

Minisymposium **Lokale Rekenkamer** “Leren voor de toekomst”

Donderdag 7 april 2005 – Stadhuis Enschede

Het presidium van de raad in Enschede heeft het initiatief genomen voor dit symposium, juist omdat in deze fase informatieuitwisseling, leren van elkaars ervaringen van groot belang is. Als we elkaar in de regio op dit punt opzoeken, elkaar leren kennen, misschien dat we in de toekomst afstemming in onderzoeken of eventueel in organisatievorm kunnen realiseren.

Opening: *Dagvoorzitter mevr. R. Holsheimer*

Inleiding: *Lokale Rekenkamers: tussen leren en controleren*

Sprekers: *Prof. Dr. R. Hoppe,
Universiteit Twente
Mr. Dr. A.J.E. Havermans,
Provincie Overijssel*



Inleiding prof. dr. R. Hoppe, Universiteit Twente

Veel rekenkamers zijn momenteel bezig met het uitvinden en uitdenken hoe ze hun rekenkamer zullen vormgeven. In Nederland bestaat 29% van de rekenkamers alleen uit gemeenteraadsleden, 13% exclusief uit externe leden, 5 steden hebben een directeursmodel en maar liefst 60% is gemengd.

In zijn bijdrage gaat Hoppe in op de keuzes die rekenkamers moeten maken over missie, strategie en werkwijze nadat ze geïnstalleerd zijn door de Raad.

Dhr. Hoppe bespreekt drie onderwerpen:

1. De spanning (en keuze) tussen controleren en leren
2. De rol van de programmabegroting: moet kaderstelling worden opgehangen aan de financiële functie?
3. Het belang van (uitgekiend) grenzenwerk in gemengde lokale rekenkamers

1. De spanning (en keuze) tussen controleren en leren

De lokale rekenkamer kent drie hoofdfuncties ‘controleren’, ‘beleidsmatig leren’ en ‘rekening en vertrouwen’. De rekenkamer dient te kiezen tussen een van deze drie functies. Afhankelijk van de hoofdfunctie is de positionering van de rekenkamer verschillend.

De rekenkamer functioneert in een complexe omgeving en heeft relaties met het college van B&W, de gemeenteraad, de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, de pers, burgers, bedrijven en instellingen. Wanneer als hoofdfunctie 'controleren' wordt gekozen, dan kiest de rekenkamer voor een nauwe relatie met de gemeenteraad. De rekenkamer fungeert dan als een soort speur- en waakhond. Als er wordt gekozen voor de functie 'leren', dan kiest de rekenkamer voor een positie tussen het college van B&W en de gemeenteraad. De lokale rekenkamer is dan een lerende facilitator. Bij de hoofdfunctie 'vertrouwen door rekenschap' kiest de rekenkamer voor een positie tussen de gemeenteraad en de pers, burger, bedrijven en instellingen. De visie op de hoofdfunctie blijkt bepalend voor de positie die de rekenkamer inneemt. De meeste rekenkamers proberen de lerende en de controlerende functie te verenigen: ze kiezen niet. De heer Hoppe vindt dit niet verstandig; het blijkt in de praktijk ook vaak onmogelijk.

2. De rol van de programmabegroting; moet kaderstelling worden opgehangen aan de financiële functie?

Rekenkamers kunnen de programmabegroting gebruiken om de dualisering verder vorm te geven. De rekenkamer kan de kaderstelling vooraf en de controle achteraf ophangen aan de programmabegroting. De heer Hoppe meent dat van de programmabegroting niet al te veel heil moet worden verwacht. De programmabegroting geeft lang niet altijd de mogelijkheid om de noodzakelijke integratie in beleidsvoorbereiding en begroting te bewerkstelligen.

De programmabegroting is niet altijd bruikbaar omdat uit evaluatiemethoden blijkt dat maatschappelijke effectmeting vrijwel onbegonnen werk is en omdat er geen goede oplossingen zijn voor disfunctionele effecten van prestatiemetingen. Bovendien blijkt bij bezuinigingen het werken met alleen input en throughput heel effectief te zijn.

3. Het belang van (uitgekiend) grenzenwerk in gemengde lokale rekenkamers

In gemengde rekenkamers zijn zowel politieke relevantie en onderzoekskundigheid gecombineerd. Dit leidt onherroepelijk tot spanningen en mogelijke conflicten. Goed grenzenwerk (tegenspel, samenspel, 'fair play') is vereist. Dit geldt niet alleen voor de rekenkamer in relatie met zijn omgeving, maar ook voor de rekenkamer intern. Grenzenwerk binnen de rekenkamer is belangrijk bij de agendering/prioritering, uitvoering van het onderzoek en het opvolgen van het onderzoek. Bij de onderwerpkeuze doet zich bijvoorbeeld het probleem voor dat bestuurlijk relevante onderwerpen ook opgepakt (kunnen) worden door de raad en/of het college. Dhr. Hoppe geeft aan dat er, ondanks de dualisering, goede afstemming met het college van B&W moet zijn.

Dhr. Hoppe sluit af met de volgende eindconclusies:

- Kies om te beginnen een duidelijke hoofdfunctie voor uw lokale rekenkamer
- Vertrouw niet alleen op de programmabegroting als integratiemechanisme



- Goed onderzoek door gemengde rekenkamers vergt goede afspraken over grenzenwerk/taakverdeling
- Beschouw uw rekenkamer als avontuur en experiment

Inleiding mr. Dr. A.J.E. Havermans, Provincie Overijssel

Uit de ervaringen van de Algemene Rekenkamer en de beleidsevaluatiecommissies van de provincie kan lering worden getrokken voor de lokale rekenkamers. De rekenkamer werd eerst ingesteld bij het Rijk, later bij de provincies en nu ook op lokaal niveau. Er zijn een aantal redenen voor het toegenomen belang van beleidsevaluatie, bijvoorbeeld in de vormgeving van het openbare bestuur



(door bijvoorbeeld verzelfstandiging en privatisering). Maar ook maatschappelijke ontwikkelingen zoals emancipatie, informatisering, internationalisering en individualisering vragen om een grotere controle van het beleid. Een tweede oorzaak voor het toegenomen belang van de functie van beleidsevaluatie is het op orde brengen van het financiële beheer bij het Rijk. Dit heeft bij het Rijk uiteindelijk geleid tot het VBTB.

Havermans wijst erop dat de dualisering het kader vormt voor het instellen van de lokale rekenkamer. De verhouding tussen de raad en het college staat hierbij centraal. Bij de raad gaat het om de kaderstellende en controlerende rol. Het vertrouwen van de burgers in de overheid dient te worden vergroot, door meer inzicht in de gang van zaken te geven. Havermans geeft aan dat de dualisering nog verder uitgewerkt dient te worden.

Havermans is voorzitter van de Commissie Beleidsevaluatie van de provincie Overijssel. De provincie kan zelf onderwerpen aandragen voor het werkplan van de commissie beleidsevaluatie, maar de commissie beleidsevaluatie bepaalt het werkplan. Ook bij het Rijk is dit usance. De commissie Rijksuitgaven kan een verzoek voor een onderzoek doen, maar het is de Algemene Rekenkamer die beslist. Van belang bij de onderwerpkeuze is de onafhankelijkheid. Ook de lokale rekenkamer moet een dergelijke onafhankelijke positie innemen; de lokale rekenkamer mag het onderzoeksprogramma daarom niet laten goedkeuren door de raad.

De Algemene Rekenkamer heeft recentelijk een nieuwe strategie vastgelegd: uitwerking van de taken die voortvloeien uit goed openbaar bestuur, volgens de definitie van de VN. Hierbij spelen onder andere transparantie, effectiviteit, efficiëntie en vraaggerichtheid een grote rol. De Algemene Rekenkamer wil inzicht bieden in de beleidspraktijk en gebruikt daarvoor twee onderzoekspijlers. Ten eerste verantwoording en toezicht (VBTB) en ten tweede aansluiting van beleid en uitvoering. Bij de laatste wordt prioriteit gegeven aan onderwerpen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid en publieke voorzieningen. Ook lokale rekenkamers zouden er goed aan doen hun strategie te bepalen.

Bovenstaande geeft een beperkte weergave van de inhoud van A. Havermans 'Zonder verantwoordelijkheid geen democratie', dat op het symposium is uitgedeeld.

Workshop 1: Het opzetten van een meerjaren onderzoeksprogramma

*Sprekers: Dr. G. Renes, onderzoeksmanager Rekenkamer Enschede
Dhr. J. Oldenburger, vice-voorzitter commissie beleidsevaluatie
Provincie Overijssel*



Voor het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad lijkt het een voor de hand liggende keuze om het onderzoeksprogramma vorm te geven langs de lijnen van de programmabegroting. Lang niet altijd is een programmabegroting zo opgesteld dat het mogelijk is om een evaluatie op te zetten. Een alternatief is om beleidsthema's te evalueren; bijvoorbeeld economisch beleid, mobiliteit, en dergelijke. Bij de provincie zijn goede ervaringen

opgedaan met het opzetten van een werkprogramma door te starten met de producten. De provincie heeft ook een set criteria ontwikkeld om tot een uiteindelijke selectie van onderwerpen te komen. Uit de discussie komt naar voren dat vooral bij de eerste onderzoeken het belangrijk is om de onderwerpen simpel te houden. Het eerste onderzoek moet een knaller zijn.

Workshop 2: Van onderzoeksidee tot eindrapportage

*Sprekers: Drs. J. Smink, secretaris Rekenkamer Nijmegen
Dr. H.G.M. Oosterwijk, extern lid Rekenkamer Enschede*

Samenvatting:

In deze workshop wordt een vergelijking van samenstelling en werkwijze gemaakt tussen de Gemeente Nijmegen en de Gemeente Enschede. Zaken als budgetten, uitvoering van onderzoek, selectie onderwerpen, vormgeving van het onderzoek zijn in deze vergelijking aan de orde gesteld. Verder wordt het opstellen van het onderzoeksrapport, het toepassen van hoor en wederhoor en de openbaarheid van het rapport vergeleken.

Gediscussieerd werd voornamelijk over de selectie van onderwerpen en of deze afgestemd worden met het College in het kader van de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek conform art. 213a GW. Ook de afstemming met de accountant kwam hierbij aan de orde.

Workshop 3: Van rapportage naar resultaat

*Sprekers: Drs. P. Houtsma, secretaris Rekenkamer Arnhem
Drs. P.H. de Jong, voorzitter Rekenkamer Deventer*

Primair is de rekenkamer gericht op versterking van de controlefunctie van de raad.

De inleiders van deze workshop voegen hier aan toe dat de rapportages van de rekenkamer een bijdrage moeten leveren aan verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van het beleid. De rekenkamer moet zich bezig houden met rapportages “die er toe doen” en die niet verdwijnen in de kast. Om dit te bereiken dient de onderwerpkeuze bepaald te worden door bredere beleidsthema's en niet de “waan van de dag” te volgen. Ook zouden al in de fase van onderwerpkeuze, maar ook tijdens de uitvoering van het onderzoek contacten moeten worden gelegd met betrokkenen. Deze contacten dienen niet alleen ter verificatie en toelichting op geconstateerd feitenmateriaal, maar dragen ook bij aan het vergroten van draagvlak voor de uitvoering van aanbevelingen van de rekenkamer. De rekenkamer is niet verantwoordelijk voor de implementatie van haar aanbevelingen. Wel wordt aanbevolen om “nazorg” te organiseren. Op de korte termijn kan dit door het onderhouden van contacten met en het presenteren van de uitkomsten aan uitvoerende ambtenaren en bestuurders. Op langere termijn door het uitvoeren van een “nazorgonderzoek” naar de wijze waarop aanbevelingen van de rekenkamer zijn geïmplementeerd. Dit onderzoek kan door de raad worden uitgevoerd, maar ook door de rekenkamer zelf.

Afsluiting: *Dagvoorzitter mevr. R. Holsheimer*

