

# Lokale rekenkamers: tussen leren en controleren.

Rob Hoppe

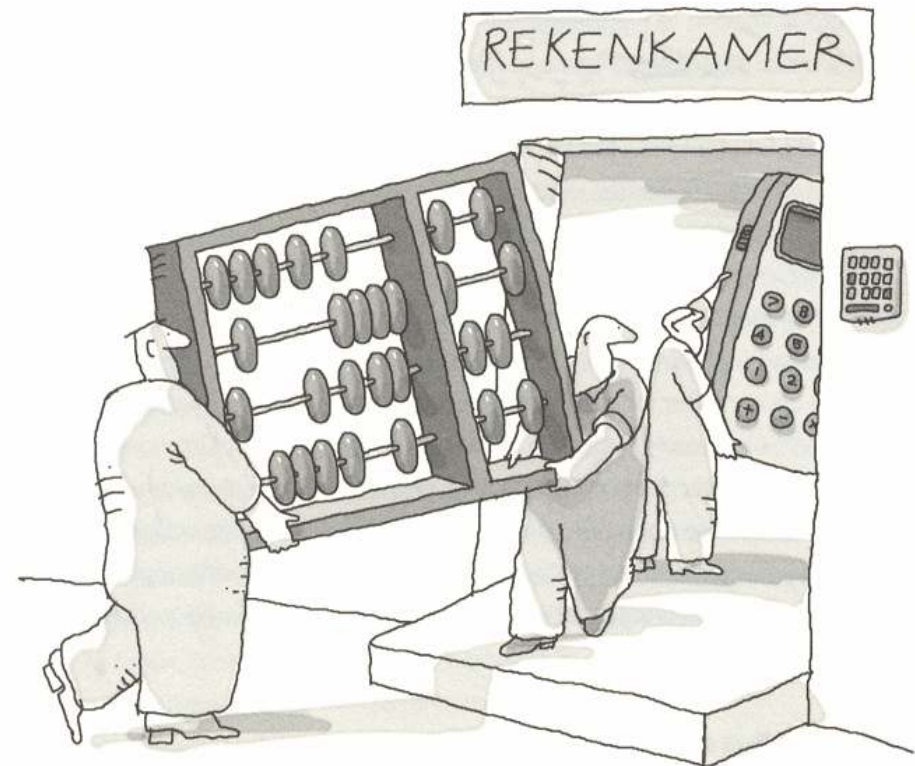
Universiteit Twente, BBT

“I started out thinking that it was bad for organizations not to evaluate, and I ended up wondering why they ever do it.”

Aaron Wildavsky

“Evalueren is anderen behandelen zoals je nooit zelf behandeld zou willen worden.”

Rob Hoppe



## Formele kwesties (1)

- Massaal gebruik van de rekenkamerfunctie.
- 29% alleen gemeenteraadsleden; 13% exclusief externe leden; 5 steden met een directeursmodel; 60% gemengd!
- Samenwerking komt weinig voor (voorlopig 4%), maar opvallend veel in Gelderland; in Friesland houden kleinere gemeenten de deur voor samenwerking open; ook in Overijssel zijn daarvoor aanwijzingen.
- Meeste gemeenten kopiëren de modelverordening.

## Formele kwesties (2)

- Uit Fries onderzoek: hoe groter de gemeenten, des te hoger het budget (in Euro per inwoner).
- ...hoe groter de gemeente, des te onafhankelijker de LR.
- ...naarmate gemeenten als kwalitatief zwakker uit de bestuurlijke zelfevaluatie komen, des te meer trekt de raad de LR aan zich (= controlerende functie).
- ...toch kiezen alle gemeenten ook voor vestering van beleid en bestuur (= lerende functie) als taak voor de LR.

## Missie, strategie en werkwijze in rekenkamers

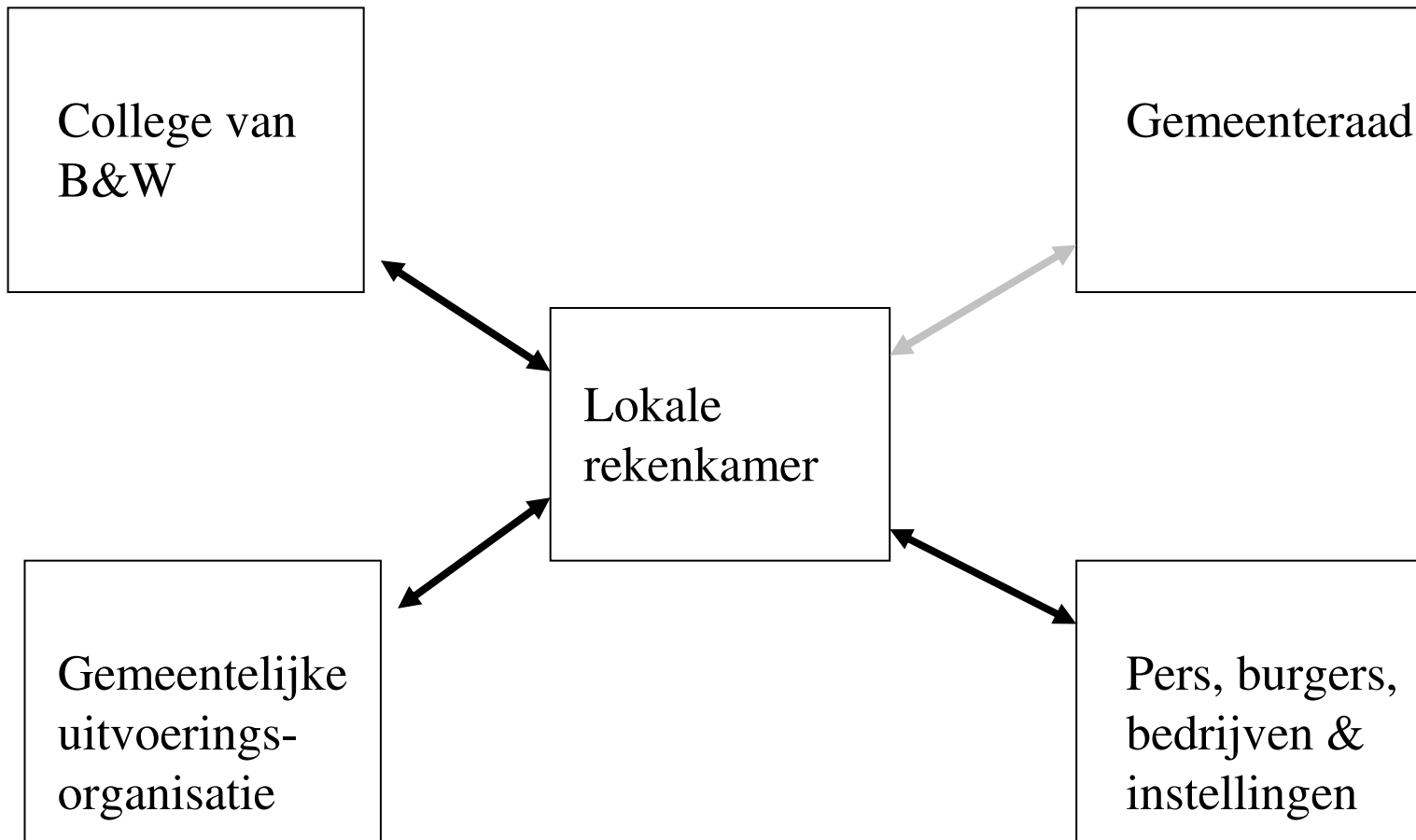
- Rekenkamers en dualisering: scheiden (controleren) of afstemmen (beleidsgericht leren)?
- Programmabegroting: een oplossing op zoek naar een probleem? Moet kaderstelling opgehangen worden aan de financiële functie?
- Onderzoeken vergt uitgekiend grenzenwerk tussen politiek benoemde leden en op deskundigheid benoemde leden!
- Naar de 'experimentalistische' gemeente?

## Hoofdfuncties lokale rekenkamer

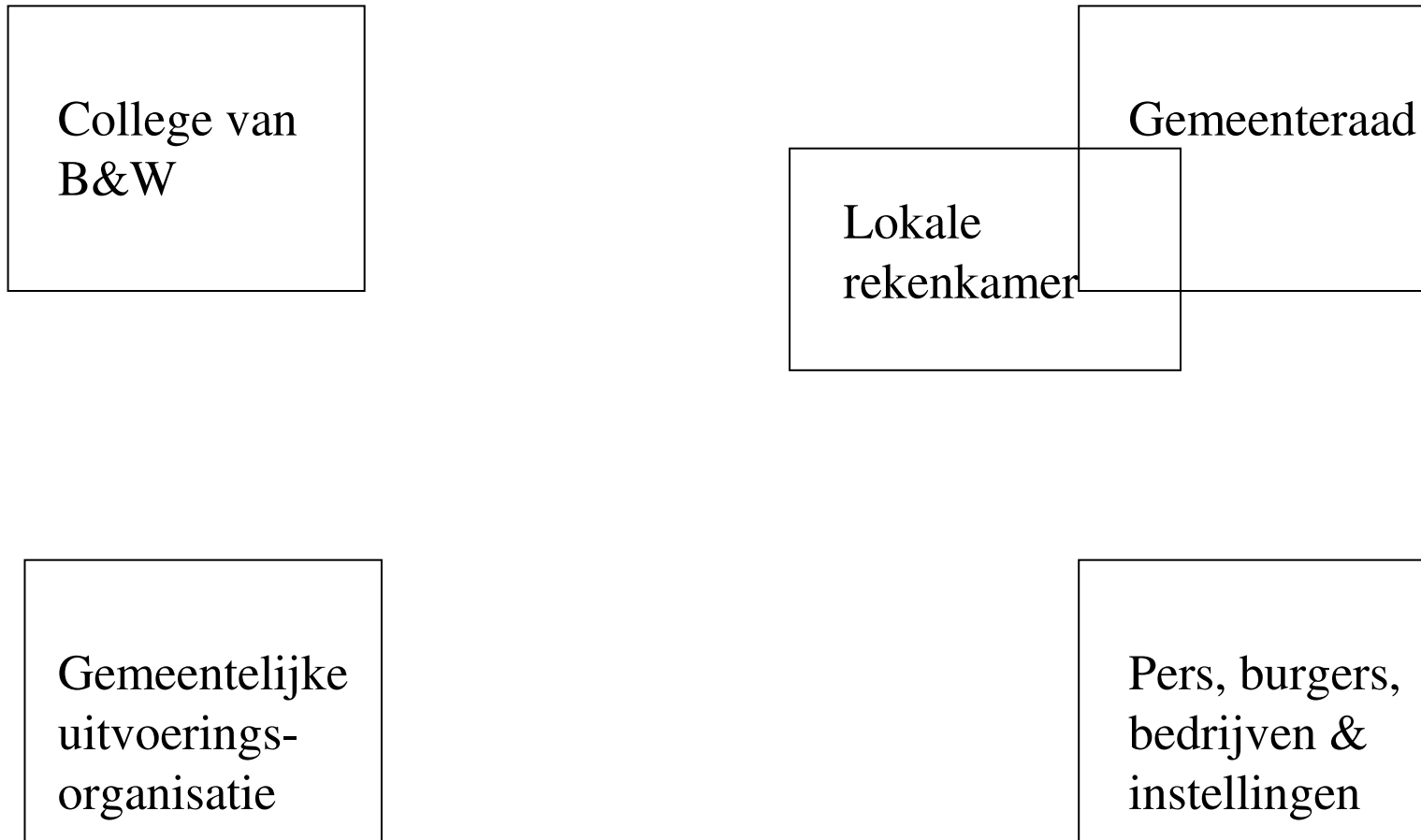
- 1. Bevorderen van doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in gemeentebeleid – LEREN, ONDERZOEKEN
- 2. Versterken rol gemeenteraad t.o.v. B&W – CONTROLEREN, TEGENMACHT
- 3. Vergroten van publieke verantwoording – REKENSCHAP, VERTROUWEN

# De lokale rekenkamer als 'grensganger'

(uit: Jong e.a, 2003:14)



# Hoofdfunctie controleren



# Hoofdfunctie doeltreffendheid/doelmatigheid bevorderen door leren

College van  
B&W

Lokale  
rekenkamer

Gemeenteraad

Gemeentelijke  
uitvoerings-  
organisatie

Pers, burgers,  
bedrijven &  
instellingen

# Hoofdfunctie vertrouwen door rekenschap

College van  
B&W

Gemeenteraad

Lokale  
rekenkamer

Gemeentelijke  
uitvoerings-  
organisatie

Pers, burgers,  
bedrijven &  
instellingen

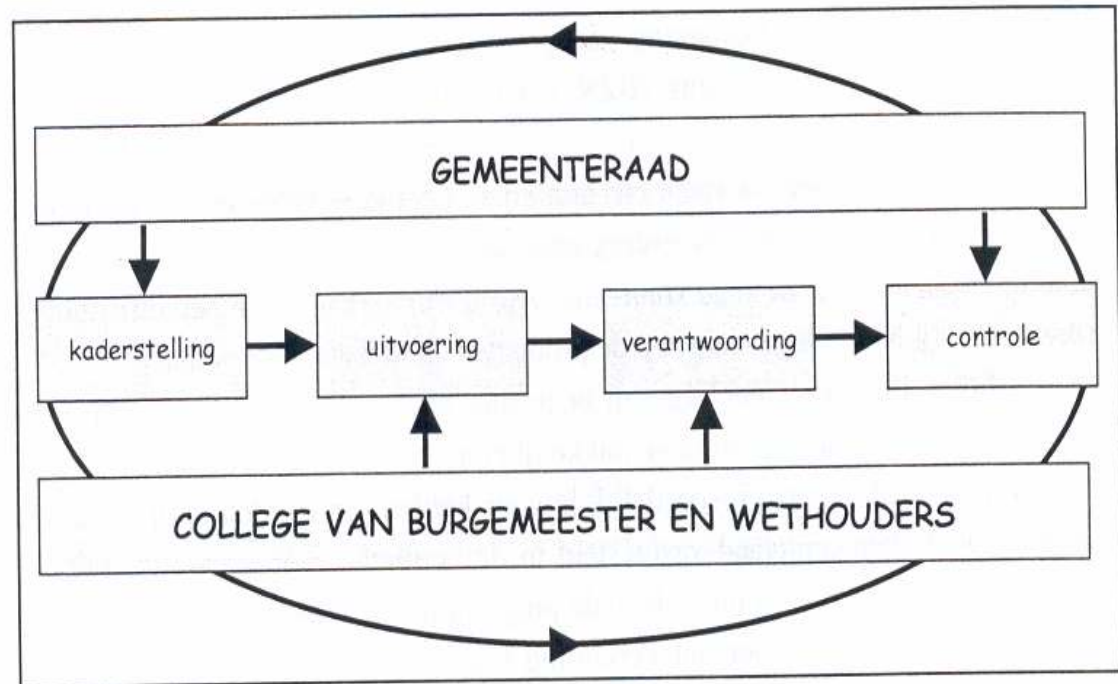
# Vragen

- De meeste rekenkamers proberen de lerende en de controlerende functie te verenigen; ze kiezen niet.
- VRAAG: IS DAT VERSTANDIG?
- Rekenkamers zouden dualisering (mede) gestalte kunnen geven door:
  - (a) kaderstelling vooraf;
  - (b) controle = evaluatieonderzoek achteraf;
  - (c) opgehangen aan systematiek van programmegroting (BBV).
- VRAAG: KAN DIT WEL?

## Kaderstellende en controlerende taak van de raad

“Door dualisering komt de gemeenteraad achter in de trein te zitten. Zij...moet zich ...richten op sturing op hoofdlijnen vooraf en op controle achteraf.”

Jong e.a., 2003:16

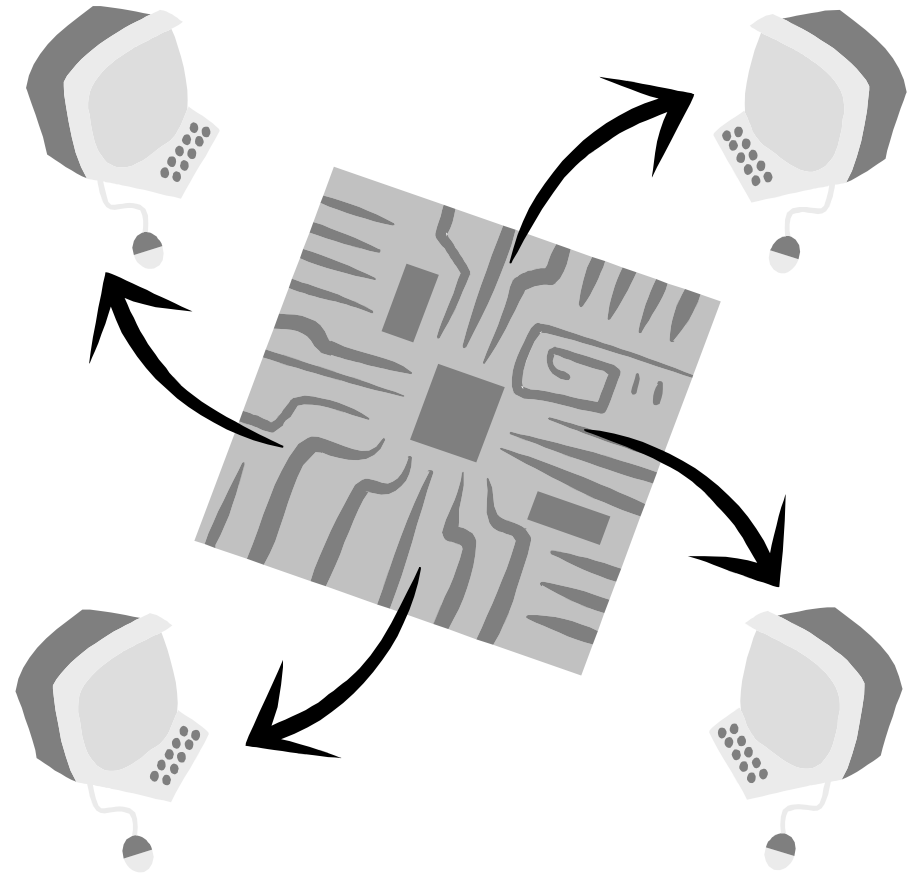


Figuur 3.1: finfunketen

(Uit: Baerends, 2004:22)

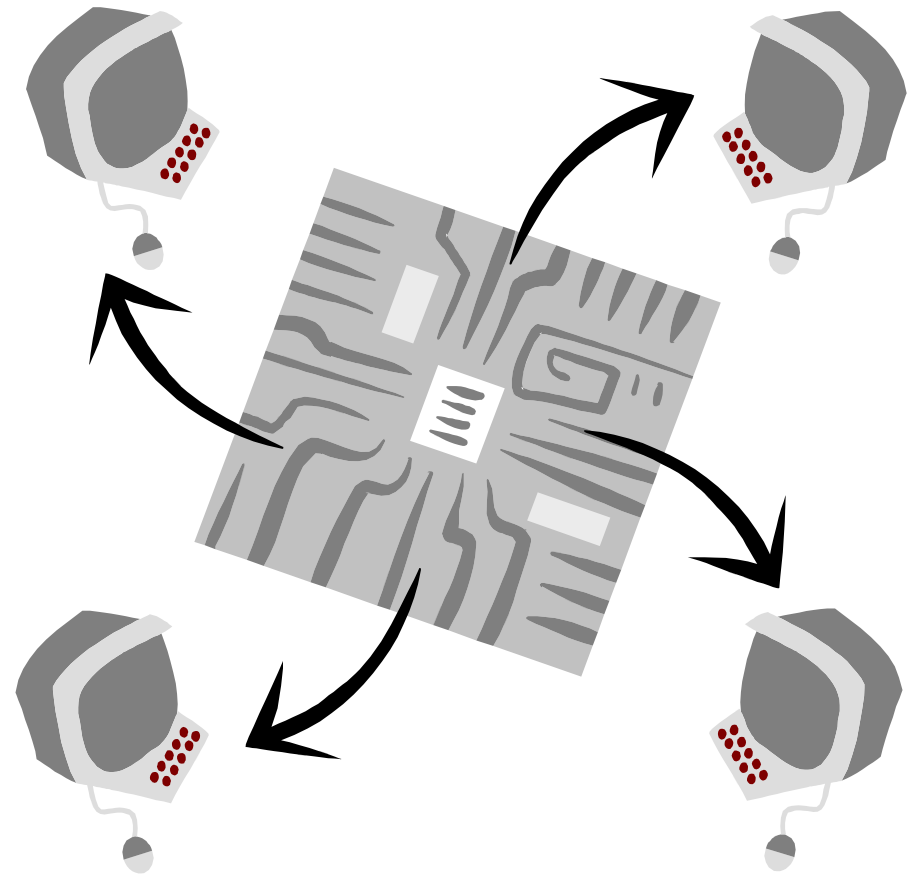
# Dualisering is taakspecialisatie (1)

- ...raad bemoeit zich alleen nog met maatschappelijke effecten ('outcome');
- B&W met producten en diensten ('output');
- ambtenaren met mensen, middelen, gebouwen ('input', 'throughput')



# Dualisering is taakspecialisatie (2)

- ...raad bemoeit zich alleen met politieke visie op 'ideale gemeente' (in context) en brede issues, of het 'de goede kant uitgaat';
- B&W houdt zich bezig met (samenhangende) beleidsprogramma's;
- Ambtenaren met concrete doelen en middelen in beleidsprojecten.



## Noodzaak tot integratie en samenhang

- Bij dualisering is meer en beter nagedacht over taakdifferentiatie dan nieuwe vormen van integratie en samenhang.
- Behoefte aan nieuwe spelregels voor formeel en informeel 'grenzenwerk'.
- Eenzijdige nadruk op programmabegroting, dus de financiële functie als integratie-modus, waardoor...
- Controleren/rekenschap afleggen en kwaliteitsverhoging door leren tegelijk realiseerbaar zouden zijn.

# Programmabegroting als oplossing? (1)

- Programmabegroting staat als oplossing in beginsel los van dualiseringsvraagstuk: van PPBS en COBA tot VBTB en BBV.
- P/A benadering van New Public Management is oude wijn in nieuwe zakken: primaat van de politiek, MBO, politiek – bestuur, beleid – uitvoering, waarde – feit.
- MAAR: P's weten beter wat ze niet dan wat ze wel willen.
- MAAR: Doelen betekenen doelgroepen betekenen cliëntèles/co-prodenten.

## Programmabegroting als oplossing? (2)

- MAAR: De tijd staat niet stil.
- MAAR: P's en A's moeten wel consulteren vanwege de doel-middeldialectiek.
- MAAR: “Zeggen wat je doet en doen wat je zegt” is (zelf)misleiding: geen eenduidige relatie tussen prestatie-rapportage en daadwerkelijke prestaties.

## Programmabegroting als oplossing? (3)

- We hebben geen goede oplossingen voor de meeste dysfunctionele effecten van prestatiemeting.
- Uit alle evaluaties blijkt dat maatschappelijke effectmeting vrijwel onbegonnen werk is.
- Bij bezuinigen is werken met alleen inputs/throughputs heel effectief gebleken.

## Programmabegroting als oplossing? (4)

- Programmabegrotingen leiden tot hoge ambtelijke lasten en politieke transactiekosten.
- Kortom: dat het nú zou werken omdat er lessen zijn getrokken uit eerdere slechte ervaringen, is over-optimistisch of pure retoriek.
- De techniek van de programmabegroting dreigt politieke visie en politieke oordeelskracht of prudentie eerder te verduisteren dan te ondersteunen.

# De lokale rekenkamer als onderzoeker



- Politieke relevantie en onderzoekskundigheid leiden in de meeste gevallen tot gemengd samengestelde LR's.
- Dit leidt onherroepelijk tot spanningen, mogelijk conflicten.
- Vergt goed grenzenwerk = tegenspel en samenspel, en vooral 'fair play'!

# Grenzenwerk bij agendering/prioritering

- Deskundigen
  - ...beperken zich tot vragen over / verduidelijkingen van onderzoekbaarheid
  - ...en evalueerbaarheid;
  - bemoeien zich vooral met vertaling problematische situatie in probleemstelling voor onderzoek en evaluatie.
  - Maar evalueerbaarheid is niet belangrijkste criterium; en precieze afbakening niet enig zaligmakend!
- G-raadsleden
  - benutten hun kennis en netwerken om issuelijst te genereren;
  - prioriteren o.g.v. politieke relevantie;
  - Begrotingsdebatten, politieke agenda, lange-termijn visies

## Omgaan met problemen in onderwerpkeuze

- Probleem: meerwaarde van het rekenkameronderzoek
- Afstemming met B&W (!)
- Workshops met raadsleden of –fracties.
- Kies in jaarwerkplan voor politiek actuele onderwerpen én langtermijn vraagstukken/thema's.

# Grenzenwerk bij uitvoering onderzoek

- Deskundigen...
- Kiezen onderzoeksmethode(n)
- Formuleren onderzoeksopdracht
- Kiezen de onderzoeker(s)
- Verzorgen het onderzoeksmanagement
- Toetsen betrouwbaarheid resultaten en validiteit van conclusies
- Beoordelen kwaliteit van het onderzoek als geheel
- Assisteren politici bij formulering aanbevelingen
- G-raadsleden
- Laten de uitvoering van het onderzoek over.
- Prikkelen tot bezinning over vertaling onderzoeksbevindingen in beleidsaanbevelingen
- Drukken hun stempel op omzetting bevindingen en conclusies in aanbevelingen aan raad en B&W

# Grenzenwerk bij opvolgen van onderzoek

- Deskundigen
  - Ondersteunen politici in verwachtingenmanagement
  - Geven desgevraagd onderzoeksmethodische uitleg en toelichting op bevindingen
  - Dragen bij aan zelfevaluatie per project.
  - Identificeren mogelijk vervolgonderzoek.
- Politici...
  - Moeten zorgen voor een 'boeggolf' in plaats van een 'rimpeling in de vijver'
  - Zorgen voor 'verwachtingenmanagement'
  - Monitoren reacties en beslissen over evt. persberichten of andere reacties in de media
  - Benutten kennis en netwerken voor implementatietoetsing
  - Dragen bij aan zelfevaluatie per onderzoeksproject

## Naar experimentalistische gemeenten?

- Charles F. Sabel, *Beyond Principal Agent Governance: experimentalist organizations, learning, and accountability*, in WRR, *De staat van de democratie*, 2005
- Lineair doel-middel denken en simpel systeem- of regelkringdenken vanuit een hiërarchische top (zoals in “New” Public Management) zijn achterhaald.
- Onzekerheid, hyper-complexiteit en hoog verandertempo vergen *intelligente stelsels van ‘trial-and-error’*: experimentalistische organisaties en bestuur.
- Dit vergt leren van ‘peers’ door *benchmarking*, delen van informatie, voortdurende monitoring en verantwoording, *samen op zoek naar robuuste oplossingen* voor weinig doorzichtige, kluwens van problemen.

# Eindconclusies

- Kies om te beginnen één duidelijke hoofdfunctie voor uw LR.
- Vertrouw niet alleen op de programma-begroting als integratie-mechanisme.
- Goed onderzoek door gemengde LR's vergt goede afspraken over grenzenwerk/taakverdeling.
- Beschouw uw LR als avontuur en experiment.

