

# Rekenkamers beoordelen interbestuurlijk bestuur

Een handreiking

---

|            |                                                                                                                          |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opstellers | Linze Schaap, Jan de Jong, Jan Lunsing                                                                                   |
|            | <i>Met dank aan Ans Hoenderdos, Josee Ligteringen en Linda Thompson-Voetee</i>                                           |
| Status     | Deze handreiking is de inhoudelijke opbrengst van het voorjaarscongres van de Kring-Noord van de NVRR, d.d. 11 juni 2021 |
| Datum      | 23 augustus 2021                                                                                                         |

---

# Inhoud

|           |                                                                            |          |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1.</b> | <b>Besturen: samenwerken .....</b>                                         | <b>3</b> |
| <b>2.</b> | <b>Rekenkamers: per bestuurslaag .....</b>                                 | <b>4</b> |
| <b>3.</b> | <b>Ervaringen: beoordelen interbestuurlijk bestuur .....</b>               | <b>5</b> |
| 3.1       | Samenwerking gemeentelijke en provinciale rekenkamers in de Randstad ..... | 5        |
| 3.2       | Intergemeentelijke samenwerking in Twente .....                            | 6        |
| <b>4.</b> | <b>Leerervaringen .....</b>                                                | <b>8</b> |

# 1. Besturen: samenwerken

Tegenwoordig gebeurt 'besturen' vooral in samenwerking, in netwerken: 'interbestuurlijk bestuur', 'multi-level governance', dikwijls ook met private partijen. Rekenkamer(commissie)s zijn echter georganiseerd op het niveau van de afzonderlijke bestuurslagen (gemeente, waterschap, provincie, Rijk, EU). Dat betekent dat zij alleen mogen beoordelen wat de 'eigen' gemeente (etc.) doet.

Zo is inkoop van zorg dikwijls intergemeentelijk georganiseerd en is ruimtelijk beleid traditioneel verdeeld over de bestuurslagen. De energietransitie is soms gemeentelijk beleid, soms provinciaal, soms nationaal, en dikwijls alle drie. Dat wordt nog eens versterkt door de RES: een strategie die door 'de regio' moet worden opgesteld (wat op zich niet onlogisch is: samenwerking is noodzakelijk). Maar – en daar wringt de rekenkamerlijke schoen - de 'regio' bestaat in het Nederlandse bestel niet en de rechtsfiguur 'RES evenmin. Wie toetst hier dan de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid? Maar er zijn nog verdergaande soorten samenwerking waar de gemeenten amper iets over hebben te zeggen laat staan te controleren, bijvoorbeeld de Veiligheidsregio's.

Tegelijkertijd is er in het openbaar bestuur in Nederland een beweging op gang gekomen waarbij er gesproken wordt over 'één overheid'. Vanuit de burger bekeken is dat ook niet zo gek. Veel beleid wordt immers *tussen* de verschillende bestuurslagen gemaakt en veel minder binnen de lokale of provinciale democratie. Burgers hebben behoefte aan bepaalde voorzieningen/diensten/maatregelen etc., en de diverse overheden moeten zorgen dat ze daar geïntegreerd mee aan de slag gaan, als waren zij 'één' overheid.

## 2. Rekenkamers: per bestuurslaag

Rekenkamers zijn echter gebonden aan hun eigen gemeente/provincie/waterschap. De wet biedt wel enige mogelijkheden om interbestuurlijk bestuur te onderzoeken, maar die zijn wel afhankelijk van het type samenwerking tussen de overheden in kwestie:

- Samenwerking op basis van de WGR; weliswaar zijn rekenkamers volledig bevoegd onderzoek te doen, maar alleen voor zover het hun eigen gemeente betreft.
- Privaatrechtelijke organisaties zoals BV's en stichtingen: rekenkamers zijn bevoegd onderzoek te doen, mits gezamenlijke overheden een belang hebben van ten minste 50%.
- Overige vormen van samenwerking, zowel horizontaal als verticaal (informeel, convenanten, regiodeals, RES): voor rekenkameronderzoek naar deze vormen is niets geregeld; dus kan een rekenkamer alleen onderzoeken wat de gemeente zelf doet en in huis heeft.

Bij de eerste twee samenwerkingsvormen hebben rekenkamers dus wel mogelijkheden, bij de laatste is het zoeken. Maar ook bij het doen van onderzoek naar WGR-samenwerking en gemeenschappelijke private organisaties stuiten wij op problemen: het samenwerkingsverband als zodanig kunnen wij niet onderzoeken, hooguit vanuit de vraag of het gemeentelijke beleid dat in die samenwerking tot stand komt, wel aan onze eisen voldoet. Maar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het samenwerkingsverband zelf? Dat kan alleen maar, als de rekenkamers van alle betrokken overheden samenwerken in een gemeenschappelijk onderzoek. Bij de derde categorie is het nog lastiger: deels ontbreekt het zicht, deels hebben we amper bevoegdheden.

Zolang rekenkamers per bestuurslaag georganiseerd zijn, zal 'samenwerken van rekenkamers' de oplossing zijn. Die samenwerking kan diverse vormen aannemen, in verschillende maten van intensiteit. Rekenkamers kunnen: (a) een intentie uitspreken dat zij meewerken aan elkaars onderzoek, wanneer dat zinvol is; (b) ruimte laten in hun activiteiten om mee te doen aan elkaars onderzoek, wanneer dat zinvol is; (c) afspreken dat zij gezamenlijk een bepaald onderzoek verrichten; (d) een gedeeltelijk gezamenlijk onderzoeksprogramma opstellen; (e) een deel van een onderzoek naar interbestuurlijk beleid door andere rekenkamers laten verrichten; (f) fuseren per bestuurslaag (bijvoorbeeld één rekenkamer voor alle gemeenten per provincie, of zelfs op een nog grotere schaal); (g) fuseren met rekenkamers op een ander bestuurslaag (één rekenkamer voor alle gemeenten en waterschappen per provincie/landsdeel (bijvoorbeeld door kamers in een interprovinciale rekenkamer te creëren, dan wel door een interbestuurlijke gemeenschappelijke regeling te maken).

# 3. Ervaringen: beoordelen interbestuurlijk bestuur

Sommige rekenkamers hebben ervaring in het beoordelen van interbestuurlijk gemaakt beleid. Daartoe werken zij in diverse vormen samen: soms op hetzelfde bestuursniveau (intergemeentelijk, interprovinciaal), soms tussen de bestuurslagen. Hier volgen enkele voorbeelden.<sup>1</sup>

## 3.1 Samenwerking gemeentelijke en provinciale rekenkamers in de Randstad<sup>2</sup>

### **Investeringsprogramma Flevoland-Almere - IFA (2013)<sup>3</sup>**

In 2006 sloten de provincie Flevoland en de gemeente Almere een convenant, met als doel het versterken van de economische positie van Almere en het creëren van een uniek stedelijk klimaat in die stad. De provincie Flevoland heeft hiervoor oorspronkelijk €100 mln. beschikbaar gesteld. Projecten die met IFA-gelden zijn gerealiseerd zijn bijv. de Hogeschool Windesheim en de verhoogde busbaan in Almere.

Na vier jaar, in 2010, is de eerste periode van het IFA geëvalueerd. En in 2013 hebben de rekenkamer van Almere en de Randstedelijke Rekenkamer onderzocht of de aanbevelingen uit die eerste evaluatie goed waren opgepakt. Dit rekenkameronderzoek was een suggestie van Provinciale Staten van Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer (de gezamenlijk rekenkamer van Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht). Het was ook opgenomen in het onderzoeksprogramma van de rekenkamercommissie van Almere. Het onderzoek is uitgevoerd

---

<sup>1</sup> Deze zijn gepresenteerd en besproken tijdens het voorjaarscongres van de NVRR-Noord op 11 juni 2021.

<sup>2</sup> Gepresenteerd door Linda Thompson-Voetee en Ans Hoenderdos, resp. adjunct-directeur en directeur-bestuurder Randstedelijke Rekenkamer.

<sup>3</sup> <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/investeringsprogramma-flevoland-almere/?provincie=flevoland>

door een extern bureau. De beide rekenkamers zaten in een begeleidingscommissie en zij hadden daarin gelijkwaardige rollen.

### **Recreatieschap Spaarnwoude (2017)<sup>4</sup>**

Een geheel andere vorm van samenwerking bestond in het rekenkameronderzoek naar het Recreatieschap Spaarnwoude. Dit recreatieschap is een Gemeenschappelijke Regeling van de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen. Het gebied trok in 2016 meer dan vijf miljoen bezoekers (wandelaars, fietsers en bezoekers van een van de vele evenementen). De financiële situatie van de GR – zorgen over de financiële stabiliteit - en de kwaliteiten van het gebied waren regelmatig onderwerp van gesprek in zowel Provinciale Staten als de verschillende gemeenteraden.

Het doel van het onderzoek was tweeledig: zowel inzichtelijk maken hoe het Recreatieschap functioneerde als zoeken naar mogelijke verbeteringen in dat functioneren. De Rekenkamercommissie Haarlemmerliede-Spaarnwoude nam het initiatief tot het onderzoek. De Rekenkamer Amsterdam deed een vooronderzoek; de Randstedelijke Rekenkamer zorgde voor de organisatie en voerde het hoofdonderzoek uit. Alle zes rekenkamer(commissie)s deden mee. Het onderzoek door de Randstedelijke Rekenkamer werd begeleid door een bestuurlijke begeleidingscommissie vanuit alle deelnemende rekenkamer(commissie)s.

## **3.2 Intergemeentelijke samenwerking in Twente<sup>5</sup>**

Twente kent 14 gemeenten met verschillende samenwerkingsverbanden. Vanaf 2014 zijn meer samenwerkingsverbanden ontstaan. In de gemeenteraad van Enschede rezen vragen op welke wijze gemeenteraden meer grip op zowel het beleid als de financiële middelen zouden kunnen krijgen. De Enschedese rekenkamercommissie heeft vervolgens aan andere Twentse rekenkamers gevraagd mee te doen aan een gemeenschappelijk onderzoek.

### **Kredietverlening door Stadsbank-Oost-Nederland<sup>6</sup>**

Samen met aantal rekenkamers in de regio Twente is onderzoek uitgevoerd naar de Stadsbank Oost-Nederland (sociale kredietverlening). Het onderzoek spitste zich daarbij toe op het beleid in het samenwerkingsverband. Tijdens het onderzoek bleek dat de samenwerking tussen de rekenkamers vooraf niet exact gedefinieerd was: er was geen rolverdeling afgesproken (zoals:

---

<sup>4</sup> <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/recreatieschap-spaarnwoude/?provincie=noord-holland>

<sup>5</sup> Gepresenteerd door Josee Ligteringen (griffie gemeente Enschede, voormalig onderzoeksmanager rekenkamercommissie).

<sup>6</sup> <https://www.nvrr.nl/rekenkamerrapport/3712/schulddienstverlening-nader-bekeken/>

trekker, secretariaat, projectleider), maar procesmatig functioneerde de samenwerking goed. Na lang en intensief overleg met het onderzoeksbureau is het onderzoek afgerond en het rapport gepubliceerd en gedeeld in de regio Twente. Het bevat algemene aanbevelingen voor de 14 gemeenten en enkele specifieke aanbevelingen voor de Stadsbank Oost-Nederland.

### **Twente Milieu, Veiligheidsregio Twente en Jeugdhulp<sup>7</sup>**

In Twente zijn sindsdien meer onderzoeken uitgevoerd door een groeiende samenwerking van de lokale rekenkamers. Zo is in 2017 door 6 Twentse rekenkamers gezamenlijk een onderzoek gepubliceerd over afvalinzamelbedrijf Twente Milieu. In 2019 publiceerde een samenwerking van 8 Twentse rekenkamers de resultaten van een gezamenlijk onderzoek naar de Veiligheidsregio Twente. Het meest recente rapport over de Jeugdhulp werd in het voorjaar van 2021 uitgebracht. Bij dit onderzoek werkten inmiddels 9 Twentse rekenkamers samen. De samenwerkende rekenkamers verspreiden de onderzoeksrapporten onder alle 14 Twentse gemeenteraden.

### **Quick Scans van de ontwerpbegrotingen van gemeenschappelijke regelingen**

Sinds 2017 brengen de samenwerkende Twentse rekenkamers jaarlijks een quick scan uit op de ontwerpbegrotingen en aangeleverde jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen. In de quick scans staan zaken die voor raadsleden relevant zijn om op te merken of vragen over te stellen aan het college. De samenwerking rond de gezamenlijke quick scan startte in 2017 met 5 Twentse rekenkamers en is inmiddels uitgegroeid tot een gezamenlijke quick scan van 9 rekenkamers. Ook de quick scans worden verspreid onder alle 14 Twentse gemeenteraden.

---

<sup>7</sup> <https://www.nvrr.nl/rekenkamerrapport/3891/afvalbeleid-almelo-borne-enschede-hengelo-hof-van-twente-en-oldenzaal-in-uitvoering/>

# 4. Leerervaringen

Belangrijkste conclusie uit de voorbeelden en uit andere ervaringen is dat samenwerking tussen rekenkamers meerwaarde heeft en ook succesvol kan zijn, zowel samenwerking op hetzelfde bestuursniveau (intergemeentelijk, interprovinciaal) als tussen bestuursniveaus (zoals samenwerking gemeentelijke en provinciale rekenkamers). Door het bundelen van de onderzoeksbevoegdheden is een completer beeld te krijgen van gezamenlijk beleid, of dat nu in formele verbanden gemaakt wordt (zoals gemeenschappelijke regelingen), of in minder vaste vormen (zoals een convenant). Maar goede samenwerking tussen rekenkamers ontstaat niet vanzelf.

Uit de voorbeelden en ervaringen van deelnemers aan de discussie daarover is een aantal leerervaringen te destilleren.

Tabel 1: Inhoudelijke lessen

| Lessen                                             | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inhoudelijke overeenstemming vooraf                | Het is belangrijk om voorafgaand aan het onderzoek goede afspraken te maken over de onderzoeksvragen, aanpak, toetsingskader en planning. Dat is zeker van belang, als het aantal samenwerkende rekenkamers groot is.                                         |
| Inhoudelijke overeenstemming tijdens het onderzoek | Bewaak de afspraken die vooraf gemaakt zijn. Als nadere afspraken noodzakelijk zijn, zorg ook dan voor consensus en helderheid.                                                                                                                               |
| Eenheid van het rapport                            | Als er verschillende penvoerders zijn, lees dan elkaars stukken tegen, zodat de eenheid in het hele rapport bewaakt wordt, qua relevantie en toonzetting. Laat de afronding en eindredactie door een zeer klein team doen, zodat er één eindproduct ontstaat. |

Tabel 2: Processuele lessen

| Lessen                                                   | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bespreek verschillen tussen de samenwerkende rekenkamers | Er zijn niet alleen verschillen tussen rekenkamers en rekenkamercommissies, maar ook tussen rekenkamers onderling (bijvoorbeeld: college of directeur-bestuurder) en rekenkamercommissies onderling (bijvoorbeeld als het gaat om de rol van raadsleden). Van belang is dat de betrokkenen zich ervan bewust zijn wie beslissingen neemt en waarover. Van evenveel belang is het besef dat er verschillende werkwijzen zijn. Bijvoorbeeld: is een rekenkamer gewend zelf onderzoek te doen of het uit te besteden? Wat voor tussenproducten zijn gewenst (zoals nota van bevindingen, en wat voor soort dan), wat voor eindrapportage (bijvoorbeeld een bestuurlijk rapport)? Ook zijn er verschillen in karakter van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Het is belangrijk dat samenwerkende rekenkamers zich bewust zijn van dergelijke verschillen en afspraken maken over de gezamenlijke aanpak. |
| Wees pragmatisch en welwillend                           | Gezien de vele verschillen die er tussen rekenkamers bestaan, kan samenwerking alleen maar succesvol zijn, als de deelnemers bereid zijn af te wijken van wat voor hen gebruikelijk is. Het is jammer als inhoudelijke meerwaarde strandt door procedurele starheid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |



|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sterke regie                              | Ook al zijn er vooraf goede inhoudelijke en procedurele afspraken gemaakt en ook al worden die tijdens het onderzoek goed bewaakt, toch kan er nog veel misgaan. Dan is het goed, als er een projectleider is die een sterke regierol kan spelen, betrokken is en over voldoende tijd beschikt.                           |
| Houd de deelnemers bestuurlijk bij de les | Als het onderzoek van start gegaan is, kan het gemakkelijk van het netvlies van de bestuurders (leden, collegeleden, directeur-bestuurders) verdwijnen, evenals de afspraken die daarover gemaakt zijn. Het verdient aanbeveling een begeleidingscommissie in het leven te roepen van de betrokken rekenkamerbestuurders. |
| Bewaak enthousiasme                       | Zeker bij een groot aantal deelnemers en/of groot team, is het belangrijk enthousiasme te creëren en vast te houden. Het hebben van regelmatige inspirerende teambijeenkomsten kan daarbij helpen.                                                                                                                        |

Het kan zinvol zijn, de hierboven genoemde afspraken in een draaiboek vast te leggen.\*

Samenwerking gaat doorgaans soepeler, naarmate de partners elkaar vaker treffen. Het opbouwen van een samenwerkingsrelatie is dus belangrijk: een groeimodel. Samenwerking is daarbij geen doel op zich; maar zij kan wel inhoudelijke en financiële meerwaarde hebben.<sup>8</sup>

*\* Onlangs is door Berenschot in opdracht van het Ministerie van BZK een 'menukaart' ontwikkeld voor gemeenteraden waarin voorwaarden worden aangegeven voor een succesvolle afstemming tussen de gemeenteraden. Deze menukaart wordt gelardeerd met best practices. Wat voor gemeenteraden geldt in de toepasbaarheid, geldt navenant ook voor rekenkamers.*

---

<sup>8</sup> Zoals uit de hierboven besproken Twentse voorbeelden blijkt.