

Zoek het niet onder de lantaarn (08/06/2007)

Lokale rekenkamers hebben hun draai nog niet echt gevonden. De relatief nieuwe controleurs bevinden zich nog te vaak in het vaarwater van hun collega's. Wat zouden de rekenkamers beter kunnen doen? Ten eerste: kies de juiste onderzoeken.

Nederland gaat kapot aan controlitus. Het college van GS wordt gecontroleerd door: Provinciale Staten, de Accountant, de Provinciale Rekenkamer, de Audit-functie Intern efficiëntie onderzoek, het Financieel toezicht Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Europese accountants bij besteding Europese middelen.

De Provinciale rekenkamer en de verplichte auditfunctie zijn er vrij recent bijgekomen. Het zou helpen als we daar weer van bevrijd zouden worden. Met vier controlerende financiële instanties moet het toch ook goed gaan..

Het was een gedeputeerde die onlangs met deze woorden zijn hart luchtte, maar het had elke andere bestuur bestuurder kunnen zijn. Sinds de nieuwe Gemeentewet heeft iedere gemeente (en elke provincie) verplicht een rekenkamer. Inmiddels neemt kritiek op de rekenkamers toe.

Behalve een bijdrage leveren aan de overmaat aan controle zouden rekenkamers op alle slakken zout leggen, onderzoeken afleveren als mosterd na de maaltijd en buiten de ambtelijke werkelijkheid staan. Snijdt deze kritiek hout? We vrezen van wel.

Vooralsnog lijkt het onderzoek van rekenkamers veel op de bekende metafoor van de dronken man die in het licht van de straatlantaarn naar zijn sleutels zoekt, hoewel hij de sleutels ergens in het donker is verloren. Zoeken in het licht is makkelijker.

Juist daardoor ontstaat de samenshoring van controlerende instanties, allemaal peuterend in de uitvoering van beleid. De site van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en rekenkamercommissies geeft een goed beeld van de populairste rekenkameronderzoeken: subsidiebeleid, externe inhuur, aanbestedingsbeleid, de inrichting van de programmabegroting en publieke dienstverlening.

Dat laatste is een typisch voorbeeld van zoeken onder een lantaarn. Immers, de Gemeentewet geeft aan (artikel 213a): 'Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover'.

Er is dus onderzoek en de raad heeft daar regels over gesteld. Artikel 213a geeft ook aan: Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken. Als rekenkamers zich ook zelf storten op de kwaliteit van de dienstverlening, tja, dan wordt het wel druk.

Interessant is dat in het artikel gesproken wordt over het gemeentebestuur. Het gaat niet over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het college, of het ambtelijk apparaat, maar van het gemeentebestuur.

De raad, het college en de burgemeester kunnen dus onderzocht worden op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Re Rekenkamers doen er goed aan om de taak op zich te nemen die andere toezichthouders juist niet kunnen oppakken.

Scherpe kantjes



Rekenkamers dienen zich te positioneren als controleurs van de aansturing van de gemeentelijke organisatie. Daarmee bevindt de rekenkamer zich in de unieke positie dat ze het samenspel tussen raad en college als uitgangspunt kan nemen.

Dergelijk onderzoek zal de rekenkamer weliswaar nog steeds regelmatig in de uitvoering van het beleid brengen; daar waar het al zo druk is met de accountant, de auditdienst, en allerlei door het college geëntameerde onderzoeken.

Maar door het centraal stellen van de wisselwerking tussen raad en college, en door uitspraken te doen over de kwaliteit van de aansturing, onderscheidt de rekenkamer zich van de andere 'controleurs'.

Een voorbeeld. De raad geeft het college de meeste ruimte als hij vooral vastlegt welke resultaten behaald moeten worden. Maar soms bepaalt de gemeenteraad meer in detail hoe het college een zaak dient aan te pakken. Daar kan een inefficiëntie insluipen.

Is dat een bewuste keuze? Geen probleem, dat hoort bij de democratie. Te vaak echter pogen raadsleden topambtenaren te zijn. Daardoor verzwakt de aansturing en de volksvertegenwoordigende rol. Van alle toezichhouders is het de rekenkamer die het meest direct de vinger op die zere plek kan leggen.

Deze positionering kent wel scherpe kantjes. Om te beginnen dient de rekenkamer enige afstand te nemen van de raad; ook het functioneren van de raad is object van onderzoek. Tegelijkertijd is de rekenkamer een instrument voor de raad. De raad vormt daarmee de natuurlijke bondgenoot, steun en toeverlaat van de rekenkamer. Deze positionering vereist gezag door een kritische houding en distantie ten aanzien van die bondgenoot.

Een praktische consequentie hiervan is dat 'gemengde rekenkamers', rekenkamers waar raadsleden deel van uit maken, ongewenst zijn. Hun deelname maakt het moeilijker om kritisch te zijn. Rekenkamers moeten er zeer voor waken niet een speeltje van de oppositie te worden, of zich door het realiseren van onvoldoende kwaliteit kwetsbaar te maken voor de bestuurderspartijen.

Oppositiepartijen hebben de neiging het vuurtje aan te wakkeren, terwijl collegepartijen om het bestuur gaan staan en kritisch worden op de kwaliteit van het door de rekenkamer geleverde werk. Dat is heel begrijpelijk en onvermijdelijk, maar het doet af aan de kans dat rekenkamers een goede invloed hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur.

Beginnersfouten

De positionering draagt bij aan een ander teer punt. Door buiten het systeem te staan worden de onderzoeken snel als not invented here terzijde gelegd. Een probleem dat de landelijke rekenkamer zal herkennen.

De kritiek is dat op alle slakken zout gelegd wordt of dat de resultaten als mosterd na de maaltijd komen. Wat vroeger gebeurde en is afgesloten, is gemakkelijker te onderzoeken, maar minder bruikbaar. Eigenlijk een beginnersfout.

Een andere beginnersfout is om zich zo sterk buiten het systeem te plaatsen dat elke uitkomst een nieuwe aanvaring met het college (en soms de raad) oproept. Op termijn zou dat wel eens weinig effectief kunnen worden, omdat de rekenkamer letterlijk buitenspel komt te staan.

De rekenkamers moeten zorgen dat zij door onderzoek een bijdrage leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur. Prikkel en prijs zijn ook, weggezet worden in een ritueel niet.

De risico's van 'partijdigheid', 'buiten de werkelijkheid' en 'conflicten oproepen' kunnen rekenkamers vermijden door keer op keer bereid te zijn om actief het eigen onderzoeksprogramma te bespreken met de voltallige raad.

Rekenkamers moeten goed beargumenteren op basis van welke criteria keuzen voor onderzoek worden gemaakt. Op welke wijze dragen die onderzoeken bij aan de kwaliteit van de aansturing van de gemeentelijke organisatie? Dat daarvoor dan soms eens tegen het college aangeschoten moet worden, het zij zo, zolang het maar daar niet bij blijft.

Kort na de introductie van rekenkamers in het decentrale bestuur is onvermijdelijk dat sommige rekenkamers nog naar hun positie zoeken en soms fouten maken. Sommige kritiek op rekenkamers is gewoon terecht. Wat zouden de rekenkamers beter kunnen doen?

Ten eerste: kies de juiste onderzoeken: Zoek het niet onder de lantaarn waar de accountant, de interne auditdienst en het college van B en W zelf ook al zoeken. Kies onderwerpen die bijdragen aan de kwaliteit van de aansturing van de gehele organisatie. Ga niet inventariseren in hoeverre de doelstellingen in de programmabegroting zijn gerealiseerd, maar doe onderzoek naar de criteria waarop de programmabegroting is gebaseerd.

Kijk in hoeverre de raad goede invulling geeft aan haar kaderstellende functie. Om te zien of de programmabegroting in de praktijk functioneert, kunnen best casestudies worden gedaan naar de realisatie van enkele doelstellingen in deze begroting. Maar dat is geen doel meer op zich.

Ten tweede, maak de criteria op basis waarvan je onderzoeken kiest expliciet. Communiceer en discussieer hierover met raad en college. Zo verduidelijk je je eigen positie, je onafhankelijkheid en kan je beargumenteren dat je niet bezig bent met 'afrekenonderzoek'.

Ten derde, stap af van gemengde rekenkamerfuncties. Het mag de relatie met de raad ten goede komen, het zorgt tegelijkertijd voor weinig distantie en doet daardoor afbreuk aan het gezag. Leden van coalitiepartijen herinneren zich immers op tijd dat de coalitie steun behoeft en leden van de oppositie zien hun kansen. Zo niet, dan suggereren anderen dat wel om het gezag te verminderen. De relatie met de raad kan op andere goede manieren worden bestendigd, zoals in de geregeld te voeren discussie over het onderzoeksprogramma.

Tenslotte zal de gemeenteraad ook kritisch naar zichzelf moeten kijken. Heeft de gemeenteraad wel voldoende kritisch vermogen? Kan een raad die zo gemakkelijk kritisch is richting het college is ook kritisch zijn op zichzelf? Juist door dit kritisch vermogen te versterken, is de rekenkamer van grote meerwaarde voor het decentrale bestuur.

Controleren en controleren om te controleren is overbodig. Aan vergroten van het kritisch vermogen van de raad en vergroten van de effectiviteit en efficiëntie door betere aansturing door het bestuur is wel degelijk behoefte.

Hein Albeda is zelfstandig adviseur. Hij was intensief betrokken bij de instelling van de rekenkamerfunctie bij gemeenten en provincies. Peter Castenmiller is lid van de rekenkamer van de provincie Zeeland en werkzaam bij Zenc.

Waar gesproken wordt over rekenkamers, wordt bedoeld op alle verschijningsvormen: rekenkamers of rekenkamerfunctie (waarin mogelijk ook raadsleden), lokale of provinciale rekenkamer.

Jaargang: 2007, aflevering 23, pagina 32

reageer

print

[terug](#)

[meer nieuws uit vakgebied](#)

[Politiek Bestuur en Burgers](#)

[Financiën en Economie](#)