de verschillende onderzoeksonderwerpen die de rekenkamer in haar onderzoeksprogramma heeft opgenomen.

Ook in het geval de rekenkamer per onderwerp een onderzoeksbureau kiest, is het van belang dat de rekenkamer frequent contact onderhoudt met de onderzoekers. Voorkomen moet worden dat na de gunning de onderzoekers zich pas weer laten zien bij het opleveren van de eerste conceptrapportage. Goede ervaringen zijn opgedaan met **TWEEWEEKELIJKS CONTACT** tussen onderzoekers en (een vertegenwoordiging) van de rekenkamer en met wekelijkse digitale updates ten behoeve van de secretaris van de rekenkamer. Een andere praktische suggestie is om onderzoekers vooral onderzoek te laten doen. Dat wil zeggen dat onderzoekers niet met de ambtelijke organisatie in discussie moeten gaan over nut en noodzaak van het onderzoek; laat dat aan de leden van de rekenkamer zelf over. Aandachtspunt hierbij is het vooraf maken van afspraken over het tijdig aanleveren van relevante documenten, bij voorkeur met de gemeentesecretaris. Voorkomen moet worden dat achteraf een belangrijk dossier niet in het onderzoek is meegenomen, met alle consequenties van aanvullend onderzoek en tijdsverlies.

Ook bij de rapportage over het veldwerk valt er tijd te winnen. Onderzoeksbureaus slagen er vaak niet in om aan de verwachtingen van rekenkamers te voldoen en om aan te sluiten bij de cultuur en stijl van rapportage in de gemeente. Een concrete suggestie is om externe bureaus alleen het zogenoemde *feitencomplex* te laten opleveren, waarna de rekenkamer op basis daarvan zelf het onderzoeksrapport schrijft. Dat vergt van de rekenkamerleden extra inspanning, maar voorkomt dat er vele versies en concepten<sup>53</sup> tussen onderzoekers en rekenkamers moeten worden gewisseld. Samenhangend met wat wij opmerkten over het belang van een specifieke probleemstelling, is er het probleem van de zogeheten *bijvangst*. Laat je daar als rekenkamer niet te veel door afleiden, vermeld ze wel en stel in het onderzoeksrapport voor om daar eventueel later apart onderzoek naar te doen.

De volgende fase is die van **HET AMBTELIJK EN HET BESTUURLIJK WEDERHOOR**. Deze start met het aanbieden van het feitenrelaas voor ambtelijke verificatie en eindigt met het ontvangen van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op de conclusies en aanbevelingen. Deze fase duurt gemiddeld bijna 3,5 maand. Een voor de hand liggende suggestie is om hiervoor termijnen te stellen. Zowel voor kleine als grote gemeenten werd voor beide vormen van wederhoor een termijn van maximaal vier weken mogelijk geacht. Wel is het handig om op het moment dat de rekenkamer reëel kan overzien wanneer een rapport voor ambtelijk horen kan worden aangeboden, deze datum tijdig aan de gemeentesecretaris door te geven opdat hij daarvoor in zijn organisatie capaciteit kan vrijmaken. Het komt nogal eens voor dat met name het ambtelijke horen behoorlijk uitloopt. Dan moet de afweging worden gemaakt om dat te accepteren met het oog op het *goed landen* van het onderzoek of het strikt handhaven van de afgesproken termijnen. Onze ervaring leert dat het ambtelijk en bestuurlijke horen goed in termijnen van tweemaal vier weken valt af te handelen en dat wanneer rekenkamers te toeschietelijk zijn bij dreigende termijnoverschrijding hun geloofwaardigheid in

---

<sup>53</sup> Er zijn voorbeelden bekend van wel acht concepten van rapporten, waardoor het onderzoek juist in deze fase uitliep.



gevaar dreigt te komen. Een mogelijke verkorting in de doorlooptijd wordt natuurlijk bereikt door het bestuurlijk wederhoor in het geheel over te slaan en na het ambtelijk horen het rapport aan de gemeenteraad aan te bieden. Principieel is hier veel voor te zeggen en een aantal rekenkamers heeft hier reeds ervaring mee.

De vierde fase is de besluitvormingsfase, die eindigt op het moment dat het onderzoeksrapport in de gemeenteraad wordt behandeld. Deze fase duurt gemiddeld iets meer dan drie maanden. Van groot belang is om in te spelen op de lange termijnagenda van de raad. Niet alleen wint het onderzoek dan aan actualiteit, het missen van een kritische datum leidt al snel tot een vertraging van zes weken. Ook in deze fase is communicatie van groot belang. Zodra de rekenkamer met zekerheid kan voorzien wanneer het rapport klaar is, dienen griffie en raad daarvan op de hoogte te worden gebracht. Heel praktisch is het als de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer al de vorm van een conceptraadsbesluit hebben, waardoor er op de griffie geen vertaalslag meer behoeft te worden gemaakt.

Naast de hierboven genoemde verkortingssuggesties per fase, zijn er ook zaken van algemene aard die tot verkorting van de doorlooptijden van rekenkameronderzoeken kunnen leiden. We noemen er enkele. Zorg in de eerste plaats dat een rekenkamer een goed team is waardoor geen tijd verloren gaat aan onproductieve en tijdrovende interne discussie. In een **GOED TEAM** vullen deskundigheden elkaar aan. Hierbij is te denken aan onderzoeksvaardigheden, communicatiedeskundigheid en kennis op het gebied van het lokale openbaar bestuur.

Voorts dient het onderzoek bij de gemeenteraad te worden verankerd. Als de gemeenteraad zich heeft laten overtuigen van nut en noodzaak van een onderzoek, zijn eventuele weerstanden in de ambtelijke organisatie te overwinnen. Denk ook na over de vergaderfrequentie. In plaats van één keer maand zou het wel eens veel effectiever kunnen zijn om in de cruciale fasen van het onderzoek in een korte periode vaker bij elkaar te komen en ook afstemming via de mail te laten plaatsvinden. Ten slotte, evalueer steeds je eigen onderzoek en leer daarvan.

De lengte van het onderzoek vormt voor zowel rekenkamers als voor de afnemers van het rekenkameronderzoek vaak een probleem. Het blijkt een weerbarstige materie, want uit empirische waarneming blijkt dat rekenkameronderzoeken al snel meer dan een jaar duren. Toch blijkt dat sommige rekenkamers in korte tijd een goed en kwalitatief hoogstaand onderzoek kunnen afleveren. Niet elk onderzoek behoeft op korte termijn opgeleverd te worden, maar als verwachtingen zijn gewekt over de datum van de publicatie, verliest een rekenkamer snel zijn geloofwaardigheid als streefdata (ruim) worden overschreden.

# HOOFDSTUK 7

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 7.1 Van bevindingen naar conclusies

De bevindingen (de verzamelde feiten) van het onderzoek moeten worden geanalyseerd in het licht van de vraagstelling en in dat van het geselecteerde normenkader. Na deze analyse kunnen de conclusies worden geformuleerd. Het moet voor de lezer te achterhalen zijn *hoe* de conclusies naar aanleiding van de bevindingen zijn bereikt. Daarom moet het rapport (eventueel in de bijlage) vermelden welke analyse werd uitgevoerd.

De aanbevelingen dienen een duidelijke relatie met de bereikte conclusies te hebben. De conclusies zullen vaak gaan over de mate waarin de doelen nog *niet* zijn bereikt, er meer werd uitgegeven dan strikt nodig was, het afgesproken tijdpad niet werd gehaald en het bestuur niet op alle punten binnen het juridische kader is gebleven. De conclusies vestigen de aandacht op wat er nog beter kan.

Met regelmaat zijn de doelen ambitieuzer gesteld dan met de beschikbaar gestelde middelen kan worden bereikt. Regelmatig zijn er allerlei op zich heel redelijke procedures en juridische waarborgen die verhinderen dat er doelgericht en efficiënt wordt gewerkt. Ook komt het regelmatig voor dat de uitvoerders en doelgroepen niet goed werden geïnformeerd over de op centraal niveau doorgevoerde verandering van het officiële beleid. Als beleid zijn doelen niet bereikt, kan het verstandig is om naar de toepassing

van de beleidsmiddelen door de ambtenaren en de ingeschakelde taakorganisaties te kijken; en daarbij ook de naleving van de voorschriften door de aangesproken burgers en bedrijven (de doelgroepen van het beleid) te betrekken.

**SUBSIDIE** is een voorbeeld van een beleidsmiddel dat met regelmaat door rekenkamercommissies wordt onderzocht. Sommige subsidieprogramma's falen omdat de doelgroep waarvoor de subsidie is bedoeld, **geen gebruik** maakt van de subsidiemogelijkheid. Een voorbeeld is het opknappen van verouderde bedrijventerrein, waarbij de verenigingen van eigenaren die het verouderde bedrijventerrein in beheer hebben, geen gebruik maken van de ruime (provinciale) subsidiemogelijkheden om het achterstallig onderhoud weg te werken. Dit 'non-gebruik' leidt dan weer tot het niet saneren van verouderd bedrijventerrein. Wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van aangeboden subsidiemogelijkheden, is het provinciale beleid niet effectief.

In de hierboven weergegeven situatie kan de gemeente de eigenaren van de verwaarloosde bedrijfspanden ook **aanschrijven** voor zover het betreffende pand ernstige gebreken vertoont en wellicht ook een gevaar gaat opleveren voor de buurt of werknemers van nabij gelegen bedrijven. De gemeente schakelt dan over van het faciliterende instrumentarium zoals subsidie, voorlichting en voorzieningen naar een meer dwingend, **juridisch instrumentarium** zoals toezicht, aanschrijving, boete, bestuursdwang en wijzen op wettelijke aansprakelijkheid. Gedacht kan worden aan toezicht op de naleving van voorschriften, het aanschrijven van eigenaren om bepaalde voorzieningen te treffen en om te beginnen met herstelwerkzaamheden. Als deze aanwijzingen niet worden gevolgd, kan de gemeente doorschakelen naar de fase van **HANDHAVING** (het opleggen van sancties). Maar misschien schrikt de gemeente wel terug om deze dwingende middelen in te zetten, vanwege de werkgelegenheid die door het bedrijf wordt gecreëerd.

Het is aan de rekenkamer om te onderzoeken welk bestuur de gemeente heeft gevoerd en om conclusies te formuleren met betrekking tot het succes of falen van dit beleid.

## 7.2 Opstellen aanbevelingen<sup>54</sup>

Op basis van de conclusies van het rekenkameronderzoek formuleert een rekenkamer aanbevelingen om daarmee de doeltreffendheid, de doelmatigheid of de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te verhogen. Er moet geen verschil van mening ontstaan over de bedoeling van de aanbeveling. Des te concreter de aanbeveling, des te groter de kans dat de aanbeveling correct wordt begrepen. Het voorkomen van misverstanden kan een bijdrage leveren aan een goede discussie over de aanbeveling.

Hieronder volgen enkele inzichten die kunnen worden gebruikt bij het opstellen van een aanbeveling. Een eerste punt is dat een aanbeveling ter verbetering van het gevoerde bestuur wel wordt gedragen door een eerder bereikte conclusie over het gevoerde bestuur. In beginsel berust een aanbeveling op een eerdere conclusie. Bij een dergelijke aanbeveling kan ook worden (terug)verwezen naar de conclusie waarin wordt gesteld dat om een bepaalde reden het gevoerde bestuur (nog) niet optimaal is. De hierop aansluitende aanbeveling zal het beletsel willen wegnemen.

Een tweede kenmerk van een goede aanbeveling is dat deze een reëel bestaand probleem oplost. Met het navolgen van de aanbeveling door het gemeentebestuur wordt een bestaand knelpunt opgelost. De aanbeveling is zo geformuleerd dat het navolgen daarvan ertoe kan leiden dat er gedrag volgt waardoor het knelpunt uit de wereld wordt geholpen. De voorkeur gaat uit naar een aanbeveling als: "*Handel x, zodat daardoor ....*". Liever geen *procesaanbevelingen* met als hoofdbestanddeel van de aanbeveling dat iets nog eens moet worden heroverwogen. Dus liever niet "bezie", "overweeg" of "overleg". Maar veeleer proclamerend, dus: "*doe*", "*stel vast*", "*besluit*", "*bekostig*", "*leg aan*", ...

---

<sup>54</sup> Deze paragraaf is ontleend aan een lemma op de Wiki-pagina van de NVRR.

Goede ervaringen hebben rekenkamers opgedaan met aanbevelingen die zijn geformuleerd als een concept-raadsbesluit. Deze aanbevelingen krijgen dan de vorm een opdracht van de raad aan het college van burgemeester en wethouders. Dit vereist uiteraard afstemming met de griffie. Bovendien is dan meteen duidelijk dat als de raad instemt (*conform besluit*) de aanbevelingen de status van een raadsbesluit hebben gekregen.

Een derde element van een goede aanbeveling is duidelijkheid en helderheid. Het vermijden van vaag taalgebruik is essentieel; evenals niet te veel slagen om de arm waardoor de nuance de boodschap overstemt.

Een vierde aspect is dat de aanbeveling duidelijk *een bepaalde instantie aanspreekt* en deze ook tot handelen aanspoort. Dat kan de gemeenteraad zijn. Maar de raad kan ook het gemeentebestuur of een specifieke afdeling of functionaris binnen de gemeente wijzen op een bepaald door de raad gewenst gebruik van deze bevoegdheid. Belangrijk is dat de geadresseerde actor wel de bevoegdheid draagt en/of de middelen heeft om de geïmpliëerde beslissing (beleidswijziging) tot stand te brengen.

Een vijfde element is dat de aanbevolen handeling uitvoerbaar is. Dat duidelijk is hoe het moet of kan worden gedaan. Vaak zal die informatie afkomstig zijn vanuit het onderzoek zelf. Belangrijk is ook dat kan worden aangetoond dat de aanbevolen werkwijze werkt, het probleem oplost en het gestelde doel binnen bereik brengt.

Een aanbeveling moet toegevoegde waarde hebben. Het is geen verplichting om aanbevelingen op te stellen. Het kan zijn dat het rapport en de conclusies zelf het beleidsveld reeds voldoende hebben verhelderd en dat de geadresseerde raad en het college op basis daarvan reeds beter afgewogen beslissingen kunnen nemen. Dus bij twijfel over de toegevoegde waarde van een aanbeveling, is het raadzaam geen aanbeveling op te nemen.

De aanbeveling moet consistent zijn met de andere aanbevelingen. Het zou ongelukkig zijn wanneer aanbevelingen elkaar tegenspreken. Het belang van de aanbeveling voor de geadresseerde moet duidelijk zijn. Stel dat dit

belang niet vanzelfsprekend is, dan kan het goed zijn daaraan een nadere toelichting te wijden. In beginsel maakt het rapport zelf duidelijk wat het belang voor de aangesproken actor is.

Er is **GEEN IDEEAAL AANTAL AANBEVELINGEN**. Als er veel verbeterpunten worden aangetroffen (dus veel conclusies zijn), zullen er meer aanbevelingen zijn. Zijn er weinig verbeterpunten (weinig conclusies), dan zullen er weinig aanbevelingen zijn. Houdt dus niet vast aan een ideaal aantal aanbevelingen.

Plaats de aanbevelingen op een prominente plek in het rapport. Politici willen weten in hoeverre het rapport een wijziging van het door hen gevoerde beleid impliceert. Voor de lezer is het plezierig wanneer de aanbevelingen en conclusies gemakkelijk te vinden zijn. De zichtbaarheid kan worden vergroot door de aanbevelingen in de samenvatting op te nemen of in een apart kader te plaatsen.

Tot besluit moet ook worden gewezen op de positie die de rekenkamer in de gemeentelijke constellatie inneemt. Beschikt de rekenkamer inmiddels over een zeker gezag. Conclusies en aanbevelingen van een rekenkamer worden serieuzer genomen wanneer de rekenkamer zich heeft bewezen als waardevolle aanvulling op de bestaande bestuurs- en beleidsprocessen. Dat begint al bij de argumentatie die aan de keuze voor een rekenkamer ten grondslag wordt gelegd. Kiest een gemeenteraad daarvoor om positieve redenen of omdat het nu eenmaal een verplichting uit de Gemeentewet is.

Voorts zal een rekenkamer duidelijk moeten maken vanuit welke missie het werk wordt gedaan. Kiest de rekenkamer om vanuit de zijlijn kritiek te leveren zonder oog te hebben voor datgene wat goed gaat? Of wordt een meer constructieve benadering gekozen, waarin de verbetering van de kwaliteit van dat deel van het openbaar bestuur dat wordt onderzocht voorop staat. Kortom, ligt de nadruk op het *afvangen van vliegen* of op een meer constructieve houding?

Voor de doorwerking van aanbevelingen is gezag van belang. Kwalitatief goede aanbevelingen zullen in gevallen waarin dat gezag ontbreekt weinig kans van slagen hebben, terwijl een rekenkamer die waardering heeft verworven, zich een minder geslaagd onderzoek kan permitteren. Duidelijk moet zijn dat er een nauwe wisselwerking bestaat tussen het gezag van een rekenkamer en de kwaliteit van de rapporten die worden opgeleverd. Een bekend gezegde parafraserend, kan worden gesteld dat *'gezag te voet komt, maar te paard gaat'*.



# HOOFDSTUK 8

## KANS OP MEERWAARDE VAN REKENKAMERS

*Marcel van Dam en Katrien de Vaan<sup>55</sup>*

### 8.1 Zoektocht naar meerwaarde

Sinds 2006 is elke Nederlandse gemeente verplicht een rekenkamer in te stellen<sup>56</sup>. De afgelopen tien jaar waren voor lokale rekenkamers een zoektocht naar hun **MEERWAARDE** in het lokale, politiek-bestuurlijke speelveld. Die meerwaarde is nog lang niet overal zichtbaar. Raden en rekenkamers zoeken die meerwaarde voor een deel in de structuur en samenstelling en voor een deel in de manier van werken. Gemeenten experimenteren met beide aspecten en de praktijk laat inmiddels een brede variatie zien. Recent heeft Minister van BZK, Plasterk, de structuurdiscussie op scherp gezet met zijn plan om de rekenkamerfunctie uit de Gemeentewet te schrappen. Hij wil daarmee meer duidelijkheid scheppen over de positie van de rekenkamer binnen het gemeentelijk bestel. De Minister koppelt het niet of nauwelijks functioneren van sommige rekenkamers aan de rekenkamerfunctie: de mogelijkheid van gemeenteraden om de rekenkamerfunctie naar eigen inzicht vorm te geven.

---

<sup>55</sup> Dit hoofdstuk is onder dezelfde titel oorspronkelijk verschenen in: Beleidsonderzoek Online april 2016. De auteurs hebben toestemming verleend voor herplaatsing van deze bijdrage.

<sup>56</sup> In verband met de leesbaarheid van de tekst gebruiken wij de term 'rekenkamer' voor zowel de lokale rekenkamer als voor de lokale rekenkamerfunctie (veelal rekenkamercommissie). Alleen waar het onderscheid relevant is, gebruiken we de termen rekenkamer of rekenkamercommissie.

Dat verband, dat niet stoelt op uitgevoerd onderzoek naar lokale rekenkamers, vertroebelt de discussie. Het doet goed functionerende lokale rekenkamercommissies tekort, en het raakt niet aan de kern van het probleem: hoe kan de potentiële meerwaarde van rekenkamers worden gerealiseerd? Dat probleem is urgent gezien de omvang van het takenpakket dat in 2015 naar gemeenten is overgegaan, en waaraan belangrijke inhoudelijke en financiële risico's kleven. Het is belangrijk dat lokale rekenkamers voldoende zijn toegerust op hun taak. In dit hoofdstuk beantwoorden wij de vraag die Plasterk niet stelde omdat hij te snel conclusies over de vorm van de lokale rekenkamer trok: *wat zijn de randvoorwaarden voor een lokale rekenkamer met aantoonbare meerwaarde voor de kwaliteit van het lokale openbaar bestuur?*

## 8.2 Lokale rekenkamers anno 2016

De eerste lokale rekenkamers dateren nog van het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw. Met de dualisering kregen deze organen een wettelijke grondslag en sinds 2006 heeft elke gemeente de verplichting om over een rekenkamer of rekenkamercommissie te beschikken. Het belangrijkste verschil tussen deze twee vormen is dat de regels voor een rekenkamer zijn gegeven in de Gemeentewet en dat bij een rekenkamercommissie de gemeenteraad meer vrijheid heeft over de inrichting en bevoegdheden. Vanuit de Gemeentewet bezien voeren lokale rekenkamers onderzoek uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het lokaal gevoerde beleid. In de praktijk ligt de nadruk op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het meeste rekenkameronderzoek heeft vooral betrekking op de vraag in hoeverre **VOORWAARDEN** voor doelmatigheid en doeltreffendheid zijn gerealiseerd; het in kaart brengen van daadwerkelijke effecten en kosteneffectiviteit is in beleidsonderzoek lastig. Wel zien we dat rekenkamers hier steeds bewuster mee bezig zijn, en methoden uit het beleidsonderzoek verkennen die zijn ontwikkeld om effecten zo niet aan te tonen, dan toch wel zeer aannemelijk te maken.

De onderzoeken die lokale rekenkamers uitvoeren, zijn in verschillende categorieën te verdelen. Ten eerste zijn er de **KLASSIEKE BELEIDSEVALUATIES**: met behulp van een normenkader wordt achteraf, als beleid reeds gedurende een aantal jaren wordt uitgevoerd, de doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid beoordeeld. Maar steeds meer zien we rekenkamers ook direct na of zelfs voorafgaand aan de vaststelling van (nieuw) beleid onderzoek doen. Dit kan middels een evaluatie van voorafgaand beleid, met als doel lessen te kunnen trekken die in nieuw beleid kunnen worden meegenomen, hetzij ex ante onderzoek (*kan het voorgenomen beleid effectief zijn?*) of onderzoek dat erop is gericht recent vastgesteld beleid te beoordelen op eventuele risico's voor de doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat laatste heeft vooral rondom de decentralisaties in het sociaal domein (vanaf 2015) een hoge vlucht genomen.

Een ander interessant onderscheid is het onderscheid tussen onderzoeken die een analyse en beoordeling van 'het gevoerde bestuur' inhouden, en onderzoeken die louter een beschrijving van het beleid betreffen. In dat laatste geval brengt de rekenkamer de stand van zaken in kaart: hoe steekt het beleid in elkaar, welke beleidsinstrumenten worden gehanteerd, hoeveel geld gaat er in om, wat zijn de wettelijke kaders en de relevante besluiten van raad en college, etcetera. Met dit soort beschrijvende onderzoek richt de rekenkamer zich niet op controle en verantwoording, maar helpt hij de raad wel om **OVERZICHT TE KRIJGEN**.

In het voorgaande zien we een verschuiving van de manier waarop lokale rekenkamers naar hun taak kijken. Waar ex-post beleidsevaluaties bedoeld zijn voor het ondersteunen van de controlerende taak van de gemeenteraad, zijn ex-ante/ex-durante en beschrijvende onderzoeken gericht op het ondersteunen van de kaderstellende taak en/of het tegemoetkomen aan een verzoeking uit de gemeenteraad die wil weten '*hoe het nu eigenlijk zit?*'. Dat is een andere rolinvulling dan de Gemeentewet in artikel 182 bedoelt met: '*De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.*' In onze ogen is deze rolinvulling een directe reactie op de ervaring dat de meerwaarde van lokaal rekenkameronderzoek niet zonder meer kan worden gerealiseerd.

## 8.3 Meerwaarde

Zoals dat gaat met nieuwe instituties, is de zoektocht naar de meerwaarde van de lokale rekenkamer in het lokale, politiek-bestuurlijke speelveld een lastige, met vallen en opstaan. Wat in de ene gemeente een succes is, leidt in een andere gemeente tot een mislukking. Wat in een gemeente in de ene periode absoluut niet werkt, blijkt welhaast een toverformule in een daaropvolgende periode. Actueel is nu de discussie over de vorm. De Minister van BZK heeft aangekondigd met een wetswijziging te komen waardoor de mogelijkheid van een rekenkamercommissie met raadsleden komt te vervallen.<sup>57</sup> Daarmee wil de Minister duidelijkheid scheppen over de positie van de rekenkamer binnen het gemeentelijk bestel en de positie van rekenkameronderzoek op lokaal niveau versterken. Interessant is echter dat de onderzoeken waarnaar de Minister verwijst, helemaal niet aantonen dat er een verband is tussen de vorm en samenstelling van een rekenkamer(functie) enerzijds en de meerwaarde daarvan anderzijds. Om tot een oplossing te komen van het probleem dat van een deel van de rekenkamers geen meerwaarde wordt ervaren, is het belangrijk verder te kijken dan vorm en samenstelling. Wij zien dat de zoektocht naar de meerwaarde van lokale rekenkamers grofweg langs twee lijnen verloopt: onafhankelijkheid en doorwerking.

### **ONAFHANKELIJKHEID**

De wetgever heeft met de lokale rekenkamer een **ONAFHANKELIJK** orgaan beoogd, dat vanuit die onafhankelijke positie het gemeentebestuur controleert en de gemeenteraad van informatie voorziet die diens controlerende taak versterkt, en daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur verbetert. In de praktijk blijkt de invulling van het begrip onafhankelijkheid niet eenduidig. Dat begint al in de Gemeentewet zelf. Door het toestaan van lidmaatschap van raadsleden aan de rekenkamerfunctie stelt de wet in feite dat onafhankelijkheid niet gelijk is aan een personele scheiding tussen de rekenkamer enerzijds en de gemeenteraad anderzijds, oftewel aan volledige onafhankelijkheid ten opzichte van het politieke proces. In de

---

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2014/15, 0000380875 (Kamerbrief).

praktijk zien we dat de lokale rekenkamer vaak een plaats inneemt binnen het spectrum waarin raad, college en ambtelijke organisatie acteren. Daarbinnen kruipt de rekenkamer dan vaak wat meer tegen de raad aan. De argumentatie daarvoor verwijst terug naar de wetsgeschiedenis, waarin de instelling van de lokale rekenkamer is beargumenteerd vanuit de ondersteuningsbehoefte van de raad **IN HET DUAAL BESTEL**. Daarmee neemt de lokale rekenkamer echter wel een andere positie in dan de Algemene Rekenkamer, die een veel grotere afstand tot het parlement bewaart.

Het positioneren van de lokale rekenkamer in de buurt van de gemeenteraad zien we onder andere terug bij zaken als onderwerpkeuze en betrokkenheid van raad en raadsleden bij de onderzoeken zelf, ook wanneer zij geen lid van de rekenkamercommissie zijn. Wettelijk gezien gaan rekenkamers zelf over hun onderzoeksagenda. In de begintijd van de dualisering zijn er nog raden geweest die hebben geprobeerd bij verordening vast te leggen dat de raad die onderzoeksagenda zou bepalen, omdat de raad toch het hoogste orgaan is. Dat is echter in strijd met de Gemeentewet en dergelijke verordeningen werden door de Kroon vernietigd. Toch luisteren rekenkamers buitengewoon scherp naar onderzoekswensen van raden. Onderwerpen waar een raad geen belangstelling voor heeft, worden niet zo snel opgepakt. Onderwerpen die vanuit de raad worden gesuggereerd, mogen daarentegen op een warme ontvangst door de desbetreffende rekenkamer rekenen.

Veel rekenkamers proberen tijdens het onderzoek raadsleden bij dat onderzoek te betrekken, via bijvoorbeeld een klankbordgroep of als tijdelijk lid van het onderzoeksteam. Een aandachtspunt daarbij is wel wat het voor de invulling van het begrip onafhankelijkheid betekent wanneer de rekenkamer als het ware op schoot bij de raad kruipt. Dat onafhankelijkheid niet per definitie een gewaardeerde eigenschap van rekenkamers is, blijkt uit de houding van zowel raden als colleges. Zij hebben soms duidelijk moeite met rekenkamers die zich in hun ogen te onafhankelijk opstellen, al verschilt de grondslag. Raden zien zichzelf als het hoogste orgaan in de gemeente. Zij bepalen de structuur en het budget van de rekenkamer, en dat leidt soms tot het misverstand dat ze daarmee ook boven de rekenkamer staan. Dat wordt dan vooral zichtbaar als die rekenkamer tot conclusies komt die de

meerderheid in de raad (veelal de collegepartijen) onwelgevallig zijn. Een raad kan er dan bijvoorbeeld voor kiezen de conclusies van het onderzoek naast zich neer te leggen. Colleges voelen zich door de lokale rekenkamer vaak aangevallen, afgerekend en miskend in hun goede bedoelingen. Ook zien colleges weinig toegevoegde waarde in rekenkameronderzoeken ten opzichte van andere instrumenten zoals de accountant en eigen controles. In sommige gemeenten heerst er brede overeenstemming dat een rekenkamer overbodig is. Door het budget van de rekenkamer(commissie) te minimaliseren ontstaan daar dan **SLAPENDE REKENKAMERS**. In andere gemeenten worden budgetten (soms ingrijpend) verlaagd. Tegelijk zijn er ook veel gemeenten waar de rekenkamer naar tevredenheid van de raad functioneert en waar de verhoudingen met het college zakelijk zijn.

De ambivalente houding ten aanzien van de onafhankelijke positie van de rekenkamer maakt dat menig rekenkamer inmiddels heeft geleerd dat zijn meerwaarde niet vanzelfsprekend wordt ervaren bij onderzoeken anders dan beleidsevaluatie of beleidsbeschrijving, hoe goed die ook zijn. Een rekenkamer die op eigen initiatief, op verzoek van de raad of op suggestie vanuit de raad een onderzoek doet waarin het gaat om het verhelderen van zaken die tot politieke conflicten hebben geleid en vooral waarbij die rekenkamer streeft naar waarheidsvinding, raakt al snel zelf verstrikt in het politieke conflict dat hij onderzoekt. Het onderzoek kan dan nog steeds grote meerwaarde hebben, maar niet zozeer binnen het gemeentebestuur. De meerwaarde ligt dan in het bijdragen aan **TRANSPARANTIE** over dat bestuur richting inwoners over onderwerpen die anders om politieke redenen onderbelicht blijven.

## **DOORWERKING**

Auteurs die eerder al over meerwaarde schreven, deden dat veelal onder de noemer 'doorwerking'. Oftewel: een rekenkamer heeft zijn meerwaarde bewezen, als onderzoeken effect hebben op het gevoerde beleid. Dit kan door middel van het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen,<sup>58</sup> of wel doordat

---

<sup>58</sup> R. Hoekstra (2013). *Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Inleiding van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten*. Beleidsonderzoek Online.

haar werk op de langere termijn leidt tot wijzigingen in kennis, opvattingen en redeneringen van individuen en organisatie die bijdragen aan de verbetering van beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het gemeentebestuur.<sup>59</sup> Daarbij wordt meestal teruggegrepen op Bekkers et al., die onderscheid maken in vier vormen van doorwerking.<sup>60</sup>

- **Instrumentele doorwerking** – het rapport leidt tot directe verandering van gedrag van individuen of organisaties
- **Conceptuele doorwerking** – het rapport heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg
- **Agenderende doorwerking** – als gevolg van het rapport wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat
- **Politiek-strategische doorwerking** – het rapport wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken

Terecht stelt Lemmens dat de vierde vorm van doorwerking niet van toepassing is op het werk van rekenkamers, omdat een rekenkamer geen politieke doelen nastreeft.<sup>61</sup> Dat raadsleden of fracties de uitkomsten van een rekenkameronderzoek benutten voor eigen politieke doelstellingen doet daar niet aan af. Het is geen doelstelling van het werk van een rekenkamer. Dit type doorwerking kan daarom buiten beschouwing blijven. De andere drie typen doorwerking – **INSTRUMENTEEL, CONCEPTUEEL EN AGENDEREND** – vormen de concretisering van de meerwaarde van het werk van een rekenkamer in het lokale, politiek-bestuurlijke bestel.

<sup>59</sup> E. Lemmens (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers. Beleidsonderzoek Online.

<sup>60</sup> V.J. Bekkers, H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg, K. Putters (2004). Doorwerking van strategische beleidsadvisering. Rotterdam/Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit van Tilburg.

<sup>61</sup> E. Lemmens (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers. Beleidsonderzoek Online.

## 8.4 Factoren die de kans op meerwaarde beïnvloeden

Dat de omgeving invloed heeft op een organisatie en op de kans dat een organisatie succesvol is, is een bekend inzicht uit de organisatieleer. Vrijwel geen enkele organisatie heeft volledige sturing op haar eigen succes, het gaat om de wisselwerking met de omgeving. Rekenkamers vormen hierop geen uitzondering. De omgeving van de rekenkamer is het lokale, politiek-bestuurlijke systeem. Wat er in de raad, het college en de ambtelijke organisatie gebeurt, beïnvloedt mede de effecten van het Rekenkamerwerk. Uit evaluatieve en meer beschouwende publicaties over rekenkamers is een groot aantal factoren te distilleren die de kans op meerwaarde van rekenkamers beïnvloeden.<sup>62</sup> Wij verdelen die in drie clusters: relatie, kwaliteit en proces. Bij de uitwerking hiervan concentreren we ons op de actoren binnen het gemeentehuis.

### **RELATIE**

Een lokale rekenkamer die zinvol werk wil kunnen doen, moet naast de partijen staan die het gemeentebestuur vormen. De rekenkamer moet dusdanig goed contact met het gemeentebestuur hebben zodat zij weet wat die partijen beweegt maar tegelijk voldoende distantie hebben om te kunnen oordelen over het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. 'Weten wat er speelt' is een belangrijk argument voor het bestaan van rekenkamercommissies met raadsleden. Een bijkomend effect zou zijn dat dit soort rekenkamercommissies door de raad meer wordt gezien als iets 'eigens', en daardoor meer serieus wordt genomen. Dit is waarschijnlijk deels inderdaad het geval, maar draagt natuurlijk wel risico's in zich met het oog op de hierboven genoemde distantie.

De scheiding tussen politiek en onderwerpkeuze door de rekenkamercommissie is niet absoluut. Politieke afwegingen kunnen makkelijk een rol krijgen in het onderzoeksproces. Raadsleden die tevens rekenkamercommissielid

---

<sup>62</sup> Naast de eerder in dit artikel aangehaalde publicaties gaat het onder meer om: De Leeuw en Van Dam (2006); Van Stipdonk (2007); Boers et al. (2010); Van der Zee en De Jong (2010); Berenschot (2011) en Castenmiller (2013).



zijn, kunnen worden beschuldigd dat zij in de rekenkamercommissie politiek bedrijven. Deze beschuldiging is moeilijk te weerleggen, omdat dit deels een kwestie van vertrouwen is. Omgekeerd kan de onafhankelijkheid bij een volledig externe rekenkamer (commissie) dan wel meer aannemelijk zijn, die maakt niet per definitie dat onderzoeksrapporten met gejuich worden ontvangen; onafhankelijkheid in onderwerpkeuze, onderzoeksuitvoering, analyse en rapportage is een groot goed, maar kan leiden tot rapporten en uitkomsten waar niets mee gebeurt.

De relaties tussen raad, college en rekenkamer moeten zodanig zijn dat de rekenkamer niet alleen het college controleert, maar ook de raad een spiegel voor het eigen handelen voor houdt. De rekenkamer moet in staat zijn om onderwerpen te selecteren die er voor het gemeentebestuur en de samenleving toe doen en die op een manier te onderzoeken die recht doet aan politiek-bestuurlijke gevoeligheden. De vorm is daaraan ondergeschikt. Wat nodig is, is in ieder geval:

- *Een zakelijke relatie tussen rekenkamer, gemeenteraad en college. Deze wordt gekenmerkt door:*
  - *Rolzuiverheid: een rekenkamer is geen politiek orgaan en doet onderzoek vanuit de inhoud. Politieke afwegingen of machtsposities spelen daarin niet mee. Pogingen van buitenaf door raad of college om conclusies of aanbevelingen vanuit een politiek perspectief te beïnvloeden kunnen de meerwaarde van een rekenkamer beperken.*
  - *Een ontvankelijke raad, waarvan de leden bereid zijn te luisteren naar een boodschap die wellicht minder gewenst is en die in staat zijn aanbevelingen tot verbetering werkelijk tot uitvoering te brengen.*
  - *Een college dat professioneel is en niet bang voor een extern oordeel. Hypersensitief of defensief gedrag belemmert het werk van de rekenkamer en de mogelijkheden om verbeteringen door te voeren die worden aanbevolen. Een professioneel college bevordert het gesprek over een rekenkamerrapport, ook als men het er inhoudelijk niet mee eens is.*
- *Betrokkenheid: leden van de rekenkamer moeten bekend zijn met en in de gemeente en weten wat er politiek-bestuurlijk speelt, zonder dat zij daar een direct belang in hebben.*

## **KWALITEIT**

Hoewel goede relaties met de omgeving van de rekenkamer heel belangrijk zijn voor haar meerwaarde, zijn die zinloos als de rekenkamer niet in staat is om goed werk te leveren. De **KWALITEIT** van de rekenkamer wordt bepaald door zowel de leden als de producten. Functioneren in een politiek-bestuurlijke context vereist een grote politiek-bestuurlijke sensitiviteit en onderzoeken die zo zijn uitgevoerd dat over de basis van de gepresenteerde feiten en conclusies geen discussie mogelijk is.

Kwaliteit betekent in de eerste plaats deskundigheid bij de rekenkamerleden, zowel in de zin van politiek-bestuurlijke sensitiviteit als in de zin van het doen van gedegen onderzoek. Bovendien hebben de leden **VOLDOENDE TIJD** beschikbaar om zich te verdiepen in de gemeentelijke context en actualiteit, en het onderzoek uit te voeren dan wel op de voet te volgen en het zich eigen te maken, als het wordt uitbesteed. Daar moeten zij goed bij worden ondersteund op zowel secretariael en procesmatig als onderzoekstechnisch vlak.

Kwaliteit vereist allereerst een adequaat budget, dat het mogelijk maakt om leden een dusdanige vergoeding te bieden dat zij voldoende tijd vrij kunnen maken voor hun Rekenkamerwerk. Daarnaast moet er genoeg budget zijn om een secretaris aan te trekken met zowel politiek-bestuurlijk gevoel als met onderzoekstechnische vaardigheden, en om externe expertise in te huren daar waar die binnen de rekenkamer ontbreekt of onderzoek in verband met de benodigde uren moet worden uitbesteed.

Bij de onderwerpskeuze moet er een focus op beleidsevaluatie (ex ante, ex durante en ex post) en beleidsbeschrijving zijn met daarnaast aandacht voor politiek beladen onderwerpen die voor inwoners van groot belang zijn. Juist bij het laatste ligt immers een taak voor een onafhankelijk orgaan. Om dezelfde reden richt een rekenkamer bij uitstek zijn aandacht op aspecten van beleid die vaak buiten beschouwing blijven. Met name effectiviteit, ook al is effectiviteit in het publieke domein moeilijk te onderzoeken. Juist omdat niemand ernaar kijkt, ligt daar een mogelijke meerwaarde van het rekenkameronderzoek.

## **PROCES**

Het derde cluster factoren dat invloed heeft op de kans dat een rekenkamer meerwaarde biedt, zijn de processen waarmee het werk van de rekenkamer een plaats krijgt in het politiek-bestuurlijke domein. Concreet gaat het om de manier waarop rapporten door raad en college worden behandeld. Er zijn voorbeelden van gemeenten waarbij de auditcommissie de eerste ontvanger van een rekenkamerrapport is en waarbij die auditcommissie vervolgens bepaalt of openbare behandeling nodig is. Er zijn situaties waarin de termijn van het ambtelijke of het bestuurlijke wederhoor *flexibel* is, waardoor die reacties lang op zich kunnen laten wachten. Er zijn gemeenten waar rekenkamerrapporten altijd in de raad worden besproken en er ook altijd een expliciet besluit over valt. Er zijn ook gemeenten waar rekenkamerrapporten in een raadscommissie worden besproken en er alleen bij hoge uitzondering besluitvorming over in de raad plaatsvindt.

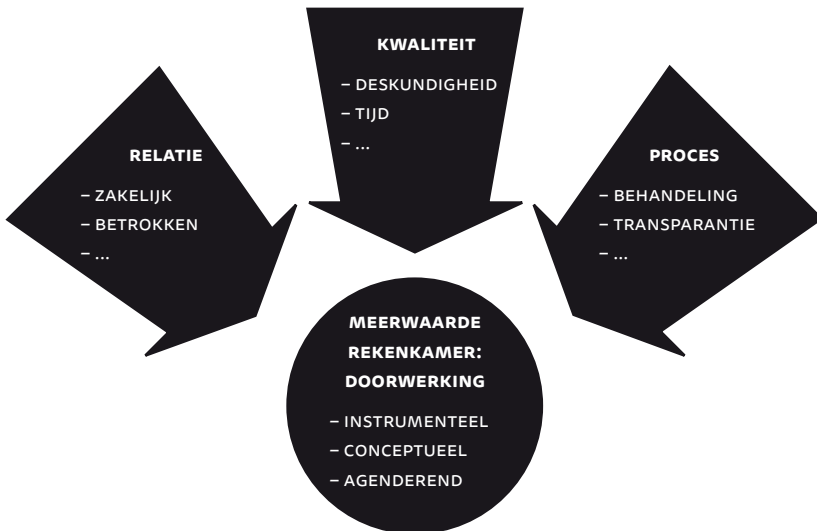
De werkwijze kan helemaal vastliggen maar soms wordt er ook per rapport een behandelwijze gekozen. De belangrijkste procesfactoren die de kans op doorwerking van een rapport en daarmee de meerwaarde van een rekenkamer vergroten zijn allereerst een **VASTSTAANDE WIJZE** van behandeling. Dit voorkomt dat steeds opnieuw moet worden geoordeeld wat de betekenis van een rapport is. Dergelijke ad hoc beoordelingen dragen het risico van opportunisme in zich: de agenda is al zo vol, het onderwerp komt iemand niet goed uit, etcetera. Een tweede belangrijke procesfactor is de **TRANSPARANTE** behandeling. Wettelijk is bepaald dat rapporten van de rekenkamer openbaar zijn. Ook de samenleving kan zo geïnformeerd worden over wat de rekenkamer heeft gesignaleerd. Daarbij past een transparante behandeling: duidelijk aangekondigd en voor iedereen te volgen en te begrijpen.

Tot slot is de duidelijkheid van besluiten een belangrijke procesfactor. Vrijwel alle rapporten van rekenkamers bevatten een beoordeling van het beleid en aanbevelingen. Die aanbevelingen krijgen politiek en bestuurlijk betekenis als de raad deze ondersteunt. Dat vereist een helder besluit. Alleen instemmend commentaar door raadsleden of globale toezeggingen

van het college zijn niet voldoende. Optimaal is een **EXPLICIET BESLUIT** waarin de raad zich uitspreekt over elke aanbeveling. Eventuele aanbevelingen van de rekenkamer aan het college worden daarbij omgezet in **OPDRACHTEN VAN DE RAAD AAN HET COLLEGE**.

Schematisch kan dit alles worden weergegeven in figuur 8.1, op de volgende pagina. De genoemde factoren zijn noodzakelijke voorwaarden, maar niet voldoende voor een lokale rekenkamer met meerwaarde. In een politiek-bestuurlijke context zijn er nu eenmaal geen garanties. Politieke actualiteit, verkiezingen, conflicten op geheel andere dossiers kunnen ertoe leiden dat ook een rapport van een rekenkamer die aan onderstaande factoren voldoet *dood valt*. Op langere termijn echter zal een rekenkamer die daar wel aan voldoet, meer betekenis hebben voor de kwaliteit van het lokale bestuur dan een rekenkamer waarbij dat niet het geval is.

**FIGUUR 8.1 FACTOREN DIE DE KANS OP MEERWAARDE VAN EEN REKENKAMER BEÏNVLOEDEN**



## 8.5 Ook zonder onderzoek al doorwerking

De meerwaarde van een rekenkamer hangt niet alleen af van de afgeronde onderzoeken. Ook het **BESTAAN** van de rekenkamer op zichzelf, kan al leiden tot wijziging in beleids- en besluitvorming.<sup>63</sup> Uit de praktijk is bekend dat in veel gemeenten alleen al de aankondiging dat de rekenkamer mogelijk een onderzoek naar een beleidsveld gaat doen, effecten kan hebben: het college geeft opdracht het beleid te herijken, start zelf een intern 213a-onderzoek<sup>64</sup>, ambtelijk wordt het initiatief genomen tot een beleidsactualisatie, etcetera. Voor de desbetreffende rekenkamer kan dit dan weer aanleiding zijn het onderzoek niet uit te voeren. Toch zijn die veranderingen tenminste mede veroorzaakt door de rekenkamer en dat blijft onderbelicht wanneer alleen naar de effecten van uitgevoerd onderzoek wordt gekeken.

Soms is een rekenkamer ook een soort vraagbaak voor een raadslid: hoe zit het ook alweer met die verantwoording over risico's in de grondexploitatie of met de effecten van subsidies? Dat vereist geen onderzoek; de uitleg helpt het raadslid echter wel bij haar sturende of controlerende taken. Zo'n situatie ontstaat als een rekenkamer zijn meerwaarde in zekere mate al heeft bewezen. Als de relatie met college en raad goed is, als de kwaliteit van onderzoek boven twijfel verheven is en de onderwerpen ter zake doen, en als proces en ervaring het vanzelfsprekend maken dat de raad de aanbevelingen van de rekenkamer overneemt, kan de reputatie de rekenkamer in positieve zin vooruit snellen. Ook zal de statuur van de rekenkamer van invloed zijn op de doorwerking van een rapport. Een robuuste positie van het instituut, in termen van onder meer waardering, gezag en vanzelfsprekendheid, draagt bij aan verdere vergroting van de meerwaarde van de rekenkamer.

---

<sup>63</sup> In dit verband wordt ook gesproken voor anticiperende doorwerking.

<sup>64</sup> Zie artikel 231a Gemeentewet

## 8.6 Toekomst

Voor gemeenten draait het om de meerwaarde van rekenkamers en hoe die kan worden gerealiseerd. De structuurbenadering die de Minister van BZK kiest, sluit daar beperkt op aan. Als aan de hiervoor genoemde factoren niet wordt voldaan, zijn ook rekenkamers zonder raadsleden straks papieren tijgers. De discussie die voortvloeit uit het plan van de Minister en die zal ontstaan wanneer het voorstel er ligt, kan wel een goede aanleiding zijn om in een gemeente de plaatselijke situatie rondom de eigen rekenkamer of rekenkamercommissie tegen het licht te houden: hoe ziet het er op de aspecten *relatie, kwaliteit en proces* eigenlijk uit? Daarmee bereiden raad en rekenkamer zich voor op de toekomst. Mocht het voorstel van de Minister realiteit worden, dan is die gemeente er klaar voor om die nieuwe structuur zo invulling te geven dat de kans op meerwaarde wordt gemaximaliseerd. En blijft de Gemeentewet ongewijzigd, dan draagt optimalisering op deze punten bij aan grotere betekenis van de huidige rekenkamer of rekenkamercommissie.

# HOOFDSTUK 9

## LESSEN TREKKEN

### 9.1 Uniek karakter rekenkameronderzoek

Zorgvuldigheid, objectiviteit en transparante oordeelsvorming staan bij rekenkameronderzoek voorop. De feiten in het rapport moeten kloppen en volledig zijn. Een globaal beeld of een impressie is onvoldoende. Het rekenkameronderzoek bevat een zo volledig mogelijke en controleerbare analyse van de feiten. De beoordeling van de feiten is gemaakt aan de hand van een expliciet en algemeen aanvaard normenkader.

Daarbij komt dat een rekenkameronderzoek zich afspeelt in een politiek-bestuurlijk speelveld. Wil het rekenkameronderzoek meerwaarde bieden boven het vele andere onderzoek dat in opdracht van het college van burgemeester en wethouders reeds wordt uitgevoerd, dan moet het bruikbaar en tijdig zijn, gebruikt worden én effect hebben.

De gemeenteraad is de primaire geadresseerde van rekenkameronderzoek. Rekenkameronderzoek zal dan ook voor de raad zinvolle onderwerpen moeten aansnijden en voor de raad bruikbare aanbevelingen moeten bevatten.

De bevoegdheden van de raad, de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders zijn daarom het vertrekpunt. Uiteindelijk gaat het echter om het maatschappelijk effect, dat wil zeggen om het bijdragen aan (een verbetering van) de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen.

## 9.2 Interne en externe effectiviteit

Het is voor de interne effectiviteit van een rekenkamer van belang, dat elk onderzoek kort na de publicatie wordt beoordeeld op inhoud en proces. Doel van zo'n interne evaluatie is het achterhalen van verbeterpunten en het vinden van succesvolle werkwijzen. Voor deze interne evaluatie kan de rekenkamer gebruik maken van een standaardchecklist met vragen en aandachtspunten. Wanneer het onderzoek door de rekenkamer zelf is uitgevoerd, is sprake van een **ZELFEVALUATIE** door het onderzoeksteam of door de directeur of voorzitter. Bij uitbesteding van het onderzoek aan een externe onderzoeker, is ook een evaluatie met of van het ingeschakelde bureau op zijn plaats. De uitkomsten van een dergelijke interne evaluatie worden idealiter vastgelegd in een evaluatienotitie. Dit is een eerste mogelijkheid om uit het verrichte onderzoek lessen te trekken voor het eigen functioneren.

Voor de externe effectiviteit van de rekenkamer is het van belang ook de **DOORWERKING** van rekenkamerrapporten vast te stellen. Zo kan de rekenkamer volgen wat er door de gemeente en door anderen met het rapport wordt gedaan. In welke mate wordt gevolg gegeven aan de aanbevelingen? Worden toezeggingen aan de raad ook nagekomen? Deels valt dit samen met de bevindingen van een vervolg- of **OPVOLGINGSONDERZOEK**. Doorwerkingspatronen zijn vaak vrij lastig om te meten. Maar een eerste stap bij zo'n externe evaluatie van het onderzoeksproject is om de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders nauwkeurig te analyseren.

## 9.3 Analyse bestuurlijke reactie

De reactietermijn en inhoud van een bestuurlijke reactie van het college vormen een eerste indicator voor potentiële doorwerking. Zijn de aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen? Zegt ook de gemeenteraad 'ja' tegen de aanbevelingen van de rekenkamer? Dit kan sterk variëren per onderzoeksrapport.



De bestuurlijke reactie kan worden geanalyseerd aan de hand van de verschillende vragen. Allereerst kan het college de conclusies en aanbevelingen geheel steunen en (grotendeels) overnemen. Het college kan ook alleen de hoofdlijn steunen en enkele aanbevelingen overnemen. Een andere mogelijkheid is dat het college de wijze van redeneren wel steunt, maar de aanbevelingen niet. Of juist andersom wanneer het college wel de aanbevelingen overneemt, maar niet de hoofdlijn van het advies. In sommige gevallen kan het ook voorkomen dat het college zowel het onderzoek, als de redeneerlijn en aanbevelingen niet onderschrijft of het onderzoek zelfs in zijn geheel verwerpt. Tot slot is er de mogelijkheid dat een reactie uitblijft en het lijkt alsof het college het rapport volledig negeert. Over het algemeen is echter in de gemeentelijke verordening opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders een schriftelijke reactie geeft op het rekenkamerrapport.

De reactie van de gemeenteraad kan op eenzelfde wijze worden geanalyseerd. Als de raad een besluit heeft genomen over de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport, moet dit door het college en de ambtelijke organisatie worden uitgevoerd. Vragen die kunnen worden gesteld, zijn: of de aanbevelingen zijn geïmplementeerd, in beleid *vertaald* en ingevoerd; hebben de aanbevelingen van de rekenkamer werkelijk effect gehad, en zijn de met de aanbevelingen beoogde verbeteringen ook bereikt.

Voor een goede meting is het in ieder geval belangrijk bij de behandeling van het rapport uit te spreken welke actie de rekenkamer van de gemeenteraad en het college verwacht. Ook is het belangrijk aan te kondigen dat na een bepaalde periode een vervolgonderzoek of doorwerkingsonderzoek kan plaatsvinden.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Hierover kan men van inzicht verschillen. Er zijn rekenkamers die zich principieel niet verantwoordelijk voelen voor de naveling van hun aanbevelingen als deze door de raad zijn overgenomen. Immers het zijn dan raadsbesluiten geworden. Uiteraard kan later wel eens een onderzoek worden gedaan na de implementatie van raadsbesluiten, waaronder de aangenomen aanbevelingen van de rekenkamer, maar zulk implementatieonderzoek dient dan gewoon op de groslijst te worden geplaatst en afgewogen te worden tegen andere onderzoeksonderwerpen.

Daarnaast kan de gemeenteraad besluiten dat het college na enige tijd moet rapporteren over het doorvoeren van de aanbevelingen. Als laatste is voor een goede meting belangrijk om de verantwoording over de verwerking van de aanbevelingen te integreren in de planning en controlecyclus of in de procesbewaking van collegetoezeggingen door de griffie.

# VERANTWOORDING

Deze inleiding mikt op een eerste oriëntatie op het werk van rekenkamers en rekenkamercommissies. Aan de hand van zeven aspecten is een poging gedaan een tipje van de sluier op te lichten: *wat is eigenlijk goed Rekenkamerwerk?* Om die vraag te beantwoorden, is het raadzaam ook zelf aan de slag te gaan: want al doende leert men. De lezer zal ontdekken dat de kwaliteit en bruikbaarheid van het rekenkameronderzoek mede wordt bepaald door de context waarin het onderzoek wordt uitgevoerd. Elke gemeente(raad) is weer anders. Om lessen uit het eigen werk te trekken en stapje voor stapje het vak onder de knie te krijgen, is het dienstig elk project intern te evalueren. Dat was dan ook de aanbeveling van het vorige hoofdstuk.

Het voorgaande is voor het overgrote deel gebaseerd op de cursus *RekenkamerWerk* van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). Deze cursus werd tweemaal gegeven: in 2016 en in 2017. Zonder de zeven betrokken docenten<sup>66</sup> met hun grote praktische ervaring in de rekenkamerpraktijk was deze syllabus niet tot stand gekomen. Hun outlines, PowerPoints en huiswerkopdrachten hebben voor de samenstellers als inspiratie gediend. Een bijzonder woord van dank aan de zeven docenten is beslist op zijn plaats. Ook de cursisten stelden vragen, wezen op tekortkomingen en kwamen met suggesties. Ook hen past dank.

Daarnaast hebben de auteurs van twee tijdschriftartikelen over Rekenkamerwerk hun toestemming gegeven hun bijdrage opnieuw te plaatsen.

---

<sup>66</sup> Mr dr. Avelien Haan (docent bestuurskunde NHL), Mr Ina Middelkamp (griffier gemeente Midden-Drenthe, voorzitter Kring Noord NVRK), Dr. Carel Horstmeier (docent internationale organisaties RuG, secretaris rekenkamercommissie Coevorden), Mr Niko Struiksma (directeur Pro Facto), Dr. Julien van Ostaaijen (docent bestuurskunde UvT, secretaris rekenkamercommissie Peel en Maas), Dr. ing. Edwin de Jong (onderzoeker NRK, extern lid rekenkamercommissie Westerkwartier) en Dr. Peter Polhuis (Collegelid NRK, voormalig voorzitter Rekenkamer Leeuwarden).

Veel dank gaat daarvoor uit naar: *drs. Esther Fogl, drs. Katrien de Vaan en dr. Marcel van Dam*. Ook werd voor enkele paragrafen van deze kennismaking intensief gebruik gemaakt van openbare informatie op de Wiki-pagina van de landelijke NVR. <sup>67</sup>

De samenstelling van deze kennismaking komt voor rekening van: Peter Polhuis en Michiel Herweijer (beiden verbonden aan de Noordelijke Rekenkamer). Hinke de Groot heeft als stagiaire van de NRK een bijdrage geleverd aan het drukklaar maken. Studio Peter Musschenga tekende voor de vormgeving. Deze kennismaking werd gepubliceerd ter gelegenheid van het *koperen* jubileum van de vijf provinciale rekenkamers *per 1-7-2017*.

---

<sup>67</sup> Met name voor de paragraaf over het opstellen van aanbevelingen (7.2) en het hoofdstuk over het uitbesteden van onderzoek (h.5) werd de Wiki-pagina van de betreffende NVR geraadpleegd.







## KENNISMAKEN MET **REKENKAMERWERK**

De kennismaking met rekenkamerwerk gaat in op zeven thema's: de organisatie van een rekenkamer(commissie), het onderzoeksprogramma, de startnotitie, de inhuur van externe onderzoekers, de verschillende fasen van het rekenkameronderzoek, de doorlooptijd, het opstellen van conclusies en aanbevelingen, en tenslotte op de omstandigheden die de doorwerking van de conclusies en aanbevelingen bevorderen. De kennismaking bevat een uitnodiging het rekenkamerwerk systematisch aan te pakken en lessen te trekken uit elk onderzoek en de doorwerking daarvan.