

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum : Nijkerk, 10 oktober 2011
Betreft : Bestuurlijke reactie NVRR naar aanleiding van het Eindrapport evaluatie
van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers
Kenmerk : 902C111010gh

Geachte heer Donner,

Graag geven wij onze reactie op het in opdracht van uw ministerie uitgevoerde evaluatieonderzoek naar rekenkamers en rekenkamercommissies. De NVRR was vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van dit onderzoek. De begeleidingscommissie is niet betrokken geweest bij, of geconsulteerd over, de formulering van de onderzoeksopdracht en de selectie van het onderzoeksbureau.

In de bijlage geven wij eerst in het kort onze reactie op het evaluatierapport. Daarna geven wij een aantal overwegingen dat bij onze standpuntbepaling van belang is en eindigen onze reactie met enkele overwegingen bij de onderscheiden aanbevelingen.

Wij hopen dat de uitwerking van bovenstaande aanbevelingen van Berenschot een breed draagvlak heeft c.q. krijgt. Gemeenschappelijke doelen van rekenkamers (commissies) en gemeente en provinciale besturen zijn immers effectief beleid ten dienste van de burgers en verbetering van de publieke verantwoording. Er is de NVRR veel aan gelegen met haar leden al het mogelijke bij te dragen om zo samen de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren.

Hoogachtend,
Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies



Drs. L. Markensteyn
voorzitter

Bijlage: Bestuurlijke reactie NVRR

Bestuurlijke reactie NVRR

1. SAMENVATTING STANDPUNTBEPALING NVRR

Onze reactie op het rapport luidt, op zijn kortst samengevat, dat wij ons kunnen vinden in de conclusies en de gedane aanbevelingen. Het werk van rekenkamers en rekenkamercommissies blijkt alom waardering te ondervinden.

Rekenkamers zijn er **voor** de raad en voor de staten, maar zijn niet **van** de raad en de staten. Ons uitgangspunt daarbij is dat elke gemeente of provincie over een goed geoutilleerde rekenkamer moet kunnen beschikken. De nadere vormgeving en wijze van functioneren mag wat de NVRR betreft op provinciaal en lokaal niveau verder worden ingevuld.

De organieke plaatsbepaling laat op onderdelen nog te wensen over en moet worden verbeterd. Rekenkamers moeten daarbij over voldoende middelen kunnen (blijven) beschikken om hun taak te kunnen uitvoeren. Situaties waarin rekenkamers nu over een te klein budget, soms zelfs nul Euro, beschikken mogen niet blijven voortbestaan. De onafhankelijkheid van rekenkamers en rekenkamercommissies moet zo ook financieel gewaarborgd worden. Dit staat het onderhouden van goede relaties met de volksvertegenwoordigende en bestuurlijke actoren niet in de weg.

Het fenomeen 'slapende rekenkamer' moet in kaart gebracht worden en waar nodig moet worden opgetreden om de wet te doen naleven.

Staatsrechtelijke onzuiverheden leiden ertoe dat de publieke verantwoording over beleid, uitvoeringsactiviteiten en financiën op regionaal niveau soms niet tot slecht te controleren zijn. Dit 'regionale gat' begint zich ook in de controlesfeer te wreken. Rekenkamer(commis)sie)s krijgen steeds vaker de vraag om in dit verband onderzoeken te doen, maar zij lopen dan aan tegen de grenzen van hun mogelijkheden en bevoegdheden. Hiervoor moet een oplossing bedacht worden.

Wij zullen dit onderstaand verder toelichten.

2. TOELICHTING STANDPUNTBEPALING NVRR

- a. Op basis van de uitkomsten is een meer uniforme juridische regeling voor rekenkamers en met name rekenkamercommissies wenselijk. Er zijn nu veel bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke onduidelijkheden: juridische status, klachtrecht, openbaarheid, privaatrechtelijk handelen, vorming eigen vermogen. Dit levert in de praktijk ruis en discussie op, waardoor de inhoud van het werk soms naar de achtergrond verdwijnt. Deze organieke plaatsbepaling ontbreekt nu in ieder geval grotendeels voor de rekenkamercommissie. Helderheid is hier geboden. Wij steunen daarbij het voorstel van de VNG om lokale rekenkamers uit te zonderen van het begrip 'bestuursorgaan'.
- b. De onder a genoemde uniforme regeling zou voor alle gemeenten moeten gelden, waarbij er ruimte blijft voor lokaal maatwerk (binnen de wettelijke structuur). Nader te bepalen is welke onderdelen uniform moeten zijn en welke onderdelen door middel van lokaal maatwerk kunnen worden ingevuld. Meer concreet zou daarbij het uitbesteden van een rekenkamer(functie) aan een commerciële organisatie niet meer mogelijk moeten zijn. In dergelijke situaties is de kans groot dat er een ongewenste menging optreedt van publieke en commerciële taakuitoefening. Wij onderschrijven de argumenten die daarvoor in de Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie worden genoemd.¹
- c. Er moet ons inziens in ieder geval een juridische bepaling komen waarin wordt omschreven op welke wijze de rekenkamer(commisie) aan voldoende middelen komt om haar wettelijk voorgeschreven taak te kunnen uitoefenen. Wij zien twee mogelijkheden:
- een, wettelijk vastgelegde, budgettaire ondergrens, bijvoorbeeld gerelateerd aan de systematiek van gemeenteklassen zoals die nu door het ministerie wordt gebruikt;
 - een, wettelijk vastgelegd, percentage van de begroting.
- Het bestuur van de NVRR opteert voor de laatste variant omdat daarmee meer recht gedaan wordt aan de autonomie van de volksvertegenwoordigende bestuursorganen. Daarmee wordt ons inziens het beste invulling ingegeven aan het adagium dat rekenkamer(commisie)s **voor** de Provinciale Staten en gemeenteraden zijn, maar niet **van** hen. Een budget van 0 Euro, zoals nu door een aantal gemeenteraden voor 2011 voor hun rekenkamer(commisie) is vastgesteld, is ons inziens daarbij een onrechtmatig gebruik van letter en geest van de Gemeentewet.

¹ Zie V. Eiff in: Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, VNG/NVRR, januari 2011, pp. 42 t/m 45.

- d. Als NVRR zien wij een ontwikkeling waarbij, weloverwogen en op goede gronden, tussen rekenkamers wordt samengewerkt. Voor kleine(re) rekenkamers kan dit een goede manier zijn om een krap budget en onvoldoende controlerend vermogen te compenseren. Regionale samenwerking tussen meerdere rekenkamercommissies kan dus zinvol zijn maar is voor het NVRR bestuur altijd de resultante van een vrijwillige keus daartoe door de gemeenteraden. Waar nodig zijn kleinere gemeenteraden volwassen genoeg om desgewenst voor vormen van regionale samenwerking te kiezen.
- e. In het evaluatieonderzoek worden diverse onderwerpen aangesneden. Daarin ontbreekt een onderwerp dat zich in toenemende mate manifesteert, namelijk de toenemende uitoefening van publieke taken op regionale (uitvoering)niveaus georganiseerd: veiligheidsregio, politie, brandweer, sociale werkvoorziening, jeugdzorg, regionale uitvoeringdiensten e.a. Staatsrechtelijke onzuiverheden leiden ertoe dat de publieke verantwoording over beleid, uitvoeringsactiviteiten en financiën op deze niveaus soms niet tot slecht te controleren zijn. Dit 'regionale gat' begint zich ook in de controlesfeer te wreken. Rekenkamer(commisie)s krijgen steeds vaker de vraag om in dit verband onderzoeken te doen, maar zij lopen dan aan tegen de grenzen van hun mogelijkheden en bevoegdheden. Een regionale rekenkamer zou een oplossing kunnen zijn, ware het niet dat de grenzen van de bovengenoemde samenwerkingsorganen zeer divers zijn en er steeds weer verschillende gemeenten op verschillende schalen en in verschillende juridische configuraties samenwerken. Een 'vaste' structuur zou dus niet goed werken. Uniformering van deze schaalgrenzen lijkt niet binnen afzienbare termijn gerealiseerd te zijn. Als bestuur van de NVRR bepleiten wij in ieder geval nader onderzoek naar de vraag in hoeverre deze vormen van regionalisering een deugdelijke publieke verantwoording nu in de weg staan en op welke wijze dit verbeterd kan worden.

3. OVERWEGINGEN DIE VAN BELANG ZIJN VOOR ONZE STANDPUNTBEPALING

a. *Consistent beeld*

De uitkomsten van het evaluatieonderzoek roepen een beeld van herkenning op en sporen voor een belangrijk deel met de onderzoeksresultaten die in 2010 zijn gepubliceerd in het onderzoek van Byond.² Er is een behoorlijke mate van waardering voor de prestaties van rekenkamer(commissie)s. De rekenkamer(commissie)s hebben hun positie in de "controletoren" gevonden, met name door een zorgvuldige keuze van onderwerpen en door te waken voor overlap met andere onderzoeken.³ Duidelijk is ook dat de rekenkamer (commissie) méér is dan alleen een controle- of onderzoeksinstrument.

Er is in relatief korte tijd sprake van een eigenstandige positie in het duale stelsel tussen raden/staten en college. De rekenkamer(commissie) alleen beschouwen als controle-instrument doet onvoldoende recht aan de inmiddels verworven positie. Rekenkamer(commissie)s zijn erin geslaagd, op onderdelen en binnen hun mogelijkheden, een bijdrage te leveren aan de controle op de kwaliteit van het openbaar bestuur en een verbetering van de publieke verantwoording.

Rekenkamer(commissie)s functioneren grotendeels langs dezelfde lijnen (daarbij geïnspireerd door positie en werkwijze van de Algemene Rekenkamer). Er is professionaliteit bij de onderzoekers, de onderzoeken voldoen doorgaans aan de kwaliteitseisen, de bruikbaarheid van de resultaten is hoog en de kwaliteit staat (meestal) niet ter discussie. Daarnaast geldt dat los van de kwaliteit van de producten het veelal ook de 'zachte factoren' als betrokkenheid, politiek gevoel, stijl van opereren en cultuur zijn die de effectiviteit van de rekenkamer(commissie)s bepalen. Veel rekenkamers zijn zich daarvan bewust.

Bij raden/staten is het draagvlak voor rekenkamer(commissie)s veelal hoog. Men ziet dat er toegevoegde waarde is, of in ieder geval kan zijn. Het is dan wel nodig dat er met de rapporten meer wordt gedaan. Zo kunnen wij in de samenvatting van de conclusies lezen dat de doelen uit de wet deels worden gerealiseerd en dat er meer structurele aandacht van gemeente- en provinciebesturen is voor doelmatigheid en doeltreffendheid. Maar er is nog weinig sprake van een structurele verbetering van de kaderstellende en controlerende rol. Voor die verbetering moeten behalve de provincie- en gemeentebesturen ook rekenkamer(commissie)s verantwoordelijkheid nemen. Wij zien op dit punt een meer actieve en spraakmakende rol voor rekenkamer(commissie)s weggelegd.⁴

² Een spiegel van het rekenkamerlandschap, Byond en Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 22 december 2010.

³ Eindrapport Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, Berenschot, juni 2011, p. 42.

⁴ Zie ook Opwaaierend stof in Rekenkamerland, (Over) de grenzen van de conventie, Bureau KLB, Den Haag, 19 april 2011.

b. *Doorwerking*

De instrumentele doorwerking van de onderzoeken is hoog en de laatste jaren ook toegenomen. Aanbevelingen worden grotendeels uitgevoerd. De conceptuele doorwerking – de koppeling van de bevindingen aan andere beleidsvelden - heeft minder aan terrein gewonnen. Hier is nog terrein te winnen. De communicatielijnen en het relatiemanagement van de rekenkamers en andere gemeentelijke betrokkenen kunnen beter.

c. *Varianten in vormgeving*

De uitkomsten van de evaluatie bevestigen dat de wettelijk mogelijk gemaakte variatie in vormgeving in een behoefte voorziet. Tevens blijkt dat de verschillende varianten in vormgeving van rekenkamer(commissie)s niet van invloed zijn op het functioneren en op de prestaties.

Daarmee is wat ons betreft niet gezegd dat alles kan blijven zoals het is. Er is in wet- en regelgeving nog een aantal zaken niet, nauwelijks of niet goed geregeld. Voor zover het wel geregeld is, hebben gemeentebesturen daarvan onvoldoende kennis. Er is naar ons oordeel geen reden om een uitgebreid en tijdrovend proces te starten gericht op nieuwe wet- en regelgeving, maar er is wel alle aanleiding om de positie van rekenkamer(commissie)s te verduidelijken en te verstevigen. Dat kan het functioneren alleen maar te goede komen.

De door het amendement De Cloe geboden mogelijkheid om een (vormvrije) rekenkamerfunctie in te stellen wordt veelvuldig gebruikt en blijkt in een behoefte te voorzien. Deze mogelijkheid tot variatie heeft wel met zich mee gebracht dat daarmee diverse juridische en praktische problemen zijn ontstaan.

d. *Budget*

Berenschot concludeert dat de omvang van de budgetten niet van invloed is op het functioneren van de rekenkamer(commissie)s. Deze conclusie is te algemeen, want dat zou betekenen dat een minimaal of tot nul gereduceerd budget ook nog zou kunnen. Gelukkig wordt dit te algemene standpunt in de aanbevelingen gecorrigeerd. In aanbeveling 2, gericht aan het ministerie, staat dat er bijzondere aandacht moet zijn voor 'slapende' rekenkamer(commissie)s met een minimaal of geen budget. Berenschot beveelt aan om het aantal slapende rekenkamers te volgen en om als dit verschijnsel substantiële vormen aanneemt te interveniëren. Naar ons oordeel is deze aanbeveling te vrijblijvend. De wet schrijft voor dat rekenkamer(commissie)s over voldoende budget moeten beschikken om de taken naar behoren te vervullen. Daarom moet het onmogelijk zijn om een slapende rekenkamer te creëren. Gemeenten en provincies moeten er op worden gewezen dat slapende rekenkamers in strijd zijn met de wet en dat daar een sanctie op zal komen te staan.

- e. *Versterking positie raad/staten?*
De controlerende functie is versterkt, maar dan wel alleen in instrumenteel opzicht, dus alleen betrekking hebbend op het onderwerp van onderzoek. Er wordt niet verbreed naar andere beleidsgebieden. Daarmee worden de rekenkamerrapporten niet voldoende benut om tot een betere kaderstelling te komen. De rapporten hebben over het algemeen wel die waarde, maar die komt niet uit de verf. Berenschot geeft aan dat de oorzaak hiervan niet bij de rekenkamer(commissie)s ligt, maar wij menen dat ook de rekenkamer(commissie)s een rol en verantwoordelijkheid hebben om hierin verbetering aan te brengen.
- f. *Wetswijziging?*
Berenschot heeft als eerste aanbeveling dat een wetswijziging gericht op het voorschrijven van een specifieke vorm vanuit het perspectief van doeltreffendheid niet aan de orde is. Er kunnen evenwel ook andere redenen zijn om tot wetswijziging over te gaan. Het amendement De Cloe heeft de positie van de rekenkamercommissies niet scherp en duidelijk gemaakt. Verbetering is hier zonder meer aan de orde.⁵ Als dat kan zonder een (ingewikkeld en tijdrovend) traject van wetswijziging dan is dat prima, maar de noodzaak om de positie te verhelderen is evident aanwezig.
- g. *Investeren in onderlinge relaties*
Het onderzoek maakt duidelijk dat het aan de harde kant (de kwaliteit van de onderzoeken) over het algemeen wel goed zit. Maar aan de zachte kant (de onderlinge relaties) valt nog wel wat te verbeteren. Dit vergt een investering van alle betrokkenen. De NVRR wil hieraan met een faciliterende rol richting leden een bijdrage leveren.
Wij hopen dan ook dat andere belanghebbenden (VNG, IPO, Raadslid Nu, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Vereniging van Griffiers, Vereniging van Gemeentesecretarissen) het wederzijds belang hiervan erkennen en hun bijdrage hieraan willen expliciteren.
- h. *Type en duur onderzoeken*
Er is kritiek op de doorlooptijd van de onderzoeken. Dat heeft ook te maken met het feit dat vrijwel alle rekenkamer(commissie)s zich beperken tot ex post onderzoeken, met als gevolg dat de uiteindelijke resultaten soms als mosterd na de maaltijd worden beschouwd. Het is goed als rekenkamer(commissie)s ook andere typen onderzoek gaan uitvoeren, teneinde weg te blijven van deze kritiek.

⁵ Een groot aantal juridische bemerkingen zijn door dr. H.G. Warmelink opgenomen in een advies en gepubliceerd in de Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, VNG/NVRR, januari 2011, pp. 25 t/m 41.

i. *Benutting potentie rekenkamer(commissie)s*

Veel raads- en statenleden stellen dat de potentie van de rekenkamer(commissie)s beter kan worden benut. Door inbreng van de rekenkamer(commissie)s kan vooral de kaderstellende rol worden versterkt. Hier ligt een belangrijke meerwaarde. Dit is primair de verantwoordelijkheid van raden en staten, maar het is goed als rekenkamer(commissie)s nadenken op welke wijze zij hieraan kunnen bijdragen. Goed communiceren en goed informeren, op basis van eigen initiatief, is daarbij van belang.

4. PUNTSGEWIJZE REACTIE OP DE AANBEVELINGEN VAN BERENSCHOT

In het bovenstaande zijn onze opvattingen ten aanzien van de uitkomsten van het evaluatierapport verwoord. Er valt nog meer over te zeggen, maar er zal ongetwijfeld nog op meerder momenten en podia over worden gesproken. Zo willen wij dat ook binnenkort gaan doen met de rekenkamer(commissie)s die lid zijn van de NVR. Omwille van de duidelijkheid geven wij onderstaand een kernachtige reactie op de aanbevelingen zoals die in par. 6.6. van het Evaluatierapport zijn opgenomen.

Aanbeveling 1 (gericht aan ministerie van BZK)

Een wetswijziging op het voorschrijven is vanuit het perspectief van de doeltreffendheid niet aan de orde.

Standpunt: mee eens.

Aanbeveling 2 (gericht aan ministerie van BZK)

Volg het aantal slapende rekenkamers. Wanneer dit verschijnsel substantiële vormen aanneemt, is wellicht interventie nodig om materieel niet aan de wet wordt voldaan. Dit bijvoorbeeld door provincies en gemeenten te verplichten een adequate post voor de rekenkamer in de begroting op te nemen.

Standpunt: mee eens. Uitgewerkt moet worden wat 'een adequate post' is (zie hierboven onder 3).

Aanbeveling 3 (gericht aan rekenkamer(commissie)s)

Investeer in de relatie met raden/PS en de colleges.

Standpunt: mee eens

Aanbeveling 4 (gericht aan rekenkamer(commissie)s)

Maar de doorlooptijd van het gehele proces korter door goed te plannen en de procesgang eventueel anders in te richten. Dit laatste door bijvoorbeeld het bestuur niet schriftelijk maar mondeling plenair op de conclusies en aanbevelingen te laten reageren.

Standpunt: mee eens. Goed onderzoek vergt tijd en zorgvuldigheid, maar de evaluatieresultaten geven aan dat er meer aansluiting bij de gebruikers gezocht kan en moet worden. Dit laat zich het beste lokaal uitwerken.

Aanbeveling 5 (gericht aan rekenkamer(commissie)s)

Vergroot de meerwaarde door de onderzoeken breder in te bedden zodat de effecten verder strekken dan het onderzochte onderwerp. Het gaat dan niet alleen om het evalueren van een inhoudelijk thema maar ook om het structureel verbeteren van de controlerende en kaderstellende rol van raad en staten.

Standpunt: mee eens. Bedacht moet wel worden dat de arm van de rekenkamer(commissie) daarbij niet ver strekt. Alertheid en medewerking van staten en raden, en hun griffies, evenals van de Colleges is onontbeerlijk.

Aanbeveling 6 (gericht aan rekenkamer(commissie)s)

Experimenteer met andere vormen van onderzoek en kies af en toe ook voor politiek spannende onderwerpen. Leer van rekenkamer(commissie)s die dat dit al wel doen.

Standpunt: mee eens.

Aanbeveling 7 (gericht aan gemeenteraden en provinciale staten)

Zorg voor een formele en eenduidige verbinding met de rekenkamer(commissie) zodat deze de aansluiting met raad/staten kan maken.

Standpunt: mee eens.

Kanttekening daarbij dat als dit de Auditcommissie is, deze commissie wel een commissie van raads- of statenleden is. Het komt nog voor dat Auditcommissies ook wethouders, gemeentesecretarissen, concerncontrollers en andere ambtenaren als stemhebbend lid daarvan deel uitmaken en daarmee de raadsleden numeriek overtreffen. Dat is zeker niet gewenst in een situatie waarin de Auditcommissie ook het aanspreekpunt c.q. de opdrachtgever van de accountant is.

Aanbeveling 8 (gericht aan gemeenteraden en provinciale staten)

Ga met de rekenkamer(commissie) in gesprek over de wijze waarop de meerwaarde nog meer tot uiting kan komen. Wees daarbij in het bijzonder kritisch op de eigen rol en betrek ook de griffie daarbij.

Standpunt: mee eens.

Kanttekening hierbij: hoe eerder, hoe beter.

Aanbeveling 9 (gericht aan gemeenteraden en provinciale staten)

Waak voor het ontstaan van een sector 'Rekenkamers' Het lidmaatschap of voorzitterschap van een rekenkamer moet geen professie worden (maar wel professioneel worden ingevuld).

Standpunt: mee eens.

Kanttekening hierbij is dat het NVRB-bestuur 'het verzamelen van rekenkamerlidmaatschappen' al eerder als onwenselijk heeft betiteld. Méér dan drie van zulke lidmaatschappen vinden wij niet gewenst. Het is uiteindelijk aan de raden/Staten kandidaten op deze kenmerken te screenen.

Aanbeveling 10 (gericht aan Colleges van B&W en GS) – Zoek samen met de raad/PS, de ambtelijke organisatie en de rekenkamer(commissie) naar een invulling waar alle partijen voordeel van hebben.

Standpunt: mee eens.

Kanttekening: waar dit nog niet gebeurt zeggen wij: hoe eerder, hoe beter. Voorop moet daarbij staan niet het denken in termen van "macht" en "gelijk hebben", maar leren van en met elkaar op basis van goede onderzoeksproducten. Dus scherp op de inhoud en zacht op de relatie. Wat ons betreft hoort daar een 'relationele' rekenkamer(commissie) bij.