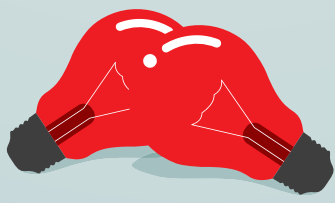


WERK GROEP LOKALE REKENKAMERS

De stand van zaken m.b.t.
lokale rekenkamers, op
basis van een landelijke
gespreksronde



Werkgroep Lokale rekenkamers

De stand van zaken m.b.t. lokale rekenkamers,
op basis van een landelijke gespreksronde

Berenschot: Sofie Dreef, Henk Wesseling, Teuni Scholthof

16 april 2019

Inhoud

1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	9
1.2 Context	10
1.3 De werkgroep	10
1.4 Doel en werkwijze	10
1.5 De klankbordgroep	11
1.6 Leeswijzer	11
2. Feiten over de bezochte gemeenten en hun rekenkamers	12
2.1 De feiten op een rij	13
2.2 Typering: van slapend tot <i>good practice</i> en een hele wereld daartussenin	14
2.3 Analyse van gemeenten met een slapende rekenkamer	15
2.4 Conclusie	15
3. Beelden uit de gesprekken: lokale rekenkamer als kwetsbaar raadsinstrument	18
3.1 De lokale rekenkamer: een kwetsbaar raadsinstrument	19
3.2 Referentiebeeld	20
3.3 Vraagstukken	21
4. Conclusies en aanbevelingen	26
4.1 Conclusies	27
4.2 Aanbevelingen	29
Bijlage 1: Cijfers over de bezochte gemeenten	32
Bijlage 2: Good practices	36
Bijlage 3: Handreiking met richtlijnen	38



MINISTERIE VAN BZK

kwiteit openbaar bestuur

Hoe kunnen we het instrument lokale rekenkamer verder versterken?

AANBEVELINGEN



GEMEENTERAAD



Volksvertegenwoordiging

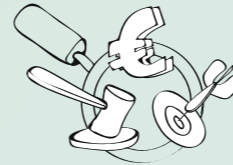


Kaderstellen



Controleren

NUTTIG INSTRUMENT!



LOKALE REKENKAMER



Onderzoek naar doelmatigheid

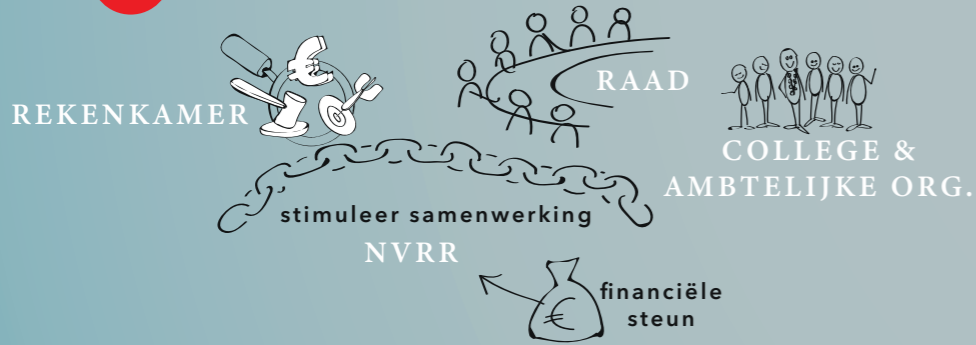


rechtmatigheid doeltreffendheid



INRICHTEN van het leerproces

1 ondersteun gemeenten bij inrichting leerproces

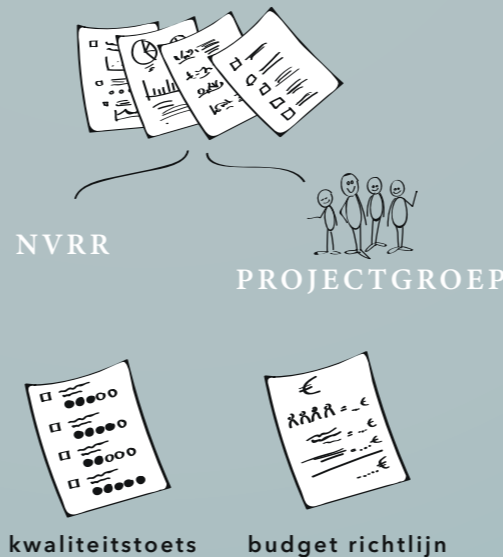


2 tijdelijke projectgroep als aanjager en stimulator



PROFESSIONALISEREN van het instrument

3 stimuleer en faciliteer de ontwikkeling van een handreiking met richtlijnen



ACTIVEREN slapende rekenkamers

4 vergroot de druk bij slapende rekenkamers om wakker te worden



5 zorg voor adequate ondersteuning bij (zeer) kleine gemeenten



6 mogelijkheid voor projectgroep om tijdelijk ervaren onderzoekers aan te bieden



Inleiding

Hoofdstuk 1

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 zijn de rollen, taken en posities van de raad en het college gescheiden. De gemeenteraad kreeg hiermee drie taken: volksvertegenwoordiging, kaderstellen en controleren. Ten behoeve van de kaderstellende en controlerende taken van de raad werd het instrument lokale rekenkamer¹⁾ in het leven geroepen. Het doel van de rekenkamer is het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.



1.1 Aanleiding

In de praktijk blijkt het instrument lokale rekenkamer lang niet overal te worden ingezet op de daarvoor bedoelde wijze. Zo concludeerde Berenschot in 2011 in een [onderzoek](#), uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat er weinig sprake was van het structureel verbeteren van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De structurele aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid bleek wel te zijn toegenomen, maar de onderzoekers konden de bijdrage van de rekenkamer(commissie)s hieraan niet isoleren van de effecten van andere instrumenten. Bureau Stibabo onderzocht in 2013 het fenomeen ‘slapende’ rekenkamers in opdracht van de NVRR. In het [onderzoek](#) ‘Staat van de rekenkamer’ werden 35 gemeenten met een zogenaamde ‘slapende’ rekenkamer(funcitie) geïdentificeerd. Bovendien bleek in 2015 uit een [onderzoek](#) van Berenschot in opdracht van het ministerie van BZK naar de budgetten en samenwerking van lokale rekenkamers en rekenkamerfuncties dat 8% van de gemeenten een zogenaamde “slapende” rekenkamer(funcitie) heeft. Een rekenkamer(funcitie)

wordt door het ministerie als slapend bestempeld als er geen of bijna geen onderzoek wordt gedaan, het budget nul of nagenoeg nul is, er geen leden zijn benoemd, of bij een combinatie van deze factoren.

Het ministerie vindt het voor de controlefunctie van de raad van groot belang is dat er in elke gemeente gedegen rekenkameronderzoek plaatsvindt naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Om in haar beleid ter bevordering van een effectieve invulling van lokale rekenkamers goed te kunnen aansluiten op de in de praktijk ervaren uitdagingen, heeft BZK een onafhankelijke werkgroep Lokale rekenkamers ingesteld. Opdracht voor deze werkgroep was om in gesprekken met gemeenten enerzijds informatie te verzamelen over de toegevoegde waarde van lokale rekenkamers vanuit de optiek van gemeenteraadsleden en hoe rekenkameronderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het leervermogen van de overheid en anderzijds de individuele gemeenten, daar waar nodig, handvaten te bieden om het instrument rekenkamer te verstevigen.

1) De Gemeentewet bepaalt dat de raad moet kiezen tussen een rekenkamer of een rekenkamerfunctie. Omwille van leesbaarheid wordt in dit rapport consequent de term ‘rekenkamer’ aangehouden; dit slaat terug op beide modellen.

1.2 Context

Het ministerie van BZK zet op meerdere sporen in op het versterken van lokale rekenkamers. Naast het installeren van de werkgroep Lokale rekenkamers heeft het ministerie in juni 2018 een wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in consultatie gebracht gericht op het afschaffen van de rekenkamerfunctie, het openen van de mogelijkheid tot het benoemen van raadsleden en Statenleden tot adviserend lid van de rekenkamer en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamer (Wet versterking decentrale rekenkamers). Het traject dat door de werkgroep is doorlopen, staat los van deze mogelijke wetswijziging. Een derde spoor is de subsidie van BZK aan de NVRN, gericht op de verdere professionalisering van rekenkamers.²⁾

Bovendien plaatst het ministerie van BZK het vraagstuk van het versterken van lokale rekenkamers binnen de bredere discussie over de toekomst van de lokale democratie en de rol van de raad daarin. De rekenkamer is een van de instrumenten die de raad ter beschikking heeft voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende taken. Vanuit een verantwoordelijkheid voor een goede werking van de Gemeentewet en het lokaal bestuur wil BZK een beeld krijgen van de werking van de kaderstellende en controlerende instrumenten van de raad in de praktijk, om te onderzoeken of in het juridische instrumentarium van de raad verbetering nodig is om de raad beter in positie te brengen. Het ministerie is in dit kader ook een breder traject gestart, waarvoor de resultaten van de werkgroep als input dienen.

1.3 De werkgroep

De werkgroep Lokale rekenkamers bestaat uit de volgende personen:

- Mevr. I.R. Adema, burgemeester Lelystad (voorzitter)
- Dhr. P. Oskam, burgemeester Capelle aan den IJssel
- Mevr. I.C.M. Hesp, griffier Heemstede
- Dhr. M.C.C. Philips, griffier Amstelveen
- Dhr. J.A. de Ridder, directeur rekenkamer Amsterdam-Zaanstad en voorzitter Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRN)
- Mevr. W.J. Lugtenburg-Sanders, voorzitter Rekenkamercommissie Doetinchem en voormalig bestuurslid NVRN

De werkgroep heeft in wisselende samenstelling de gesprekken met de gemeenten gevoerd, waarbij het uitgangspunt was dat bij elk gesprek een burgemeester, een griffier en een voorzitter van een rekenkamer aanwezig was.

Vanuit Berenschot zijn Sofie Dreef, Henk Wesseling en Teuni Scholthof betrokken. Berenschot voert het secretariaat van de werkgroep en was in die hoedanigheid o.a. verantwoordelijk voor de voorbereiding en verslaglegging van de gesprekken.

1.4 Doel en werkwijze

Het doel van de werkgroep Lokale rekenkamers is tweeledig. Allereerst heeft zij, door gesprekken te voeren in 37 gemeenten, gepoogd om meer inzicht te krijgen in de invulling, positionering en het functioneren van lokale rekenkamers in de praktijk. Zij had daarbij specifiek aandacht voor bestaande *good practices* én de door de betrokkenen ervaren uitdagingen. Deze inzichten zijn geland in voorliggende rapportage. Een tweede doel van de werkgroep was om de individuele gemeenten, daar waar nodig, handvatten te bieden om het instrument lokale rekenkamer te verstevigen.

Selectie van gemeenten

Er zijn 44 gemeenten uitgenodigd voor een gesprek met de werkgroep Lokale rekenkamers. Bij de selectie van deze gemeenten lag de nadruk op gemeenten waarvan de indruk bestond dat de rekenkamer niet of nauwelijks actief is. Daarnaast is een aantal gemeenten uitgenodigd met een actieve rekenkamer die regelmatig onderzoeken uitvoert, inclusief een aantal (vermoede) *good practice*-gemeenten. Bovendien is er gekeken naar een evenredige geografische spreiding over het land.

De werkgroep heeft in totaal 37 gesprekken gevoerd. Vijf gemeenten hebben aangegeven het op dit moment niet opportuun te vinden om met de werkgroep in gesprek te gaan. Tevens is met twee gemeenten de afspraak gemaakt om later dit jaar contact te hebben over een mogelijk gesprek over de rekenkamer.

Werkwijze

De werkgroep is als volgt ter werk gegaan:

De geselecteerde gemeenten hebben een uitnodigingsbrief ontvangen. Vervolgens zijn de gesprekken ingepland, waarbij het uitgangspunt steeds was dat in elk geval de burgemeester en griffier van de betreffende gemeente aanwezig waren, en indien mogelijk ook een aantal raadsleden en/of leden van de rekenkamer.

Ter voorbereiding van de gesprekken hebben de gemeenten een korte vragenlijst ontvangen. Tevens heeft Berenschot een kort onderzoek gedaan naar de rekenkamer in de betreffende gemeente (internet search). Deze informatie is besproken in een telefonisch overleg tussen de griffier van de betreffende

gemeente (of in een enkel geval de voorzitter van de rekenkamer) en Berenschot; de opbrengst van dit gesprek is geland in een annotatie voor de werkgroep.

Van elk gesprek is een vertrouwelijk gespreksverslag gemaakt, dat is gedeeld met de aanwezigen. Het staat de gemeenten vrij dit gespreksverslag verder te verspreiden, bijvoorbeeld ter bespreking met de raad. De gespreksverslagen vormen de basis voor deze rapportage.

1.5 De klankbordgroep

Bij de start van het traject is een klankbordgroep gevormd, bestaande uit:

- Mevr. I.J. Gehrke, griffier De Wolden en voorzitter van de commissie Raadsleden en Griffiers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Mevr. R. Wiggers, Statengriffier Overijssel en voorzitter van de Vereniging van Griffiers (VvG)
- Dhr. P. Reitsma, raadslid Tytsjerksteradiel en bestuurslid Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
- Mevr. F.C. Giskes, lid van het college van de Algemene Rekenkamer
- Mevr. C.E. Peters, bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht

De klankbordgroep heeft geadviseerd bij de start van het traject, halverwege de gespreksronde en bij de totstandkoming van voorliggende eindrapportage.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de feitelijke kenmerken van de door de werkgroep bezochte gemeenten (geanonimiseerd) op een rij gezet. Wij hebben de gemeenten gecategoriseerd naar inwoneraantal en brengen per categorie de bemensing van de rekenkamer – met enkel raadsleden, met enkel externe leden of met een combinatie van interne en externe leden –, het onderzoeksbudget en het aantal uitgevoerde onderzoeken in kaart.

Hoofdstuk 3 bevat de beelden van de gemeenten die de werkgroep in de gesprekken heeft opgehaald. Startpunt is het perspectief van de lokale rekenkamer als kwetsbaar raadsinstrument, waar vanuit de werkgroep een referentiebeeld heeft ontwikkeld om het functioneren van een rekenkamer – van slapend tot *good practice* – te kunnen duiden en professionaliseren. Vervolgens worden de vraagstukken met betrekking tot de rekenkamer beschreven die in (vrijwel) alle gemeenten spelen.

De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep staan in hoofdstuk 4. Ook is een overzicht opgenomen van de aanbevelingen die aan de individuele gemeenten zijn gedaan.

Bijlage 1 bevat een overzicht van cijfers over de bezochte gemeenten.

Bijlage 2 bevat een overzicht van *good practices* die de werkgroep heeft opgehaald.

Bijlage 3 bevat een eerste aanzet voor een handreiking t.b.v. de professionalisering van relatie tussen raad en rekenkamer.

2) Zie Kamerbrief 2018-0000947437, dd. 29-01-2019

Feiten over de bezochte gemeenten en hun rekenkamers

Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk worden de feitelijke kenmerken van de door de werkgroep bezochte gemeenten (geanonimiseerd) op een rij gezet. Wij hebben de gemeenten gecategoriseerd naar inwoneraantal en brengen per categorie de bemensing van de rekenkamer – met enkel raadsleden, met enkel externe leden of met een combinatie van interne en externe leden –, het onderzoeksbudget en het aantal uitgevoerde onderzoeken in kaart. Op basis van deze feiten schetsen we het spectrum waarop gemeenten en hun rekenkamers zich bevinden: van gemeenten met een slapende rekenkamer tot *good practice*-gemeenten.



2.1 De feiten op een rij¹⁾

Van de 37 gemeenten die de werkgroep heeft bezocht, waren er 16 (zeer) klein (0 tot 25.000 inwoners), 13 klein tot gemiddeld (25.000 tot 50.000 inwoners), 6 middelgroot tot groot (50.000 tot 100.000 inwoners) en 2 (zeer) groot (100.000+ inwoners).

In tabel 1 is per categorie gemeenten de bemensing van de rekenkamer aangegeven. In de kleinste categorie hebben de meeste gemeenten een rekenkamer met enkel raadsleden. Ruim een kwart heeft een rekenkamer met enkel externe leden; een kwart heeft een combinatie. Daarnaast heeft één gemeente helemaal geen rekenkamerleden benoemd. In de categorie 25.000-50.000 inwoners is de verhouding tussen rekenkamers met raadsleden, externe leden of een combinatie gelijk. Tevens heeft één gemeente helemaal geen rekenkamerleden benoemd.

Geen van de middelgrote tot grote gemeenten die de werkgroep bezocht, heeft een rekenkamer met enkel raadsleden. De helft heeft een rekenkamer met enkel externe leden, de andere helft een combinatie. De 100.000+ gemeenten hebben beide een rekenkamer met externe leden.

In bijlage 1 zijn voor de gemeenten die de werkgroep heeft bezocht cijfers opgenomen met betrekking tot de jaarbudgetten en het aantal onderzoeken (geanonimiseerd). De beschikbare budgetten van de bezochte rekenkamers variëren. Enkele rekenkamers hebben geen eigen budget. Bij de andere varieert het budget, waarbij er een duidelijke relatie is met – niet verrassend – de omvang van de gemeente. (Bijlage 1, tabel 2)

Inwoneraantal	Raadsleden	Externe leden	Combinatie raadsleden en externe leden	Geen leden benoemd
0-25.000	6	5	4	1
25.000-50.000	4	4	4	1
50.000-100.000	0	3	3	0
100.000+	0	2	0	0

Tabel 1 bemensing rekenkamer per gemeente

3) Zie bijlage 1 voor een totaaloverzicht.

De vraag wat een redelijk jaarbudget is voor een rekenkamer, is niet eenduidig te beantwoorden. Bij de start van de lokale rekenkamers rond 2004 werd voor het onderzoeksbudget vaak een informele norm genoemd van € 1 per inwoner. Rekening houdend met indexatie, zou dat nu ongeveer € 1,24 per inwoner zijn.⁴⁾ Bij de meeste gemeenten die wij bezochten, werd echter zelfs de norm van € 1 per inwoner niet gehaald. Gemiddeld over alle bezochte gemeenten werd er € 0,67 per jaar per inwoner besteed aan de rekenkamer; wanneer we dit corrigeren voor de gemeenten met een slapende rekenkamer komen we op een gemiddeld budget per inwoner van € 0,88. Bij de allergrootste gemeente in ons onderzoek werd de norm ruim gehaald (€ 2,41 per inwoner). (Bijlage 1, tabel 3) Bij de grootste gemeenten in Nederland is de omvang van de begroting in relatie tot het aantal inwoners echter ook relatief groot.

Ook de hoeveelheid onderzoeken die de bezochte gemeenten uitvoeren, varieert: hoe groter de gemeente, hoe meer onderzoek er wordt gedaan. De (zeer) kleine gemeenten voeren de minste onderzoeken uit. Ook het budget per onderzoek neemt toe naarmate een gemeente groter is. Wat wel opvallend is, is dat het gemiddelde budget per onderzoek in gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners bijna verdubbelt ten opzichte van de categorie daaronder (25.000-50.000 inwoners). De verschillen tussen de andere categorieën zijn minder groot. (Bijlage 1, tabel 4)

Een goed overzicht krijgen van de onderzoeksbudgetten is lastig, omdat er in het jaarbudget vaak geen uitsplitsing is gemaakt tussen vaste kosten en onderzoekskosten. Bij rekenkamers met externe leden ligt het budget per onderzoek vermoedelijk dus iets lager, omdat ook de vergoedingen aan de rekenkamerleden uit het jaarbudget worden betaald. Aan de andere kant voeren externe leden soms ook zelf onderzoek uit.

Inwoneraantal	Good practice-gemeenten	Gemeenten met een slapende rekenkamer	Actief, maar professionaliseringsvragen	Traject tot activering
0-25.000	1	5	5	5
25.000-50.000	2	1	5	5
50.000-100.000	2		4	
100.000+	1		1	

Tabel 2 typering van gemeenten⁵⁾

4) Zie CBS Statline consumentenprijzen. 2004: 100; 2018: 124,0621.

5) De vijf gemeenten die de werkgroep niet wilden ontvangen, typeren wij op basis van desk research tevens als slapend. De twee gemeenten waarmee de afspraak is gemaakt later langs te komen, zitten in een traject van activering na een herindeling en zouden wij dus typeren in de categorie 'een wereld daartussenin'.

2.2 Typering: van slapend tot good practice en een hele wereld daartussenin

Vanuit deze statistieken, gecombineerd met de kwalitatieve informatie uit de gesprekken, onderscheiden we drie type gemeenten (tabel 2):

- *Good practice*-gemeenten: worden gekenmerkt door een grote mate van activiteit en een toereikend budget. Tevens komt uit de kwalitatieve analyse dat de onderzoeken van goede kwaliteit zijn – onderzoeksresultaten staan niet ter discussie, omdat ze op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, en worden door de raad gebruikt voor kaderstelling en controle – en dat er een professionele relatie bestaat tussen rekenkamer en raad.
- Gemeenten met een slapende rekenkamer: worden gekenmerkt door inactiviteit. Er wordt geen onderzoek gedaan. In veel gevallen is tevens geen budget toegekend. Soms zijn er ook geen leden benoemd of heeft de gemeente geen verordening op de rekenkamer.
- Een wereld daartussenin:
 - Gemeenten met een slapende rekenkamer die proberen deze te activeren.
 - Gemeenten met een rekenkamer die reeds actief is, maar waar allerlei professionaliseringsvragen spelen. Deze vraagstukken worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

2.3 Analyse van gemeenten met een slapende rekenkamer

Gemeenten kunnen een lokale rekenkamer instellen (artikel 81a Gemeentewet). Indien geen rekenkamer is ingesteld, dient de raad bij verordening regels te stellen aan de uitoefening van de rekenkamerfunctie (artikel 81oa Gemeentewet). In de praktijk geven niet alle gemeenten invulling aan deze plicht.

De gemeenten met een slapende rekenkamer voeren hiervoor (een combinatie van) de volgende argumenten op:

1. De raad heeft slechte ervaringen met een rekenkamer

Sommige gemeenten met een slapende rekenkamer hebben eerder wel een actieve rekenkamer gehad, maar dit is niet goed gegaan. De gemeenten gaven hiervoor twee hoofdredenen. Ten eerste was er vaak sprake van een verstoorde relatie tussen de rekenkamer en de raad, omdat de rekenkamer onvoldoende aansloot bij de belevingswereld van de raad, de raad onvoldoende aandacht had voor de rekenkamer en/of omdat de rekenkamer zelf politiek van karakter was. Dit laatste werd genoemd bij rekenkamers bestaande uit raadsleden, maar ook bij rekenkamers met externe leden met een sterke politieke opvatting. Ten tweede was de raad vaak ontevreden over de kwaliteit van het rekenkameronderzoek. De onderzoeksonderwerpen sloten onvoldoende aan bij de praktijk van de raad, de onderzoeken waren inhoudelijk van onvoldoende kwaliteit en/of de aanbevelingen waren onvoldoende concreet om daadwerkelijk mee aan de slag te kunnen.

2. De raad vindt dat het instrument (te) weinig toegevoegde waarde heeft

In sommige gemeenten met een slapende rekenkamer oordeelt de raad dat een rekenkamer niet nodig is. Vaak wordt hierbij aangegeven dat de raad voldoende grip ervaart: de reguliere instrumenten van de raad volstaan om het werk goed te kunnen uitvoeren. Ook vindt men dat een rekenkamer teveel op afstand staat om goede conclusies te kunnen trekken en nuttige aanbevelingen te doen. In feite kan worden geconstateerd dat de rekenkamer niet nodig wordt gevonden voor een goede uitoefening van de controlerende functie van de raad.

3. Door een monistische bestuurscultuur hecht de raad minder waarde aan het invullen van haar controlerende functie

Dit speelt met name bij kleine gemeenten en heeft soms verband met het eerdergenoemde argument dat de raad het instrument van (te) weinig toegevoegde waarde vindt. In deze gevallen wordt aangegeven dat oppositie en coalitie zeer harmonieus samenwerken. Er zijn weinig tegenstellingen.

De raadsleden van oppositiepartijen voelen zich even goed betrokken en geïnformeerd als raadsleden van coalitiepartijen. Kortom, de gehele raad heeft vertrouwen in het college. Gezien deze situatie wordt er voldoende grip ervaren. In feite kan worden geconstateerd dat de controlerende functie van de raad in mindere mate wordt uitgevoerd.

Tot slot is het bezuinigingsargument ook genoemd. Dit argument gaat echter altijd gepaard met een van de bovenstaande inhoudelijke argumenten.

De werkgroep heeft met een aantal gemeenten gesproken die momenteel een traject doorlopen om te komen van een slapende naar een actieve rekenkamer, of die een dergelijk traject de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. In al deze gevallen ontstond er momentum om na een lange periode van inactiviteit toch weer met de lokale rekenkamer aan de slag te gaan. Dit had te maken met:

- De gemeenteraadsverkiezingen / het aantreden van een nieuwe raad. Door een verandering van de samenstelling van de raad, zowel qua fracties als qua personen, ontstaat er ruimte voor het voeren van het gesprek over de lokale rekenkamer zonder dat negatieve historische bagage dit gesprek teveel kleurt.
- Het aantreden van een burgemeester die inzet op een professionele werkwijze van de raad en de meerwaarde ziet van het instrument rekenkamer in dit traject van professionalisering.
- In sommige gevallen, de aangekondigde wetswijziging. Enkele gemeenten geven aan liever zelf regie te houden dan af te wachten tot de wetswijziging hen dwingt een rekenkamer in te stellen. Er zijn echter ook gemeenten die juist wél willen afwachten tot de wetswijziging.

2.4 Conclusie

Het grootste deel van de door de werkgroep bezochte gemeenten heeft een actieve rekenkamer (21 gemeenten) of is bezig de rekenkamer te activeren (tien gemeenten). Zes gemeenten hebben een slapende rekenkamer. Daarnaast heeft de werkgroep (nog) niet gesproken met twee gemeenten in een activerings-traject en vijf gemeenten met een slapende rekenkamer.

Lokale rekenkamers verschillen in termen van bemensing (enkel externe leden, enkel raadsleden of een combinatie), aantal onderzoeken per jaar, jaarbudget, jaarbudget in verhouding tot het aantal inwoners en het gemiddelde budget per

onderzoek. Over het algemeen hebben grote(re) gemeenten vaker een rekenkamer met enkel externe leden dan kleine(re) gemeenten. Ook voeren grote(re) gemeenten gemiddeld meer onderzoeken per jaar uit, met een hoger budget per onderzoek.

Gemeenten met een slapende rekenkamer hebben slechte ervaringen met een vorige rekenkamer, vinden het instrument niet van toegevoegde waarde of hebben geen aandacht voor het instrument omdat de controlerende taak van de raad in mindere mate wordt uitgevoerd. Het aantreden van een nieuwe raad of een nieuwe burgemeester, of in sommige gevallen de aangekondigde wetswijziging, zijn redenen om een rekenkamer nieuw leven in te blazen.



Beelden uit de gesprekken: lokale rekenkamer als kwetsbaar raadsinstrument

Hoofdstuk 3

De werkgroep Lokale rekenkamers heeft in 37 gemeenten gesproken met burgemeester, griffier, raadsleden en rekenkamerleden. In de gesprekken stonden die perspectieven centraal. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren van de lokale rekenkamer als kwetsbaar raadsinstrument (paragraaf 3.1). Vanuit dit beeld heeft de werkgroep een referentiebeeld geconstrueerd (paragraaf 3.2) en met behulp daarvan acht vraagstukken gesignaleerd die spelen in gemeenten. Deze vraagstukken worden in paragraaf 3.3 uitwerkt.



3.1 De lokale rekenkamer: een kwetsbaar raadsinstrument

De lokale rekenkamer is een van de hulptroepen van de gemeenteraad. Hulp klinkt nuttig, maar hulptroepen roepen ook spanningen op bij raad en college.⁶⁾ Betrokkenen kunnen immers verschillende perspectieven hebben op de invulling van het instrument rekenkamer. Vanuit het wettelijke kader heeft de rekenkamer een onafhankelijke taakopdracht. In de Gemeentewet is vastgelegd dat de lokale rekenkamer de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid onderzoekt van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur en aan de raad rapporteert over haar bevindingen en oordelen. Zij is vrij in haar onderwerpkeuze en doet onafhankelijk onderzoek, waaruit aanbevelingen voortkomen die gericht zijn op het college, de ambtelijke organisatie of de raad zelf. Maar de rekenkamer staat wel ten dienste van de raad: het doel is om door het doen van onderzoek de kaderstellende en controlefunctie te versterken. De rekenkamer kan daarom ook op verzoek van de raad een onderzoek uitvoeren.

Uitgangspunt van de gesprekken met gemeenten waren de verschillende perspectieven van de betrokkenen: de rekenkamer zelf, de gemeenteraad en het college/de ambtelijke organisatie. In algemene zin wordt een rekenkamer als een waardevol instrument gezien wanneer zij kwalitatief goed onderzoek uitvoert – dat wil zeggen, de onderzoeksresultaten staan niet ter discussie omdat ze op zo zorgvuldig mogelijke wijze tot stand zijn gekomen – en de raad daar daadwerkelijk gebruik van maakt voor zijn taakuitoefening.

We hebben in de gesprekken een aantal belangrijke contextfactoren gesignaleerd, zoals het soort gemeente (omvang en maatschappelijke opgaven), de opvattingen en behoeften van de raad over kaderstelling en controle, de politieke cultuur en de opstelling van het college en de ambtelijke organisatie, die bepalen hoe de raad omgaat met het instrument rekenkamer. Ruwweg bepalen die contextfactoren of een rekenkamer wel of niet gezien wordt als onderdeel van de lokale constitutie en wel of niet wordt geaccepteerd als een onafhankelijk instituut.

In een klein aantal gemeenten speelt de principiële vraag over nut en noodzaak van het dualisme, waar de lokale rekenkamer onderdeel van uitmaakt. In sommige gemeenten is de weerstand tegen het dualisme – en dus de rekenkamer – unaniem;

⁶⁾ In *Raad en hulptroepen, hefboomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*, wijzen Jorgen Schram, Mark van Twist en Martijn van de Steen, erop dat er regelmatig spanning bestaat tussen college, raad en hulptroepen. (zie NSoB 2017, p. 24)

in andere gemeenten is er sprake van een kleine minderheid die wél graag een rekenkamer zou instellen. Er kunnen ook praktische redenen zijn waarom een rekenkamer niet gezien wordt als een passend onderdeel van de lokale constitutie. We hoorden in onze gesprekken opmerkingen als: “we zijn een kleine gemeente, de opgaven zijn niet groot, we regelen het wel allemaal zelf. Als we iets niet weten of begrijpen, vragen we het gewoon aan de wethouder of een ambtenaar.”

De lokale rekenkamer is een investering van de raad in zichzelf: de raad stelt een deel van het gemeentebudget beschikbaar voor een van haar hulptroepen. Wanneer de meerwaarde van deze investering ter discussie staat, is de rekenkamer voor de raad gemakkelijk te relativiseren of zelfs ontkennen. Zo hoorden we van een aantal gemeenten dat de rekenkamer was wegbezuinigd als onderdeel van een grotere bezuinigingsronde: de raad zag de meerwaarde van de rekenkamer onvoldoende en leverde daarom liever in op het eigen instrumentarium dan op budget dat direct was bestemd voor dienstverlening of voorzieningen voor inwoners.

Er zijn ook contextfactoren die het lastig maken om de rekenkamer te zien als een onafhankelijk instituut. Een rekenkamer handelt binnen een politieke omgeving. Zij bedient een raad die bestaat uit verschillende fracties met eigen politieke opvattingen en een verhouding coalitie-oppositie die kan variëren van zeer constructief tot zeer gepolariseerd. Dat betekent dat er een zekere spanning kan bestaan tussen het perspectief van de rekenkamer die de raad probeert te dienen en fracties die in de rekenkamer een mede- of tegenstander zien. Door bijvoorbeeld de onderwerpkeuze (een politiek gevoelig onderwerp) of door de onderzoeks aanpak en daaruit voortvloeiende conclusies (te kritisch of niet kritisch genoeg) kan rekenkameronderzoek onderdeel worden van politiek strategisch handelen met als ultieme consequentie een politieke afrekening of juist instandhouding van de status quo. Deze dynamiek is er in meer of mindere mate in alle gemeenten. Als er echter in een raad sprake is van sterk gepolariseerde politieke verhoudingen, is het voor een rekenkamer lastig om haar onafhankelijke positie te bewaken.

Omdat de rekenkamer opereert in een politiek-bestuurlijke context, raakt zij altijd op de een of andere manier aan de relatie tussen de raad enerzijds en het college/de ambtelijke organisatie anderzijds. Dat kan spanningen veroorzaken met het college en de ambtelijke organisatie. In sommige gemeenten wordt deze spanning versterkt omdat men onvoldoende meerwaarde van de rekenkamer ervaart. Vaak heeft dit te maken met slechte ervaringen uit het verleden of bekende *bad practices* van gemeenten uit de regio. Deze negatieve ervaringen hebben veelal betrekking

op de onderwerpkeuze (onvoldoende aansluiting bij wat er speelt in de raad), uitvoering van het onderzoek (een onzorgvuldig doorlopen proces), toegankelijkheid van de rapporten (omvang en abstractieniveau) of de bruikbaarheid van de aanbevelingen (onvoldoende concreet en/of praktisch uitvoerbaar).

De lokale rekenkamer is, kortom, een kwetsbaar raadsinstrument.

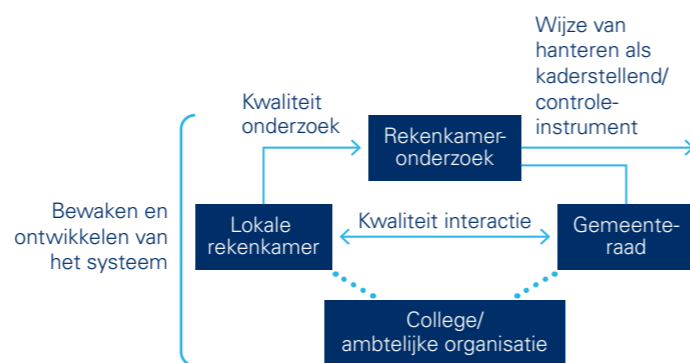
3.2 Referentiebeeld

Vanuit het perspectief van de lokale rekenkamer als kwetsbaar raadsinstrument heeft de werkgroep een referentiebeeld ontwikkeld om het functioneren van een rekenkamer – van slapend tot *good practice* – te kunnen duiden en professionaliseren.

Centraal in het referentiebeeld staat de *relatie* tussen rekenkamer en raad, en college/ambtelijke organisatie. Een professionele relatie vereist dat raad en rekenkamer werken aan een gedeeld perspectief op de waarden en principes achter het instrument rekenkamer – met andere woorden, op de invulling van het dualisme. Ook een gezamenlijk beeld van hoe de onderlinge interactie en wederzijdse betrokkenheid vorm te geven, is van belang. De uitdaging is om een evenwicht te vinden tussen afstand (onafhankelijkheid) en nabijheid (aansluiting bij de wensen en behoeften van de raad).

In het referentiebeeld van een professionele relatie tussen raad en rekenkamer staan, vanuit het gedeelde perspectief op waarden en betrokkenheid, vier aspecten centraal:

- De kwaliteit van de rekenkamer(onderzoeken), (mede) conform wettelijke opdracht.
- De wijze waarop de raad het instrument rekenkamer hanteert als instrument voor kaderstelling en controle, en rol van het college/de ambtelijke organisatie hierin.
- De kwaliteit van de interactie tussen raad en rekenkamer, met aandacht voor de positie van het college/de ambtelijke organisatie.
- Het onderhouden en ontwikkelen van het systeem, vanuit het besef dat de rekenkamer een kwetsbaar raadsinstrument is.



3.3 Vraagstukken

Gemeenten geven op verschillende wijzen invulling aan het referentiebeeld. De lokale context – historie, politieke cultuur, cultuur van samenwerken met andere partijen – kleurt in hoge mate de wijze waarop de rekenkamer is vormgegeven en de werking ervan in de praktijk. Desalniettemin zijn in de gesprekken van de werkgroep een aantal vraagstukken aan de orde gekomen die vrijwel overal spelen, namelijk:

- Relatie tussen rekenkamer en raad
- Relatie tussen rekenkamer en college/ambtelijke organisatie
- Kwaliteit van het instrument
- Aansprekend onderzoek
- Doorwerking van onderzoek
- Budget en aantal onderzoeken
- Samenwerking
- Inrichten van het leerproces

Deze vraagstukken worden hieronder nader uitgewerkt.

Vraagstuk 1: Relatie tussen rekenkamer en raad

Een professionele relatie tussen rekenkamer en raad is doorslaggevend voor de versterkende rol die de lokale rekenkamer vervult ten aanzien van de kaderstellende en controlerende taken van de raad. Het onderhouden en versterken van deze relatie vraagt constant aandacht om de perspectieven van raad en rekenkamer bij elkaar te brengen en te houden. In een professionele relatie hebben raad en rekenkamer begrip voor elkaars positie en vinden van daaruit een balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid.

In *good practice*-gemeenten is de betrokkenheid van de raad bij de rekenkamer nadrukkelijk geborgd. Dit kan op verschillende wijzen, ongeacht de bemensing van de rekenkamer (enkel externe leden, enkel raadsleden of een combinatie). Zo hebben sommige rekenkamers een klankbordgroep van raadsleden, eten raad en rekenkamer in een andere gemeente regelmatig samen voorafgaand aan raadsvergadering, en is in weer andere gemeenten de griffier aangewezen als verbindende schakel tussen raad en rekenkamer. In bijlage 2 is een uitgebreidere lijst met *good practices* opgenomen.

Veel gemeenten zijn zoekende in het vormgeven van deze betrokkenheid.

Vraagstuk 2: Relatie tussen rekenkamer en college/ambtelijke organisatie

Tussen de rekenkamer en het college/de ambtelijke organisatie zit, net als tussen de raad en het college, altijd een zekere spanning. Deze spanning is begrijpelijk en gezond: het doel

van de rekenkamer is immers om college en organisatie (en de raad zelf) scherp te houden. Het mechanisme van een ‘afrekenkamer’, waarbij rekenkameronderzoek wordt gebruikt om politieke rekeningen te vereffenen, ligt echter op de loer. In gemeenten waar het – naar eigen oordeel én het oordeel van de werkgroep, vanuit het referentiebeeld – goed gaat, weet men deze spanning goed te hanteren en te voorkomen dat de rekenkamer een ‘afrekenkamer’ wordt. In andere gemeenten leidt de vrees voor een afrekenkamer tot een kramp en in het meest negatieve geval zelfs tot een slapende rekenkamer.

Vraagstuk 3: Kwaliteit van het instrument

Veel gemeenten worstelen met de kwaliteit van het instrument lokale rekenkamers. Wij definiëren ‘kwaliteit’ in dit verband als:

- De onderzoeksresultaten staan niet ter discussie, omdat ze op zo zorgvuldig mogelijke wijze tot stand zijn gekomen. Dit start bij de keuze voor een onderwerp dat aansluit bij de lokale context en vraagt om een gedegen onderzoeksproces waarin heldere procedures worden gevolgd. Het resultaat is een voor de raad toegankelijk rapport met concrete, praktisch uitvoerbare aanbevelingen gericht aan de verschillende betrokkenen. Dit alles stelt eisen aan de kennis en expertise van de rekenkamerleden.
- De onderzoeksresultaten worden door de raad gebruikt bij kaderstelling en controle. Er is sprake van doorwerking van de aanbevelingen en monitoring daarvan. De rapporten dienen dan ook toegankelijk te zijn voor de raad, zowel qua abstractieniveau als qua omvang, en op een aansprekende manier te worden gepresenteerd.

In gemeenten spelen tal van vragen over hoe de kwaliteit van het instrument te optimaliseren, variërend van de wijze om tot een onderwerpkeuze te komen, het systematisch monitoren van de doorwerking van de aanbevelingen tot een profielschets voor rekenkamerleden. Gemeenteraden voelen zich soms ook onzeker over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek en vinden zichzelf niet geëquipeerd om dat te beoordelen. Ook bij de *good practice*-gemeenten is er soms behoefte aan een externe toets van de kwaliteit van het onderzoek. Gemeenten hebben in algemene zin behoefte aan richtlijnen over kwaliteit, die als basis kunnen dienen voor het gesprek tussen rekenkamer en raad over wederzijdse behoeften en verwachtingen.

Vraagstuk 4: Aansprekend onderzoek

Een aantal gemeenten heeft duidelijke keuzes gemaakt over het type onderzoek dat de rekenkamer uitvoert en/of de onderzoeksmethode die zij daarvoor gebruikt. Zo gaf men in

een gemeente aan dat de rekenkamer zich daar enkel richt op langetermijn-beleidsbeoordelingen en geen onderzoek doet naar beleidsterreinen waar de beleidsnotitie minder dan twee jaar oud is. Voor deze afbakening is gekozen om ervoor te zorgen dat rekenkamerrapporten geen inzet worden van een politieke afrekening. In andere gemeenten wil de raad juist dat de rekenkamer méér doet dan het uitvoeren van beleidsevaluaties. Voorbeelden zijn quick scans, het ontwerpen van een afwegingskader voor grote projecten of het geven van workshops (over bijv. kaderstelling) aan de raad.

Ook stellen sommige raden eisen aan de rekenkamer als het gaat om participatie, bijvoorbeeld door in de verordening op te nemen dat burgerparticipatie onderdeel dient te zijn van alle onderzoeken van de rekenkamer of door per onderzoek een 'burgerwisselspeler' toe te voegen aan de rekenkamer.

We zien dat in gemeenten waar raad en rekenkamer bespreken welk type onderzoek de raad aanspreekt en de onderzoeken hierbij aansluiten, deze door de raad als bruikbaar worden ervaren. In lang niet alle gemeenten bestaat echter een gedeeld beeld van wat aansprekend onderzoek is.

Vraagstuk 5: Doorwerking van onderzoek

De waarde van de rekenkamer wordt uiteindelijk bepaald door de mate waarin de onderzoeksresultaten doorwerking hebben op de gemeentelijke organisatie en zo bijdragen aan een verbeterde doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur.

Daadwerkelijk doorwerking realiseren, blijkt in de praktijk zeer ingewikkeld. Gemeenten geven hiervoor verschillende redenen. De kwaliteit van de aanbevelingen – in termen van concreetheid, praktische uitvoerbaarheid en gerichtheid aan een van de actoren, zoals het college, (een deel van) de ambtelijke organisatie of de raad zelf – is niet altijd voldoende. Abstracte, ongerichte aanbevelingen zijn lastig te implementeren. Anderzijds zijn bestuurders en ambtenaren niet altijd genegen de ongevraagde rekenkameraanbevelingen uit te voeren. Abstractere aanbevelingen zijn dan gemakkelijk te negeren. Hetzelfde kan echter ook gebeuren met hele concrete aanbevelingen: als die naar de letter worden uitgevoerd (in plaats van naar de geest) leidt dat ook tot minder doorwerking dan mogelijk. Ook is in veel gemeenten geen afspraak gemaakt over hoe de implementatie van aanbevelingen te monitoren, waardoor de aanbevelingen na verloop van tijd 'van de radar verdwijnen'. In de bijlage met *good practices* is een aantal praktijkvoorbeelden opgenomen van gemeenten die hier wel een systeem voor hebben ingericht.

Vraagstuk 6: Budget en aantal onderzoeken

De Gemeentewet schrijft voor dat de raad, in overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen verstrekt voor de uitoefening van zijn taken⁷⁾. Over wat "de nodige middelen" inhouden, bestaat veel discussie. Er bestaat een informele norm van € 1 per inwoner, die dateert uit 2004 en nooit is bijgesteld. Het is de vraag of deze norm voldoende aansluit bij de lokale context van de gemeenten (zie ook hoofdstuk 2 en bijlage 1, tabel 3) en of de omvang van de begroting niet een logischer ankerpunt is dan het aantal inwoners.

We zien bij veel gemeenten dat het beschikbare budget bepaalt hoeveel onderzoeken er worden uitgevoerd, zonder dat raad en rekenkamer het gesprek hebben gevoerd hoeveel onderzoeken zinvol zijn om te laten uitvoeren. Dit hangt af van de vraagstukken die spelen, maar ook door de absorptiecapaciteit van de gemeenteraad. Zo gaven raadsleden van een kleinere gemeente aan een groot onderzoek per twee jaar en tussentijds een of twee quick scans voldoende te vinden. Rekenkameronderzoek vergt tijd en inspanning, ook van de raad. Deze raadsleden vinden meer onderzoek, met het oog op het vele raadswerk, niet van toegevoegde waarde.

Vraagstuk 7: Samenwerking

Gemeenten werken onderling samen om maatschappelijke opgaven te realiseren. Het ligt dan ook voor de hand dat ook lokale rekenkamers, in meer of mindere mate, samenwerken. Dit kan in de vorm van ad hoc samenwerking op een specifiek onderzoek. Ook meer structurele samenwerking d.m.v. een gezamenlijke rekenkamer komt voor. Hiervan bestaan verschillende vormen:

- **Personele unie:** de deelnemende gemeenten hebben ieder hun eigen rekenkamer, maar in die verschillende rekenkamers zitten dezelfde mensen.
- **Een formele gemeenschappelijke rekenkamer** zoals beschreven in de Gemeentewet.

Een vorm die in de praktijk nog niet voorkomt, maar die wel in een aantal gesprekken de revue is gepasseerd, is een gezamenlijke backoffice met professionele onderzoekers, waar de verschillende rekenkamers gebruik van kunnen maken.

Het idee achter een gezamenlijke rekenkamer is dat het efficiency- en kwaliteitsvoordelen oplevert. Door de overhead te delen, ontstaat meer ruimte in het budget voor het doen van onderzoek. Eenzelfde onderzoek uitvoeren in meerdere

7) NB: Dit geldt alleen voor de rekenkamer, niet voor de rekenkamerfunctie.

gemeenten levert niet per definitie kostenbesparing op, maar is wel bijna altijd leerzaam.

De werkgroep heeft een aantal gemeenten gesproken die een gezamenlijke rekenkamer hebben (gehad), met wisselende ervaringen. Sommige gemeenten worstelen met de vraag hoe op een passende wijze te komen tot een samenwerking of te blijven samenwerken. Hieruit zijn drie kritieke succesfactoren voor samenwerking te destilleren. Allereerst 'werkt' samenwerking alleen als de gemeenten overeenkomsten kennen wat betreft maatschappelijke opgaven, (bestuurs)cultuur, oriëntatie in regionale samenwerking, et cetera. Gezamenlijke onderzoeken door de rekenkamer bieden dan voordelen voor alle deelnemende raden. Ten tweede dienen raad en rekenkamer – meer nog dan bij een 'eigen' rekenkamer – te investeren in hun onderlinge relatie om ervoor te zorgen dat voldoende wordt aangesloten bij de lokale context en waar nodig maatwerk wordt geboden. Tot slot is het van belang om bij het aangaan van de samenwerking duidelijke afspraken te maken over o.a. de inspanningen die de rekenkamer voor elk van de deelnemende gemeenteraden zal leveren, de daarbij behorende budgetten, evaluatiemomenten en een procedure die gevolgd moet worden wanneer een gemeente uit het samenwerkingsverband wil stappen.

Vraagstuk 8: Inrichten van het leerproces

Het doel van de lokale rekenkamer is om de raad te versterken bij het uitvoeren van de kaderstellende en controlerende taken. De kritische reflecties en feedback van de rekenkamer dragen ook bij aan het lerend vermogen, en daarmee betere prestaties van de overheid.⁸⁾ Idealiter is rekenkameronderzoek dus ook input in een lerende omgeving, en niet alleen voeding van politieke controle. Om het instrument voor beide doeleinden effectief te kunnen inzetten, is het wel zaak om de dynamiek van de gevreesde "afrekenkamer" te vermijden.

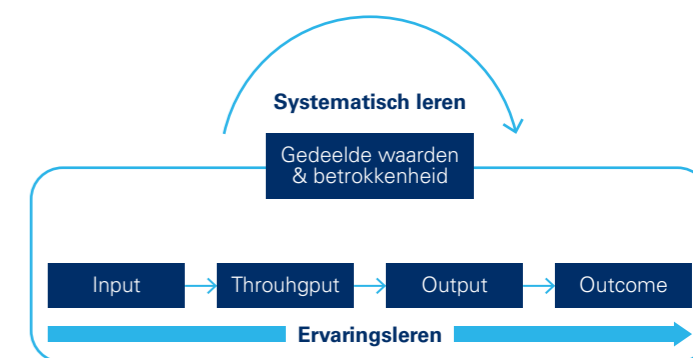
Een lerende omgeving ontstaat echter niet zomaar: het vraagt openheid van alle betrokkenen. In de gesprekken met gemeenten heeft de werkgroep hier veel aandacht aan besteed, vanuit de vier aspecten van het referentiebeeld: de kwaliteit van de rekenkamer (onderzoeken), de wijze waarop de raad het instrument rekenkamer hanteert als instrument voor kaderstelling en controle, de interactie tussen raad en rekenkamer, met aandacht voor de positie van het college/de ambtelijke organisatie,

8) Bovens, Schillemans en 't Hart onderscheiden drie hoofdfuncties van controle en verantwoording, namelijk (1) democratische legitimatie van bestuurlijk handelen; (2) het verminderen of voorkomen van machtsmisbruik, corruptie en willekeur, en het bevorderen van de integriteit van het bestuur en (3) het bijdragen aan een beter presterende overheid door feedback en kritische reflectie. M. Bovens, T. Schillemans en P. 't Hart (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. In: *Public Administration*, Vol. 86, No. 1 (pp. 225–242).

en het onderhouden en ontwikkelen van het systeem vanuit het besef dat de rekenkamer een kwetsbaar raadsinstrument is.

Het doel was om op deze aspecten een leerproces op gang te brengen, gericht op het activeren van de rekenkamer ofwel een verdere professionalisering van het systeem (en, in sommige gevallen, het ophalen van *good practices*). Een dergelijk leerproces kan onderscheiden worden in:

- **Ervaringsleren.** Ervaringsleren gebeurt veelal onbewust. Raad en rekenkamer (en college/ambtelijke organisatie) doorlopen steeds een cyclus met elkaar, van het bepalen van het onderzoeksonderwerp tot en met het opleveren van het onderzoek zelf – en in het beste geval de monitoring van de aanbevelingen. Op basis van de ontwikkelingen gedurende die cyclus worden steeds kleine aanpassingen gedaan en verschuift het perspectief op zowel de waarde van het instrument als de betrokkenheid bij elkaar.
- **Systematisch leren.** Er zijn ook raden en rekenkamers die nadrukkelijker aandacht hebben voor leren, bijvoorbeeld door regelmatig de doorwerking van de aanbevelingen te evalueren. In deze gemeenten hebben raad en rekenkamer regelmatig een gesprek over de onderlinge wensen en verwachtingen. Hierdoor ontstaan gedeelde waarden en een gedeelde betrokkenheid.



Vrijwel alle gemeenten die de werkgroep heeft gesproken, zijn bezig met ervaringsleren. Systematisch leren, in de zin dat raad en rekenkamer bewust een leerproces organiseren waarin zij aandacht hebben voor de gedeelde waarden én onderlinge betrokkenheid, komt minder vaak voor. Een voorbeeld van systematisch leren dat we in een aantal gemeenten hebben gezien, is een onderzoek naar de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer. Ook organiseren sommige gemeenten een jaarlijks gesprek tussen de rekenkamer en (een afvaardiging van) de raad over hoe het gaat, welke knelpunten er zijn en hoe deze kunnen worden opgelost.

Systematisch leren is van groot belang, omdat is gebleken dat één slechte ervaring met rekenkameronderzoek kan leiden tot de complete afwijzing van het instrument door de raad. Door systematisch aandacht te hebben voor de relatie tussen rekenkamer en raad, is dit risico minder aan de orde. Met het opgebouwde referentiebeeld, dat kan dienen als kader voor raad en rekenkamer om met elkaar het gesprek te voeren over het functioneren van het systeem, hoopt de werkgroep hieraan bij te dragen.

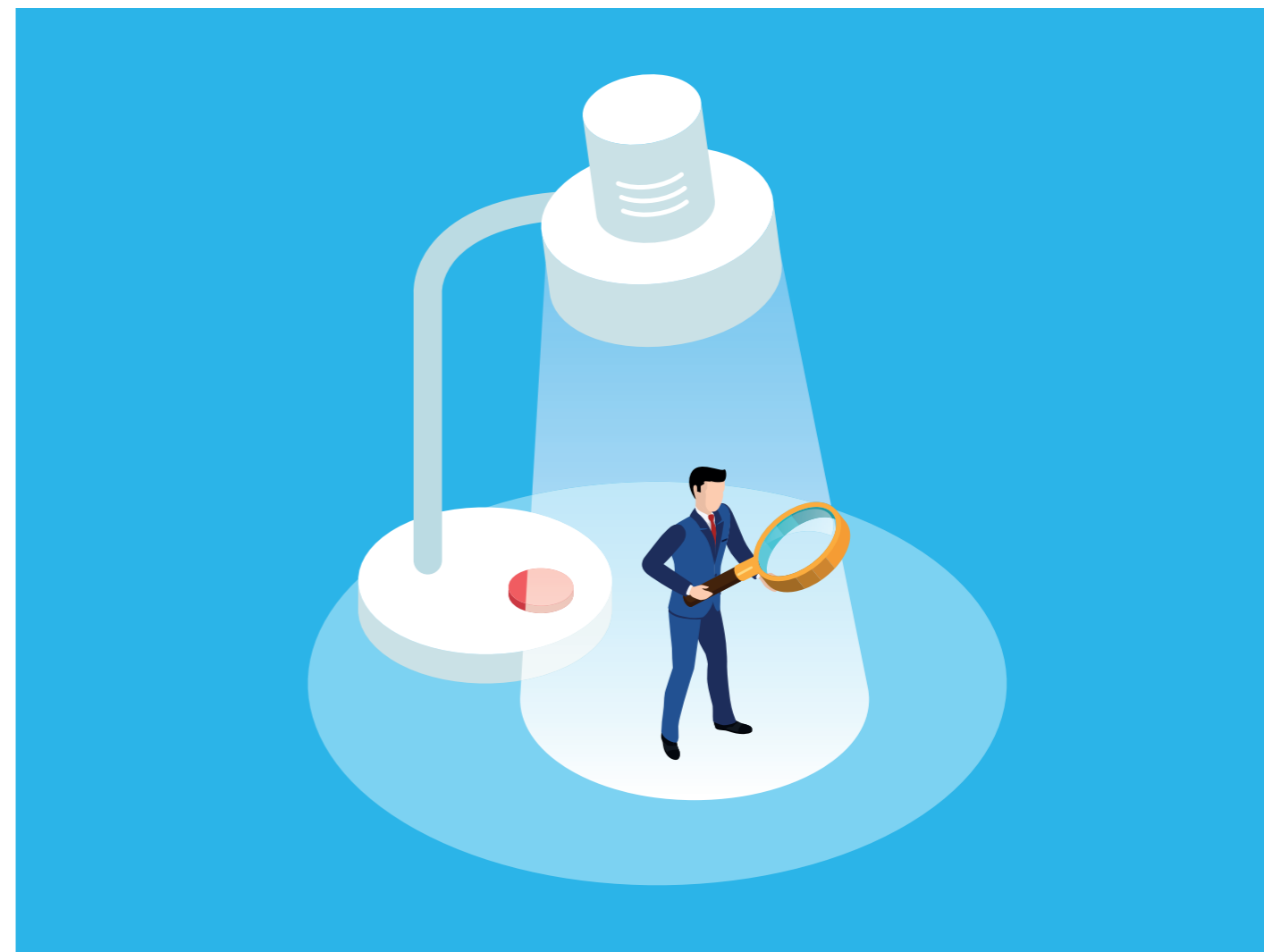


Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 4

Op basis van de gespreksronde trekt de werkgroep een aantal conclusies over de wijze waarop het instrument lokale rekenkamer wordt ingevuld en gehanteerd. Deze conclusies leiden tot een aantal aanbevelingen aan het ministerie van BZK.

De individuele gemeenten waarmee de werkgroep heeft gesproken, ontvingen elk een gespreksverslag met daarin een aantal aanbevelingen toegespitst op de lokale context. Hiervan is in dit hoofdstuk een (geanonimiseerd) overzicht opgenomen.



4.1 Conclusies

Uit de gespreksronde trekt de werkgroep de volgende conclusies:

1. Ons beeld van de houding van raden ten opzichte van het instrument rekenkamer in de bezochte gemeenten is overwegend positief.
 - Zes gemeenten zijn, geredeneerd vanuit het referentiebeeld, *good practices*. De raden hechten sterk aan het instrument lokale rekenkamer en zijn overtuigd van de meerwaarde.
 - In nog eens vijftien gemeenten wordt ook actief invulling gegeven aan het instrument en staat men open voor professionalisering.
 - Tien gemeenten komen uit een situatie met een slapende rekenkamer en hebben een traject ingezet om de rekenkamer te activeren. Dit geldt ook voor twee gemeenten waarmee de werkgroep heeft afgesproken later in het jaar te spreken. In deze gemeenten is sprake van een schuivend perspectief: de afgelopen jaren zijn deze raden de rekenkamer als nuttig instrument gaan zien voor het invullen van de kaderstellende en

controlerende taken. Dankzij nieuwe actoren (een nieuwe burgemeester, een wisseling van de raad) die niet zijn belast met negatieve ervaringen uit het verleden en positief staan tegenover de principes van het dualisme, is de acceptatie van de rekenkamer in deze gemeenten toegenomen. Overigens verschilt het per gemeente hoe ver gevorderd het traject van activering is: in sommige raden is het gesprek over de lokale rekenkamer net weer op gang gekomen, in andere gemeenten staat men op het punt de nieuwe rekenkamerleden te benoemen.

- Van de bezochte gemeenten hebben er zes een slapende rekenkamer; tevens hebben vijf andere gemeenten met een slapende rekenkamer aangegeven niet met de werkgroep in gesprek te willen. Deze raden hebben ook niet de wens om een rekenkamer in te richten.

Hierbij dient te worden aangetekend dat bij de selectie de nadruk lag op gemeenten waarvan de indruk bestond dat de rekenkamer niet of nauwelijks actief is.

2. Over de wijze waarop door de 21 gemeenten met een actieve rekenkamer invulling wordt gegeven aan het instrument, zijn wij gematigd positief:

- Gemeenten waarvan wij van tevoren dachten dat ze als good practice zouden kunnen worden aangeduid, bleken dat ook te zijn. Deze gemeenten passen binnen het referentiebeeld: de kwaliteit van de rekenkamer (onderzoeken) is goed, de raad hanteert de rekenkamer op een wijze die waardevol is voor de uitvoering van haar kaderstellende en controlerende functie, de relatie tussen rekenkamer, raad en college/ambtelijke organisatie is professioneel en er is sprake van systematisch leren waardoor het bestaande systeem verder wordt versterkt. Een aantal gemeenten scoort goed op bijzondere aspecten van het referentiebeeld, doordat de rekenkamer bijvoorbeeld burgers betreft bij het rekenkamerwerk of extra acties onderneemt om de verbeterpunten uit de aanbevelingen in gang te zetten.
 - In het merendeel van de gemeenten functioneert de lokale rekenkamer redelijk, maar is verdere versterking en professionalisering mogelijk en wenselijk, bijvoorbeeld als het gaat om de betrokkenheid van de raad bij de rekenkamer, de kwaliteit en/of toegankelijkheid van de onderzoeken of de doorwerking van de aanbevelingen.
 - De werkgroep heeft geen relatie geconstateerd tussen de samenstelling van de rekenkamer (externe leden, raadsleden of een combinatie), de kwaliteit van de rekenkamer en de wijze waarop de raad het instrument hanteert. Doorslaggevend voor de *good practices* is wel dat de betrokkenheid van de raad bij de rekenkamer is geborgd.
3. De gemeenten met een slapende rekenkamer die de werkgroep heeft bezocht, vielen vooral in de categorie (zeer) klein (0-25.000 inwoners). De werkgroep kan een zeker begrip opbrengen voor het argument dat de lijnen in deze gemeenten zo kort zijn, dat een extern controle-instrument door de raad als minder noodzakelijk wordt gezien. Anderzijds heeft de werkgroep ook gesproken met een aantal (zeer) kleine gemeenten die veel waarde hechten aan de rekenkamer, juist vanuit de argumentatie dat met de wens om als gemeente onafhankelijk te zijn ook de plicht komt om als raad te investeren in de eigen professionaliteit. Deze gemeenten hebben hun rekenkamer aangepast naar de lokale context; ze werken samen met buurgemeenten

waarmee ze ook veel beleids- en bedrijfsvoeringstaken oppakken of hebben een rekenkamer die af en toe een groot onderzoek uitvoert en tussendoor quick scans.

4. Relatief veel gemeenten – met slapende rekenkamers, maar ook met (inmiddels) actieve rekenkamers – hebben slechte ervaringen gehad met de lokale rekenkamer. Deze ervaringen zijn vrijwel altijd terug te voeren op aspecten die direct de relatie tussen rekenkamer en raad raken, bijvoorbeeld onderzoeksonderwerpen die niet aansloten bij de lokale context, onderzoeken die kwalitatief onder de maat waren of aanbevelingen waar de raad niet mee uit de voeten kon. Ook op het persoonlijke vlak in de relatie tussen rekenkamer (voorzitter) en raad zijn er soms breuken ontstaan door verschillen van rolopvatting. Gebleken is dat één slechte ervaring de positie van de rekenkamer al voor lange tijd kan schaden.
5. Aan de opstelling van gemeenten die geen rekenkamer hebben én geen rekenkamer willen, ligt vaak niet alleen een slechte ervaring ten grondslag, maar ook een waardenconflict: de waarden vanuit het dualisme met de raad als kaderstellend en controlerend orgaan worden in deze gemeenten minder sterk gevoeld.
6. De lokale context is bepalend voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het instrument lokale rekenkamer. Wanneer de gemaakte keuzes (zoals de hoogte van het budget, het aantal en het soort onderzoeken dat daarvoor wordt uitgevoerd en de mate waarin en partijen waarmee wordt samengewerkt) goed aansluiten bij de wensen van alle partijen – raad, rekenkamer en college/ambtelijke organisatie – leidt dit tot (redelijk) goed functionerende rekenkamers.
7. Doorwerking van de aanbevelingen is cruciaal om ook echt meerwaarde van rekenkameronderzoek te ervaren. Randvoorwaarde voor doorwerking is in ieder geval dat de rapporten toegankelijk zijn, zowel qua abstractieniveau als qua omvang, en dat de aanbevelingen concreet, haalbaar en toegespitst zijn op de betrokken partijen. Uit de gesprekken blijkt dat het monitoren van de doorwerking – door de raad en/of de rekenkamer – over het algemeen onvoldoende plaatsvindt. In bijlage 2 is een aantal *good practices* voor het monitoren van de doorwerking van aanbevelingen opgenomen.
8. Verdere professionalisering is noodzakelijk, in elk geval op de door de gemeenten genoemde vraagstukken: de relatie tussen rekenkamer en raad, de relatie tussen rekenkamer en college/ambtelijke organisatie, kwaliteit, doorwerking

van het onderzoek en het inrichten van een leerproces. Gemeenten die in een traject van activering zitten, verdienen extra aandacht. Zij hebben vaak behoefte aan concrete suggesties en zijn benieuwd naar voorbeelden van andere (*good practice*) gemeenten om vervolgens hun eigen keuzes te kunnen maken.

4.2 Aanbevelingen

Het ministerie van BZK is systeemverantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarbinnen vormt de lokale rekenkamer een nuttig instrument dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad, en daarmee de democratische verantwoording, kan versterken. Wij doen de volgende aanbevelingen aan het ministerie om het instrument lokale rekenkamer verder te versterken:

Inrichten van het leerproces

Aanbeveling 1: Ondersteun gemeenten bij de inrichting van het leerproces van gemeenteraad en rekenkamer

De werkgroep heeft geconstateerd dat een professionele relatie tussen rekenkamer en raad, en in het verlengde daarvan tussen rekenkamer en college/ambtelijke organisatie, de basis vormt voor een goed functionerende rekenkamer. Structurele ondersteuning van het leerproces van raad en rekenkamer is wenselijk om te komen tot verdere professionalisering. De werkgroep adviseert om via twee lijnen te werken aan een goede inrichting van het leerproces:

- a. Goed gebruik maken van bestaande instrumenten. De NVRR probeert via de kringen, ofwel (regionale) samenwerkingsverbanden van rekenkamers, rekenkamers te stimuleren de eigen kwaliteit te verbeteren door het trainen van vaardigheden of intervisie. Deze aanpak moet worden ondersteund en uitgebreid. Dat betekent continuering van de financiële steun aan de NVRR.
- b. Stimuleren van gebruik van andere kanalen. De uitdaging is vaak breder dan alleen de opstelling van de rekenkamer. Ook de opstelling van raad, griffie, burgemeester en gemeentesecretaris is van belang. Daarom is het nuttig om de samenwerking op dit punt te stimuleren tussen NVRR en andere beroeps- en belangenverenigingen als de VNG, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de VVG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Zij kunnen in hun opleidingsprogramma's, publicaties etc. regelmatig aandacht besteden aan het instrument lokale rekenkamer, het belang van een professionele relatie en de rol van de betreffende beroepsgroep daarin.

Aanbeveling 2: Stel een (tijdelijke) projectgroep Kwaliteitsimpuls lokale rekenkamers in die gedurende een aantal jaren het leerproces in gemeenten aanjaagt en stimuleert

Veel gemeenten worstelen met een passende invulling van het instrument rekenkamer. De NVRR kan hen daarbij helpen: de vereniging heeft een scala aan handreikingen ontwikkeld voor rekenkameronderzoek, zoals het rekenkamerkompas en een handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. Dit zijn nuttige producten die rekenkamers kunnen gebruiken voor hun professionalisering. Bij dergelijke vragen is het echter van belang dat er bij alle betrokken partijen – rekenkamer, gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie – draagvlak is om een bepaalde passende weg in te slaan. Daar kan een projectgroep rechtstreeks onder het ministerie en samengesteld op een vergelijkbare wijze als de werkgroep⁹⁾ een belangrijke bijdrage aan leveren. Deze projectgroep heeft daarbij de volgende taken:

- Het continueren van het werk van de werkgroep door gemeenten te bezoeken en zo het gesprek tussen raad en rekenkamer over verwachtingen, doelen, resultaten en verbeterpunten te faciliteren.
- Het steekproefsgewijs toetsen van de kwaliteit van rekenkameronderzoek aan de hand van de richtlijnen zoals ontwikkeld in overleg met de NVRR (zie aanbeveling 3).
- Het stimuleren van initiatieven tot professionalisering door ondersteuning te bieden aan gemeenten met een specifiek vraagstuk of te bemiddelen in conflictsituaties.
- Verslaglegging van de activiteiten, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de structurele borging.

Professionaliseren van het instrument

Aanbeveling 3: Stimuleer en faciliteer de ontwikkeling van een handreiking met richtlijnen om de gemeente houvast te geven bij de invulling van de rekenkamer

Veel gemeenten – ook die met een actieve rekenkamer – geven aan (verder) te willen professionaliseren. Het gesprek met de werkgroep zagen zij als eerste stap. Om de gewenste professionaliseringsslag te maken, zijn veel gemeenten op zoek naar richtlijnen op het gebied van kwaliteit, budget en aantal onderzoeken. Dit kan de basis vormen voor het gesprek over de onderlinge verwachtingen van raad en rekenkamer. De werkgroep raadt aan om, in overleg met de NVRR, een handreiking

9) Dat wil zeggen, met vertegenwoordigers van burgemeesters, griffiers en rekenkamers en mogelijk ook raadsleden.

met deze richtlijnen te (laten) ontwikkelen. De projectgroep *Kwaliteitsimpuls lokale rekenkamers* kan hier mogelijk een rol in spelen. De richtlijnen hebben betrekking op:

- a. Een kwaliteitstoets voor rekenkameronderzoek. Deze toets heeft zowel betrekking op de kwaliteit van het onderzoek zelf (onderwerpkeuze, methodiek, werkwijze en rapportage) als de wijze waarop de raad het onderzoek hanteert. Onderdeel van deze toets is tevens het proces van kwaliteitstoetsing.
- Een richtlijn met betrekking tot het budget van de rekenkamer en het aantal uitgevoerde onderzoeken. De informele norm voor het budget van € 1 (of € 1,24) per inwoner, die in 2004 zonder veel onderbouwing is geponeerd, geeft naar het oordeel van de werkgroep niet de gewenste richting aan de discussie over het budget. Aspecten die tevens zouden moeten worden meegewogen, zijn de omvang van de gemeentebegroting en de wensen van de raad ten aanzien van het aantal onderzoeken en het type onderzoeken (ex ante beleidsevaluaties, quick scans ten behoeve van kaderstelling, een toets op de doorwerking van aanbevelingen, etc.). Tevens is het wenselijk om onderscheid te maken tussen een vaste voet en het daadwerkelijke onderzoeksbudget. De hoogte van de vaste voet is medebepalend voor de kwaliteit die de rekenkamer kan leveren. Is er sprake van een redelijke vergoeding voor rekenkamerleden, is er ruimte voor professionele ontwikkeling (bijv. een cursus) en/of secretariële ondersteuning? De hoogte van het onderzoeksbudget is bepalend voor het aantal onderzoeken dat kan worden uitgevoerd. Ook geeft het richting aan de keuze voor het onderzoeksbureau. Overigens zijn hier al allerlei onderzoeken naar gedaan; een synthese van de opbrengsten en op basis daarvan een nadere uitwerking van een richtlijn voor het budget is wenselijk.

Activeren slapende rekenkamers

Aanbeveling 4: Vergroot de druk bij notoir slapende rekenkamers om 'wakker te worden' via de burgemeesters

Bij sommige gemeenten zal enkel een aanpak van stimuleren en ondersteuning niet leiden tot activering, omdat de weerstand jegens het instrument rekenkamer voortkomt uit overtuigingen en/of ervaringen die doorgaans hardnekkig blijven hangen. Om deze reden zal, onzes inziens, ook nadrukkelijk wijzen door het ministerie op de verplichtingen uit de Gemeentewet niet het gewenste effect hebben. De werkgroep adviseert om de burgemeester, in samenspel met de griffier, een verantwoordelijkheid te geven in het instellen of activeren van een rekenkamer.

Formeel is het instellen of activeren van een lokale rekenkamer aan de raad zelf, maar de burgemeester is, als voorzitter van de raad, de aangewezen persoon om het onderwerp te (blijven) agenderen. Het is dan wel zaak dat burgemeesters hier ook in worden ondersteund, bijvoorbeeld door het onderwerp lokale rekenkamer op te nemen in het NGB-opleidingsprogramma.

Aanbeveling 5: Zorg voor adequate ondersteuning voor lokale rekenkamers van (zeer) kleine gemeenten

Bij (zeer) kleine gemeenten zijn de randvoorwaarden om als lokale rekenkamer te functioneren vaak niet optimaal. Zij zijn daarom op zoek naar een vorm en werkwijze die past bij de lokale context. Een gezamenlijke rekenkamer kan in deze gevallen uitkomst bieden, mits de eerder benoemde kritieke succesfactoren (de samenwerkende gemeenten delen voldoende qua maatschappelijke opgaven, cultuur etc. en investeren, meer nog dan gemeenten met een 'eigen' rekenkamer, in de relatie raad-rekenkamer) hierbij in acht worden genomen. Uitgangspunt is dat er ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk, maar dat wel wordt gehandeld in de geest van de Gemeentewet: lokaal maatwerk kan dus niet betekenen dat er zonder rekenkamer wordt gewerkt. Via de NVRN en/of de projectgroep *Kwaliteitsimpuls lokale rekenkamers* (zie aanbeveling 1) kan hierbij ondersteuning worden geboden.

Aanbeveling 6: Geef de projectgroep Kwaliteitsimpuls lokale rekenkamers de mogelijkheid om gemeenteraden tijdelijk ervaren rekenkameronderzoekers aan te bieden.

Deze onderzoekers, bijvoorbeeld afkomstig uit een pool binnen de NVRN, kunnen worden 'ingevlogen' in gemeenten die in een traject van activering zitten om eenmalig onderzoek te doen bij wijze van inspiratie en goed voorbeeld. Deze onderzoekers besteden nadrukkelijk aandacht aan de lokale context: zij gaan in gesprek met de raad en andere betrokkenen (burgemeester, griffier, gemeentesecretaris) en werkt indien mogelijk nauw samen met de bestaande slapende of nieuw opgerichte rekenkamer om ervoor te zorgen dat de opgedane kennis en ervaring is geborgd.

De gemeenten hebben elk een gespreksverslag ontvangen met daarin een handelingsperspectief ter versterking en professionalisering van het instrument rekenkamer. Op hoofdlijnen zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

Vraagstuk	Aanbevelingen
Versterken relatie raad – rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> • Rekenkamer: Organiseer regelmatig overleg met de raad, bijvoorbeeld via een rondje langs de fracties of een inloopspreekuur. Dit kan worden gebruikt om onderzoeksonderwerpen op te halen, zodat deze goed aansluiten bij de belevingswereld van de raad. • Raad: Organiseer betrokkenheid bij de rekenkamer, bijvoorbeeld door het inrichten van een klankbordgroep. • Raad: Stel capaciteit van de griffie ter beschikking om de raad en rekenkamer samen van dienst te kunnen zijn en zo een 'linking pin'-functie te vervullen. • Burgemeester/(voorzitter van) de rekenkamer: Organiseer regelmatig onderling overleg. De burgemeester kan een verbindende rol spelen tussen rekenkamer en raad door de (voorzitter van de) rekenkamer van context en duiding te voorzien van de ontwikkelingen in de gemeente(raad).
Versterken relatie college/ambtelijke organisatie – rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> • Rekenkamer: Hanteer een helder onderzoeksprotocol waarin duidelijk is wat wanneer wordt verwacht van de ambtelijke organisatie. • Rekenkamer: Houd bij de timing van onderzoek rekening met lopende processen in de ambtelijke organisatie. • Rekenkamer: Stem voor het bestuurlijk wederhoor af met de portefeuillehouder, zodat de bestuurlijk reactie aansluit bij de aanbevelingen van het onderzoek. • Burgemeester/(voorzitter van) de rekenkamer: Organiseer regelmatig onderling overleg. De burgemeester kan een verbindende rol spelen tussen rekenkamer en college door collegeleden aan te sporen om rekenkameronderzoek te gebruiken om van te leren en te verbeteren. • Gemeentesecretaris/(voorzitter van) de rekenkamer: Organiseer regelmatig onderling overleg. Door als rekenkamer vooraf helderheid te bieden over de onderzoeksopzet en de gewenste bijdrage van de ambtelijke organisatie, en door bij de timing van het onderzoek rekening te houden met in de organisatie lopende processen, kan de angst voor een afrekenkamer worden weggenomen.
Verbeteren kwaliteit van het instrument	<ul style="list-style-type: none"> • Rekenkamer: Stel een helder onderzoeksprotocol op en deel dit voorafgaand aan het onderzoek met de betrokkenen. • Rekenkamer: Zorg dat de onderzoeksrapporten qua abstractieniveau en omvang toegankelijk zijn voor raadsleden. • Rekenkamer: Investeer in kwaliteit van de leden, bijvoorbeeld door het volgen van opleidingen of het organiseren van intervisie met rekenkamers van buurgemeenten om van elkaar te leren. • Raad: Besteed bij vacatures in de rekenkamer veel aandacht aan het opstellen van het profiel en het sollicitatieproces. • Raad met een rekenkamer bestaande uit raadsleden: Bouw externe betrokkenheid in die de rekenkamercommissie zelf een spiegel kan voorhouden door het toevoegen van externe leden.
Aansprekend onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Raad: Voer onderling het gesprek over de wensen en verwachtingen van de rekenkamer en wees hier helder over, bijvoorbeeld door de belangrijkste keuzes vast te leggen in de verordening. • Rekenkamer: Sluit zoveel mogelijk aan bij de wensen van de raad (waarbij de onafhankelijke positie uiteraard niet ter discussie staat). • Raad/rekenkamer met startende rekenkamer (activerend na periode slapen): Kies voor het eerste onderzoek een onderwerp dat politiek niet zo gevoelig ligt.
Doorwerking van onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Raad: Monitor de doorwerking van opvolging, bijvoorbeeld door deze op te nemen op de lijst van toezeggingen en hier met regelmaat op terug te komen. • Rekenkamer: Voer na zekere tijd een quick scan uit naar hoe de aanbevelingen zijn opgepakt.
Passend budget en aantal onderzoeken	<ul style="list-style-type: none"> • Raad: (zeer) Kleine gemeenten hebben logischerwijs een kleiner budget om te besteden aan rekenkameronderzoek. Dit hoeft niet erg te zijn: ook kleinere onderzoeken en/of innovatieve methoden (quick scans, rondetafelgesprekken met burgers) kunnen nuttig zijn. • Raad: Overweeg om voor een langere periode dan één jaar budget toe te kennen aan de rekenkamer. Dit versterkt de onafhankelijke positie van de rekenkamer. Tevens ontstaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld één groot onderzoek te doen of juist meerdere kleine. Ook zou de rekenkamer een reserve kunnen opbouwen, die kan worden aangesproken wanneer een onderzoek extra inspanning vraagt. • Raad/rekenkamer: Maak duidelijke afspraken over de verantwoording van de bestedingen.
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Raad: Elke Nederlandse gemeente werkt samen in verbonden partijen. Veel raden hebben het gevoel hier onvoldoende grip op te hebben. De rekenkamer kan hier goed onderzoek naar doen. • Raad/rekenkamer met gezamenlijke rekenkamer: Investeer – meer nog dan bij een 'eigen' rekenkamer – in de onderlinge relatie om ervoor te zorgen dat voldoende wordt aangesloten bij de lokale context en waar nodig maatwerk wordt geboden. • Raad die gezamenlijke rekenkamer overweegt: Besteed bij de keuze van partnergemeente(n) nadrukkelijk aandacht aan overeenkomsten wat betreft maatschappelijke opgaven, (bestuurs) cultuur, oriëntatie in regionale samenwerking, etc. Hoe meer overeenkomsten, hoe groter de kans dat de samenwerking meerwaarde kan bieden in termen van efficiency en effectiviteit. • Griffier: Overleg periodiek met collega-griffiers over zaken die spelen rondom de rekenkamer.
Leren	<ul style="list-style-type: none"> • Raad/rekenkamer: Organiseer een jaarlijks gesprek over hoe het gaat, welke knelpunten er zijn en hoe deze opgelost kunnen worden. • Raad/rekenkamer: Nodig eens een onafhankelijke derde uit om te reflecteren op de praktijk van de gemeente, bijvoorbeeld een wetenschapper of iemand vanuit de NVRN. • Rekenkamer: Laat regelmatig een evaluatieonderzoek uitvoeren naar het eigen functioneren en de doorwerking van de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten.

Voorts is een groot aantal gemeenten het aanbod gedaan om op voor hen relevante onderwerpen verder te verdiepen met de NVRN. Dit aanbod werd van harte aangenomen en hier zal de komende tijd invulling aan worden gegeven.

Bijlage 1:

Cijfers over de bezochte gemeenten

De door de werkgroep bezochte gemeenten zijn naar inwoneraantal verdeeld in vier categorieën:

- Zeer klein tot klein: 0 tot 25.000 inwoners
- Klein tot gemiddeld: 25.001 tot 50.000 inwoners
- Gemiddeld tot groot: 50.001 tot 100.000 inwoners
- Zeer groot: 100.000+ inwoners

In onderstaande tabel zijn cijfers opgenomen voor alle gemeenten afzonderlijk met betrekking tot:

- De bemensing van de rekenkamer
- Het aantal uitgevoerde onderzoeken in de periode 2014-2018
- Het jaarbudget van de rekenkamer
- Het gemiddelde aantal onderzoeken per jaar (op basis van cijfers uit kolom b)
- Het gemiddelde budget per onderzoek (op basis van cijfers uit kolommen c en d)

Inwoneraantal	(a) Bemensing	(b) Aantal onderzoeken (periode 2014-2018)	(c) Budget per jaar	(d) Gemiddeld aantal onderzoeken per jaar	(e) Gemiddeld budget per onderzoek
0-25.000	Interne leden	0	€ -	0,0	€ -
	Combi intern/extern	3	€ 7.500	0,6	€ 12.500
	Interne leden	0	€ -	0,0	€ -
	Combi intern/extern	4	€ 6.400	0,8	€ 8.000
	Externe leden	2	€ 30.000	1,0	€ 30.000
	Externe leden	4	€ 13.000	0,8	€ 16.250
	Interne leden	1	€ 16.000	0,2	€ 16.000
	Interne leden	0	€ -	0,0	€ -
	Interne leden	0	€ -	0,0	€ -
	Externe leden	9	€ 15.000	1,8	€ 8.333
	Interne leden	0	€ 20.000	0,0	€ -
	Combi intern/extern	3	€ 5.000	0,6	€ 8.333
	Externe leden	8	€ 20.000	1,6	€ 12.500
	Interne leden	0	per onderzoek	0,0	€ -
	Externe leden	3	€ 12.000	0,6	€ 20.000
	Interne leden	1	per onderzoek	0,2	onbekend
	Externe leden	3	€ 13.000	0,6	€ 21.667
	Interne leden	3	€ 6.500	0,6	€ 10.833
25.000-50.000	Combi intern/extern	0	€ 20.000	0,0	€ -
	Combi intern/extern	0	€ 10.000	0,0	€ -
	-	0	€ -	0,0	€ -
	Combi intern/extern	6	€ 15.000	1,2	€ 12.500
	Interne leden	2	€ 3.000	0,4	€ 7.500
	Externe leden (NB: tijdelijk ingesteld tbv 1 onderzoek)	1	per onderzoek	0,2	onbekend
	Externe leden	7	€ 33.000	1,4	€ 23.571
	Externe leden	0	-	0,0	€ -
	Combi intern/extern	10	€ 47.178	2,0	€ 23.589
	Interne leden	9	€ 15.000	1,8	€ 8.333
50.000-100.000	Interne leden	5	€ 35.000	1,0	€ 35.000
	Externe leden	7	€ 20.000	1,4	€ 14.286
	Externe leden	10	€ 62.000	2,0	€ 31.000
	Combi intern/extern	10	€ 66.100	2,0	€ 33.050
	Combi intern/extern	10	€ 118.500	2,0	€ 59.250
	Combi intern/extern	5	€ 30.000	1,0	€ 30.000
100.000+	Externe leden	13	€ 125.133	2,6	€ 48.128
	Externe leden	15	€ 124.200	3,0	€ 41.400
	Externe leden	25	€ 1.500.000	5,0	€ 300.000

Tabel 1 cijfers per gemeente

In tabel 2 is per categorie gemeenten het gemiddelde jaarbudget van de rekenkamer weergegeven. Dit budget omvat zowel de vaste kosten als de onderzoekskosten van de rekenkamer; het is niet mogelijk om hier voor alle gemeenten een uitsplitsing van te maken. In de tweede kolom is het gemiddelde jaarbudget weergegeven van alle bezochte gemeenten, inclusief de gemeenten die geen budget hebben voor hun rekenkamer. In de derde kolom is het gemiddelde jaarbudget weergegeven van de bezochte gemeenten waar het budget hoger is dan 0 euro. De gemeenten die geen budget hebben, worden hier niet meegerekend.

Omdat de werkgroep maar twee gemeenten in de categorie 100.000+ bezocht, zijn voor deze twee gemeenten de cijfers apart opgenomen.

Inwoneraantal	Jaarlijks budget	
	alle gemeenten in deze categorie	gemeenten met budget in deze categorie
0-25.000	€ 9.133	€ 13.700
25.000-50.000	€ 16.189	€ 22.272
50.000-100.000	€ 70.289	€ 70.289
100.000+	€ 124.200 / € 1.500.000	€ 124.200 / € 1.500.000

Tabel 2 gemiddeld budget per onderzoek per categorie

In tabel 3 is per categorie gemeenten het gemiddelde budget per inwoner per jaar weergegeven. In de tweede kolom is het gemiddelde weergegeven van alle bezochte gemeenten. In de derde kolom is het gemiddelde weergegeven van de bezochte gemeenten waar het budget hoger is dan 0 euro.

Inwoneraantal	Budget per jaar per inwoner	
	alle gemeenten in deze categorie	gemeenten met budget in deze categorie
0-25.000	€ 0,60	€ 0,90
25.000-50.000	€ 0,40	€ 0,54
50.000-100.000	€ 0,99	€ 0,99
100.000+	€ 1,09 / € 2,41	€ 1,09 / € 2,41
Gemiddeld alle gemeenten	€ 0,67	€ 0,88

Tabel 3 gemiddeld budget per jaar per inwoner per categorie

In tabel 4 is per categorie gemeenten weergegeven hoeveel onderzoeken er gemiddeld per jaar worden uitgevoerd. Dit gemiddelde is berekend uit het totaal aantal onderzoeken per gemeente in de afgelopen vier jaar (2014-2018), waarbij is gecorrigeerd voor de gemeenten die in de afgelopen vier jaar geen onderzoeken hebben uitgevoerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen type onderzoeken (bijvoorbeeld uitgebreide beleidsevaluaties of quick scans).

In de derde kolom is per categorie gemeenten het gemiddelde budget per onderzoek opgenomen. Hierbij dient te worden aangetekend dat in het jaarbudget geen uitsplitsing is gemaakt tussen vaste kosten en onderzoekskosten.

Inwoneraantal	Gem. aantal onderzoeken p.j.	Gem. budget per onderzoek
0-25.000	0,8	€ 14.947
25.000-50.000	1,1	€ 18.416
50.000-100.000	1,8	€ 35.952
100.000+	3 / 5	€ 41.400 / € 300.000

Tabel 4 gemiddeld aantal onderzoeken per jaar per categorie

Bijlage 2:

Good practices

De werkgroep heeft in haar gesprekken met gemeenten een schat aan *good practices* opgehaald op de verschillende aspecten van het referentiebeeld en de vraagstukken die spelen in de gemeenten.

Vraagstuk	Good practice
Relatie raad – rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> De rekenkamer is zichtbaar voor de raad, bijv. door: <ul style="list-style-type: none"> Betrekken van de raad bij het opstellen van het onderzoeksprogramma Betrekken van de raad bij het onderzoek, bijv. door een startbijeenkomst te organiseren (tevens voor organisatie en portefeuillehouder) Maandelijks inloopspreekuur Gezamenlijk eten op ‘politieke dagen’ De rekenkamer is onderdeel van het inwerkprogramma van de raad. De rekenkamer stelt zich te allen tijde a-politiek op. Er is een klankbordgroep van raadsleden waar de rekenkamer regelmatig overleg mee voert. De rekenkamer werkt met ‘raadswisselers’: een deskundig/betrokken raadslid dat aanhaakt aan bij een rekenkameronderzoek. Op deze manier kunnen raadsleden kennismaken met het rekenkamerwerk, wat leidt tot meer draagvlak. Actieve betrokkenheid van de griffier en de auditcommissie. De griffier heeft overzicht over wat er in de raad speelt en kan hierover adviseren, bijvoorbeeld met betrekking tot de timing van een onderzoek. Hetzelfde geldt voor de auditcommissie.
Relatie college/ ambtelijke organisatie – rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> Tactiek 1: Strikte functiescheiding tussen college en rekenkamer: om de onafhankelijkheid van de rekenkamer te borgen heeft de burgemeester bewust geen bilateraal contact met de rekenkamer, krijgt het college de ambtelijke reactie niet te zien, tornt het college nooit aan de conclusies en gaat het college nooit in discussie met de rekenkamer. Tactiek 2: Rekenkamer, college (burgemeester) en gemeentesecretaris investeren in de onderlinge relatie door regelmatig met elkaar te overleggen. Als er een goede relatie is, komen partijen er ook samen uit wanneer er botsende belangen zijn. Met het college en de gemeentesecretaris wordt de timing van een nieuw onderzoek besproken. Wanneer een nieuw onderzoek start, worden zij op de hoogte gebracht. Actieve betrokkenheid van concerncontrol. De rekenkamer kan concerncontrol inschakelen als tijdens een onderzoek het contact met de ambtelijke organisatie stroperig loopt: concerncontrol fungeert dan als oliemannetje.
Kwaliteit van het instrument	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor een scherp profiel voor rekenkamerleden om te sturen op kwaliteit en complementariteit van het team. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit en ervaring met onderzoeksmethoden zijn minimale vereisten. De rekenkamer heeft een professionele werkwijze: <ul style="list-style-type: none"> Terugleggen van het onderzoeksprogramma bij de raad en de ambtelijke organisatie, met een onderbouwing aan de hand van vooraf opgestelde selectiecriteria waarom voor deze onderwerpen is gekozen Delen van het onderzoeksplan met de ambtelijke organisatie, zodat zij weet wat er gaat komen Organiseren van een startbijeenkomst Goede begeleiding van externe onderzoekers. Hiervoor is het nodig dat de rekenkamer voldoende, gekwalificeerde leden heeft Hoor- en wederhoor: interviewverslagen terugleggen bij de gesprekspartners, nota van bevindingen terugleggen bij ambtelijke organisatie Deze hele routing is transparant Een professionele werkwijze komt de acceptatie en kwaliteit van het rekenkameronderzoek ten goede: de rekenkamer bouwt zo gezag op. De rekenkamer zorgt ervoor dat het onderzoek nooit over het functioneren van individuen gaat. De raad heeft een professionele werkwijze: de onderzoeken worden altijd besproken en er wordt een goed raadsvoorstel geschreven dat ter besluitvorming wordt gebracht. Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor kan op verschillende wijzen worden vormgegeven: schriftelijk of mondeling; ambtelijk en bestuurlijk apart of gezamenlijk. Wat een <i>good practice</i> is, hangt af van de lokale context en of het onderzoek politiek gevoelig is. het is hoe dan ook van belang om vooraf een vorm te kiezen en hierover transparant te zijn. Er wordt veel aandacht besteed aan de selectie van het onderzoeksbureau, bijvoorbeeld door referentierapporten op te vragen. De rekenkamer heeft een goede secretaris die ruimte heeft om een paar uur per week aan de rekenkamer te besteden. De secretaris kan zijn gekoppeld aan de griffie. De rekenkamer heeft een onderzoeksbureau geselecteerd dat fungeert als ‘huisbureau’. Dit bureau kent de lokale context goed en kan daardoor snel schakelen op actuele zaken.

Vraagstuk	Good practice
Aansprekend onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Bewoners kunnen mogelijke onderzoeksonderwerpen aandragen. De rekenkamer werkt met een ‘burgerwisselspeler’: een deskundige/betrokken burger die aanhaakt bij een rekenkameronderzoek. Dit verbreedt het blikveld van het onderzoek en maakt het onderzoek representatiever. Rekenkamer en raad maken afspraken over het type onderzoeken, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> Alleen ex ante-beleidsonderzoek. Tevens quick scans. Tevens rekenkamerbrieven, waarin de rekenkamer bijvoorbeeld een eerder onderzoek in herinnering brengt wanneer dat onderwerp weer op de raadsagenda staat, of een beschouwing geeft van opvallende zaken uit de begroting. Rekenkamer en raad maken afspraken over het type onderzoeksonderwerpen, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> De neiging is vaak om te kiezen voor onderwerpen op het gebied van bedrijfsvoering, terwijl juist de effecten van beleid interessant zijn om te onderzoeken. De rekenkamer focust op de ‘outcome’ van gemeentelijk beleid en het effect op de inwoners. De rekenkamer kiest onderwerpen die in de belangstelling liggen, maar niet politiek gevoelig zijn; bijvoorbeeld een onderzoek naar dienstverlening in de huishoudelijke hulp. De rekenkamer kiest onderwerpen die een ‘black box’ zijn voor raadsleden, bijvoorbeeld verbonden partijen of subsidies. Bewoners en ondernemers worden (indien relevant) betrokken bij het onderzoek. De rekenkamer maakt gebruik van innovatieve onderzoeksmethoden, zoals werksessies waarin ambtenaren en externe betrokkenen in dialoog met elkaar succes-en faalfactoren benoemen. De rekenkamer staat open voor gezamenlijk onderzoek indien het onderwerp zich hiervoor leent. Onderzoeksrapporten zijn toegankelijk voor de raad, zowel qua abstractieniveau als qua omvang (richtlijn van 25 pagina’s). Creatieve presentatievormen, bijvoorbeeld met een infographic of een filmpje, helpen om de uitkomsten van het onderzoek te laten bekijken.
Doorwerking van onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Aanbevelingen zijn concreet, gericht en relatief eenvoudig uit te voeren: alleen dan kan er sprake zijn van doorwerking. Opvolging van de doorwerking van onderzoek is geformaliseerd. Voorbeelden om dit te doen: <ul style="list-style-type: none"> Doorwerking van de aanbeveling wordt gemonitord door concerncontrol. Hiervan wordt verslag gedaan in de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting en -rekening Griffier houdt de aanbevelingen gericht aan de raad in de gaten op de lijst van toezeggingen en moties; deze lijst komt aan de orde in de commissievergadering of de griffier rapporteert hier tweemaal per jaar over aan de raad De rekenkamer monitort of onderzoekt zelf de doorwerking, bijvoorbeeld door het doen van vervolgonderzoek De rekenkamer kan helpen bij het implementeren van aanbevelingen, bijvoorbeeld door het organiseren van workshops voor raadsleden.
Passend budget en aantal onderzoeken	<ul style="list-style-type: none"> De rekenkamer heeft een meerjarig budget; dit komt de onafhankelijkheid ten goede. Bij de toekenning van het budget wordt rekening gehouden met het takenpakket van de gemeente. Dit is de laatste jaren toegenomen; het ligt dus voor de hand dat het budget van de rekenkamer ook groeit zodat een diepgaand onderzoek mogelijk is. Voor gemeenten met een klein budget kunnen quick scans vaak snel een goed beeld geven op hoofdlijnen. Eventueel kan daarna een diepgaander vervolgonderzoek worden ingesteld.
Leren	<ul style="list-style-type: none"> De rekenkamer heeft een open houding, ook ná de onderwerpkeuze, door input van de betrokkenen te vragen op het plan van aanpak. De rekenkamer neemt goede ideeën mee, maar behoudt wel de onafhankelijkheid om eigen keuzes te maken. De rekenkamer bespreekt het eigen functioneren met de raad, burgemeester en gemeentesecretaris. De rekenkamer voert regelmatig een (zelf)evaluatie uit. De rekenkamer is aangesloten bij een regiokring, waar informatie kan worden uitgewisseld over onderzoeksonderwerpen, goede onderzoeksbureaus, etc.

Bijlage 3:

Handreiking met richtlijnen

De werkgroep stelt in aanbeveling 3 voor om een handreiking met richtlijnen te ontwikkelen die gemeenten kunnen gebruiken voor het (verder) professionaliseren van de (omgang met de) lokale rekenkamer. De aspecten van het referentiebeeld dat we in dit rapport (3.2) hebben beschreven, kunnen daarbij dienen als houvast.

B.1.1 De eerste twee aspecten van het referentiebeeld

1. Kwaliteit gebruik raad: de wijze waarop de raad de rekenkamer gebruikt voor kaderstelling en controle.
2. Kwaliteit rekenkamer: de wijze waarop de rekenkamer haar werk vorm geeft.

Deze aspecten raken aan de gehele onderzoekscyclus van input, throughput, output en outcome.

In onderstaande figuur is aangegeven op welke onderwerpen de eerste twee aspecten van het referentiebeeld verder uitgewerkt zouden moeten worden.



B.1.2 Het derde aspect van het referentiebeeld

3. Kwaliteit interactie: de wijze waarop raad en rekenkamer hun interactie vormgeven.

Daarbij dienen de volgende onderwerpen verder te worden uitgewerkt:

- Raad en rekenkamer expliciteren een gezamenlijke waardenbasis
- Raad en rekenkamer begrijpen elkaars positie
- Raad en rekenkamer reguleren hun professionele contacten
- Raad en rekenkamer investeren in hun relatie
- Raad en rekenkamer betrekken college en ambtelijke organisatie in hun interactieafspraken

B.1.3 Het vierde aspect van het referentiebeeld

4. Kwaliteit van borging: de wijze waarop het systeem wordt onderhouden en ontwikkeld.

Daarbij dienen de volgende onderwerpen verder te worden uitgewerkt:

- Raad en rekenkamer creëren ruimte voor ontwikkelen en bijsturen
- Debat en besluitvorming over vormgeving en budget rekenkamer gebeurt zorgvuldig
- Raad en rekenkamer hebben apart en in interactie aandacht voor:
 - Wensen en verwachtingen
 - Functioneren raad, rekenkamer en interactie
 - Innovatie van werkwijze
 - Innovatie van systeem
- College en ambtelijke organisatie worden betrokken bij innovatie systeem
- Er zijn afspraken over escalatie wanneer relatie tussen rekenkamer en raad hapert

