



ONDER EMBARGO T/M

2 APRIL 2013

15.00 UUR

De staat van de rekenkamer

Een onderzoek naar
institutionele vormgeving, budget en output van
gemeentelijke rekenkamers en
rekenkamercommissies

dr. P.O. de Jong
mr. drs. J.R. Lunsing
drs. E. Fogl
drs. F. Haven

R ekenkameronderzoekers Friesland

*StiBa
Bo*

De staat van de rekenkamer

Een onderzoek naar institutionalisering, budget en output van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies

In opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK)

Februari 2013

Auteurs:

Dr. Edwin de Jong (StiBaBo)

Mr. Drs. Jan R. Lunsing (StiBaBo)

Drs. Esther Fogl (Rekenkameronderzoekers Friesland)

Drs. Frans Haven (Rekenkameronderzoekers Friesland)

Wetenschappelijke klankbordgroep:

Prof. Dr. Michiel Herweijer (Radbouduniversiteit)

Mr. Dr. Han Warmelink (Rijksuniversiteit Groningen)

Voorwoord

Gemeentelijke rekenkamers ondersteunen de raad door kritisch onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid. Nadat het hebben van een rekenkamer of rekenkamerfunctie in 2006 voor gemeenten verplicht is gesteld, hebben nagenoeg alle gemeenten invulling aan deze verplichting gegeven. Uit de evaluatie van de rekenkamer van het ministerie van BZK bleek dat de meeste rekenkamers naar tevredenheid functioneren. De laatste jaren zijn er echter ook steeds vaker berichten over zogenaamde ‘slapende rekenkamers’, rekenkamers die om wat voor reden dan ook niet actief zijn of materieel zelfs volledig zijn afgeschaft. Het begrip ‘slapende rekenkamers’ wordt in de evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamer die in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd weliswaar aangeroerd, maar het onderzoek geeft geen duidelijkheid over de aard en omvang van dit fenomeen. Wel adviseert de evaluator aanvullend onderzoek naar slapende rekenkamers te verrichten.

De Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) heeft deze handschoen opgepakt. Omdat alle gemeenten in dit onderzoek toch benaderd zouden worden, heeft de NVRK besloten om het onderzoek breder trekken en de wijze waarop gemeenteraden uitvoering geven aan hun wettelijke taak een rekenkamer of een rekenkamerfunctie in stand te houden te onderzoeken. Op deze manier is een totaalbeeld ontstaan van de wijze waarop rekenkamers en rekenkamerfuncties bij de Nederlandse gemeenten zijn vormgegeven, waarbij specifieke aandacht is voor de rekenkamers die niet actief zijn. Dit leidde tot het doel van het “in kwantitatieve zin in kaart brengen van de institutionele en budgettaire status van de gemeentelijke rekenkamers en rekenkamerfuncties met als doel de vraag te beantwoorden of zij in staat zijn c.q. in de gelegenheid worden gesteld om conform de letter en de geest van de Gemeentewet en de betreffende gemeentelijke verordening te kunnen functioneren.”

Eerst is een kwantitatief onderzoek verricht waarin de staat van de rekenkamer in algemene zin in kaart is gebracht. Daarna zijn alle gemeenten geselecteerd waarvan op grond van een beperkt aantal eigenschappen kan worden vermoed dat hun rekenkamer niet actief is. Dit deel van het onderzoek is kwalitatief van aard. Het gaat door middel van casestudies gedetailleerder in op alle rekenkamers die in de kwantitatieve analyse als ‘vermoedelijk inactief’ zijn bevonden. In de casestudies is getracht om de beoordeling van de kwantitatieve analyse te controleren, aan te scherpen en de belangrijkste oorzaken van inactiviteit te achterhalen. Het kwantitatieve deelonderzoek is uitgevoerd door Edwin de Jong en Jan R. Lunsing van StiBaBo. De casestudies zijn uitgevoerd door Esther Fogl en Frans Haven van Rekenkameronderzoekers Friesland.

Gedurende het onderzoek hebben prof. dr. Michiel Herweijer van de Radboud Universiteit Nijmegen en mr. dr. Han Warmelink van de Rijksuniversiteit Groningen meegelezen en -gedacht. Hun opbouwende opmerkingen zijn verwerkt in het onderzoek. De onderzoekers werden voor het uitvoeren van de telefonische interviews bijgestaan door een belteam bestaande uit Jelle Faber, Mijke Boedeltje, Anke Hoekstra en Matthijs Oosterhuis. Door een combinatie van hun vasthoudendheid én een grote bereidheid bij griffiers om de vragen te beantwoorden, is in dit onderzoek een overzicht verkregen van de rekenkamers van alle Nederlandse gemeenten.

Inhoud

Samenvatting.....	9
1 Inleiding.....	12
1.1 Achtergrond.....	12
1.2 Probleemstelling van het onderzoek	14
1.3 Uitvoering van het onderzoek.....	15
1.3.1 Uitvoering van het kwantitatief deel.....	15
1.3.2 Uitvoering van het verdiepende deel.....	16
1.4 Leeswijzer.....	17
2 Wanneer is een rekenkamer actief?.....	19
3 De organisatie, input en output van rekenkamers	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Rekenkamermodellen	23
3.3 De bemensing en de ondersteuning.....	25
3.4 De hoogte en opbouw van het budget.....	26
3.5 Rekenkamermodel, gemeentegrootte en kosten	28
3.6 Output van de rekenkamer	29
3.7 Duale verhouding en waardering van de rekenkamer	31
3.8 Verklaringen voor de hoogte van het budget van rekenkamers.....	33
3.9 Verklaringen voor productiviteit van rekenkamers	34
3.10 Samenvatting	35
4 Tijdelijke inactiviteit van rekenkamers	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Tijdelijke inactiviteit van rekenkamers.....	37
4.3 Tijdelijk geen invulling van de rekenkamer.....	38

4.3.1	Ambtelijke fusie en herindeling	39
4.3.2	Wisseling regionale rekenkamer.....	39
4.3.3	Personele perikelen.....	40
4.4	Rekenkamers die tijdelijk geen onderzoek opleveren.....	40
4.4.1	Ambtelijke fusie en herindeling	41
4.4.2	Wisseling regionale rekenkamer.....	41
4.4.3	Personele perikelen.....	41
4.5	Samenvatting	42
5	Permanente inactiviteit van rekenkamers	44
5.1	Inleiding	44
5.2	Geen bemensing van de rekenkamer.....	46
5.3	Zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamer.....	46
5.4	Rekenkamer zonder budget	48
5.5	Samenvatting	49
6	Argumenten tegen een actieve rekenkamer.....	51
6.1	Inleiding	51
6.2	De aangevoerde argumenten.....	52
6.2.1	De aanbevelingen sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten	52
6.2.2	Te onafhankelijke onderwerpkeuze.....	53
6.2.3	De rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe.....	54
6.2.4	De gemeente is zo klein dat een rekenkamer onnodig is	54
6.2.5	Het VNG-standpunt over kleine gemeenten maakte afwachtend.....	55
6.2.6	Gezamenlijke rekenkamer bij toerbeurt te weinig zichtbaar	55
6.2.7	De bezuinigingen kwamen bij de rekenkamer terecht	55
6.2.8	Er is geen sanctie op de afwezigheid van een rekenkamer.....	56
6.2.9	Het politieke klimaat is niet volledig dual gericht	56
6.3	Reflectie op de argumenten	56

7	Conclusies	59
7.1	De organisatie van rekenkamers.....	59
7.2	Rekenkamers en hun budget.....	60
7.3	Output van de rekenkamer	61
7.4	Institutionele en financiële oorzaken van (in)activiteit.....	61
7.5	Inactieve rekenkamers	61
7.6	Samenvatting	63
	Literatuur	66
Bijlage 1	Schalen voor de houding van raad en college	67
Bijlage 2	Vragenlijst griffiers.....	69
Bijlage 3	Status rekenkamers Koninkrijk.....	73
Bijlage 4	Cases per gemeente of per cluster gemeenten.....	75
	Casus 1 - Middelsee-gemeenten.....	75
	Casus 2 - Reimerswaal, Kapelle en Noord-Beveland.....	78
	Casus 3 - Tholen	80
	Casus 4 - Borsele.....	82
	Casus 5 - Uden.....	83
	Casus 6 - Boekel.....	85
	Casus 7 - Rozendaal	86
	Casus 8 - Hilvarenbeek.....	88
	Casus 9 - Dalfsen, Ommen, Staphorst.....	89
	Casus 10 - Mill en Sint Hubert	91
	Casus 11 - Bergen (L).....	93

Samenvatting

- De wet schrijft voor dat elke gemeente en provincie een ‘rekenkamerfunctie’ moet invullen.
- In 91,6% van de gemeenten is een rekenkamer actief.
- Bij 4,8% van de gemeenten is sprake van tijdelijke omstandigheden waardoor er geen rekenkamer functioneert. Deze tijdelijke situaties kunnen soms jarenlang duren.
- In 3,6% van de gemeenten heeft de raad een min of meer bewuste keuze gemaakt de rekenkamer te beëindigen. Deze gemeenten vertegenwoordigen 1,3% van de Nederlandse bevolking.
- Door bezuinigingen staat het budget van veel rekenkamers onder druk.

Inleiding

Rekenkameronderzoek biedt een belangrijke ondersteuning voor gemeenteraadsleden in hun controlerende en kaderstellende taken. Vanaf 2006 is het in stand houden van een rekenkamer of rekenkamerfunctie verplicht voor iedere gemeente. In de ‘Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamer’ die in opdracht van het ministerie van BZK mei 2011 is gepubliceerd, komt een beeld naar voren dat rekenkamers over het algemeen goed functioneren. Er wordt echter ook gewag gemaakt van signalen over ‘slapende rekenkamers’, ofwel dat er gemeenten zijn waarin de rekenkamer niet actief is. De omvang van het probleem wordt niet erg groot ingeschat, maar naar de aard en omvang van inactieve rekenkamers wordt geen nader onderzoek verricht. Dat is reden geweest voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) nader onderzoek uit te voeren. Dit beoogt een overzicht te geven van de vormgeving, het budget en de output van alle rekenkamers in Nederland en de inactieve rekenkamers in het bijzonder. De provinciale rekenkamers en de gemeenten op de BES-eilanden zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De meeste rekenkamers zijn actief

In 91,6% van de gemeenten is een rekenkamer aanwezig die in de afgelopen twee jaar ten minste een onderzoeksrapport aan de gemeenteraad heeft opgeleverd. In 380 van de 415 gemeenten (peildatum najaar 2012) wordt de rekenkamertaak (momenteel) ingevuld.

De activiteit van een klein deel van de rekenkamers is tijdelijk stilgevallen

Momenteel zijn er in 20 gemeenten omstandigheden waardoor de rekenkamer tijdelijk inactief is geworden. Dit komt overeen met 4,8% van de Nederlandse gemeenten. Desgevraagd geven deze gemeenteraden of rekenkamers aan op een later moment deze activiteiten weer op te willen starten. De periode van tijdelijke inactiviteit kan enkele jaren duren. Er zijn twee belangrijke oorzaken waardoor rekenkamers tijdelijk stilvallen:

- Frictie door overgang naar een nieuwe organisatievorm voor de rekenkamer. Wanneer een gemeente voor een nieuw rekenkamermodel kiest, is er soms sprake van één tot drie jaar inactiviteit van de rekenkamer. Bij alle rekenkamers waarbij frictie-inactiviteit is waargenomen was sprake van het oprichten van, in of uittreden bij een gezamenlijke rekenkamer.
- Frictie door gemeentelijke herindeling. Gemeenten stoppen soms al lang voor de herindeling met hun rekenkamer. Na het herindelingsproces duurt het soms ook enkele jaren voordat een rekenkamer operationeel is. Het rekenkamervacuüm kan zo verscheidene jaren duren.

Een klein deel van de gemeenten heeft zijn rekenkamer beëindigd

Op dit moment zijn er 15 gemeenten met een inactieve rekenkamer waarbij de gemeenteraad geen concrete plannen heeft deze weer te activeren. Dit komt overeen met 3,6% van de Nederlandse gemeenten. Het betreffen gemeenten met gemiddeld 15.000 inwoners, die 1,3% van de Nederlandse bevolking vertegenwoordigen. Het permanent inactief worden van een rekenkamerfunctie berust vaak op een bewuste keuze van een gemeenteraad. Er is een aantal strategieën waarmee gemeenten hun rekenkamerfunctie deactiveren. Deze strategieën komen er op neer dat de gemeenteraad ervoor kiest de organisatorische randvoorwaarden voor een rekenkamerfunctie zo te marginaliseren, dat productie van onderzoeken eigenlijk niet meer mogelijk is. Gemeenteraden doen dit door:

- Geen leden te benoemen.
- De rekenkamerfunctie te marginaliseren door haar te beleggen bij het presidium of een raadscommissie. In het beste geval ontstaat zo een ‘rekenkamer op afroep’, maar in de praktijk zien we dat er vooralsnog geen enkel onderzoek door een raadscommissie- of presidiummodel is uitgevoerd.
- Geen budget toe te kennen (eventueel in combinatie met de bovenstaande zaken).

De vijf belangrijkste argumenten voor gemeenteraden om voor een inactieve rekenkamer te kiezen, die in de gesprekken naar voren zijn gebracht, zijn de volgende:

- De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten.
- De rekenkamer is onafhankelijk waardoor de gemeenteraad geen invloed heeft op de onderwerpkeuze.
- Rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe
- De gemeente is zo klein dat de gemeenteraad vindt dat een rekenkamer onnodig is
- Het VNG-standpunt over de mogelijke afschaffing van rekenkamers in kleine gemeenten maakte de gemeente afwachtend.

Bezuinigingen zijn een risico voor de activiteit van rekenkamers

Gemeenteraden financieren hun rekenkamer uit eigen budget, uitkeringen van de rijksoverheid voorzien hier niet in. De output van rekenkamers, afgemeten in onderzoeksrapporten, blijkt samen te hangen met de hoogte van het toegekende budget. Het gemiddelde rekenkamerbudget in een gemeente bedraagt zo'n € 45.000 per jaar. Alle gemeenten opgeteld geven ruim €18 miljoen uit aan rekenkamer-

budget. In de afgelopen vijf jaar is dit bedrag met zo'n 10% gedaald en in de komende twee à drie jaar zal het waarschijnlijk nog eens met ten minste 4% dalen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Een goed functionerende rekenkamer is een belangrijke ondersteuning voor gemeenteraden in zijn controlerende en kaderstellende taken. Echter, niet alle gemeenten hebben een rekenkamer operationeel en niet alle ingestelde rekenkamers hebben output. Het onderzoeksrapport van Van der Zee en De Jong uit 2010 definieerde het begrip ‘rekenlaapkamer’ al.¹ Dit begrip is door hen in een voetnoot gedefinieerd als een rekenkamer met een operationele output van nul. In de periode voorafgaand aan dat onderzoek waren er enkele gemeenten die hun rekenkamerfunctie materieel hadden afgeschaft, bijvoorbeeld door de rekenkamer niet te bemensen of door hen geen budget toe te kennen. In 2010 dreigden nog eens zo’n 10 gemeenten het budget van hun rekenkamer op nul te zetten.² Ook in de evaluatie van de lokale rekenkamer uit 2011 stelde het bureau Berenschot vast dat slapende rekenkamers weliswaar zeldzaam zijn, maar wel bestaan. Berenschot beval aan het aantal slapende rekenkamers te volgen en indien nodig te interveniëren. Berenschot formuleert het zo:

„Slapende” rekenkamers zijn een relatief nieuw fenomeen. Het gaat dan om rekenkamer(commissie)s met een minimaal of geen budget die niet actief zijn. Formeel wordt dan aan de wet voldaan, materieel niet. Voor zover wij kunnen overzien (we hebben geen uitvoerig non-respons onderzoek uitgevoerd maar wel enkele malen het signaal gekregen dat de vragenlijst niet zou worden ingevuld omdat de rekenkamer „slapende” was), is het aantal slapende rekenkamers zeer beperkt (zeker geen tientallen) maar illustreert het wel de gevoelde meerwaarde van rekenkamer(commissie)s. Tijdens de casestudie werd met enige regelmaat naar slapende rekenkamers verwezen als aantrekkelijk model en kregen we zelfs af en toe het signaal dat deze variant serieus wordt overwogen. Dit in het licht van de bezuinigingsronde.³

Het begrip ‘slapende rekenkamers’ heeft een wat negatieve connotatie. In het onderhavige onderzoek wordt getracht de activiteit van rekenkamers op een neutrale wijze te inventariseren. Daarom wordt in dit onderzoek het neutralere begrip ‘inactieve rekenkamers’ gebruikt. Hoewel we weten dat het probleem van inactieve rekenkamers zich voordoet, is er vooralsnog geen onderzoek verricht naar de aard, de omvang en de oorzaken van dit fenomeen. De indruk is echter dat de problematiek in de nabije toekomst niet kleiner zal worden. Daarnaast geldt het spreekwoord ‘als één schaap over de dam

¹ T. van der Zee en P.O. de Jong, Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap, Groningen: Beyond en De Jong beleidsadvies 2010 p. 6.

² <http://www.accountant.nl/Accountant/Nieuws/FD+Snijden+bij+gemeenten+leidt+tot+slapende+rekenk.aspx>

³ R. van der Mark, A. Oostdijk, R. Beerepoot, H. Heine, Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, Amersfoort: Berenschot 2011 p. 49.

is ...?. Wellicht kijken gemeenten naar elkaar en volgen zij het voorbeeld van de gemeenten die hun rekenkamerfunctie materieel hebben afgeschaft.

Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat de NVRR meer inzicht wil hebben in het fenomeen van inactieve rekenkamers. Dit kan echter niet zonder een juiste context. Momenteel ontbreekt in het geheel een landelijk overzicht van de manier waarop rekenkamers en rekenkamerfuncties zijn vormgegeven en wat hun productiviteit is. De eindevaluatie van het ministerie van BZK uit 2011, het NVRR-onderzoek van Van der Zee en de Jong (2010) en de rekenkamermonitor van het onderzoeksbureau Necker van Naem (jaarlijks) geven weliswaar enig zicht op de materie, maar zijn door hun beperkte vraagstelling en respons onvoldoende dekkend. Bovendien is te verwachten dat vooral de actievare rekenkamers en rekenkamerfuncties geneigd zijn aan dergelijke inventarisaties deel te nemen, waardoor mogelijk een vertekend beeld is ontstaan.

Box 1: het gebruik van enkele begrippen in dit rapport

Rekenkamer: Een rekenkamer ingesteld ex artikel 81 a lid 1 Gemeentewet. Zij doet onderzoek naar de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur. De rekenkamer heeft veel wettelijke waarborgen met betrekking tot haar onafhankelijkheid.

Rekenkamerfunctie: De invulling van de rekenkamerfunctie ex artikel 81 oa lid 1 Gemeentewet. Instelling geschiedt door de gemeenteraad bij verordening. De invulling van de rekenkamerfunctie is binnen enkele randvoorwaarden vrij. De rekenkamerfunctie heeft dezelfde wettelijke taak als de rekenkamer.

Rekenkamercommissie: een veelvoorkomende invullingsmogelijkheid van de rekenkamerfunctie. Wanneer de rekenkamerfunctie is neergelegd in een commissie ex artikel 84 Gemeentewet (andere commissie) spreken we van een rekenkamercommissie. Een rekenkamercommissie kan zijn samengesteld uit leden van de gemeenteraad, onafhankelijke leden of een combinatie van beide. In het eerste geval is de commissie intern, in het tweede geval extern en in het derde geval gemengd.

Rekenkamer: In veel gevallen is het niet functioneel onderscheid te maken tussen rekenkamers en rekenkamerfuncties. In die gevallen zullen wij in dit rapport conform het dagelijkse spraakgebruik het woord rekenkamer als containerbegrip gebruiken. Wanneer uitsluitend bedoeld wordt op de rekenkamer ex artikel 81 Gemeentewet en het onderscheid functioneel is, zal kamer schuin worden afgedrukt.

De NVRR heeft de wens om het onderzoek breder te trekken dan een onderzoek naar inactieve rekenkamers alleen. Het onderhavige onderzoek behelst dan ook naast een inventarisatie van inactieve rekenkamer een meer algemene inventarisatie van de institutionele vormgeving en de output van de rekenkamer bij alle Nederlandse gemeenten. Daarbij is uiteraard ook aandacht geweest voor inactieve rekenkamers, maar de focus van dit onderzoek is expliciet breder dan dat. Het onderzoek beoogt een totaaloverzicht te geven van de wijze waarop rekenkamers in Nederland georganiseerd zijn, van het budget dat zij hebben en van hun output. Uit dit overzicht zijn de inactieve rekenkamers eenvoudig te destilleren. Bovendien ontstaat zo een genuanceerd beeld van de structuur, het functioneren en de output van rekenkamers in het algemeen en inactieve rekenkamers in het bijzonder. Een groot voordeel van deze aanpak is verder dat het zich niet uitsluitend heeft gericht op de inactieven, maar dat actievare

en passievere rekenkamers met elkaar vergeleken kunnen worden. Deze vergelijking geeft enkele verklaringen voor de mate van activiteit van rekenkamers.

1.2 Probleemstelling van het onderzoek

Het onderhavige onderzoek beoogt het in kwantitatieve zin in kaart brengen van de institutionele en budgettaire status van de gemeentelijke rekenkamers en rekenkamerfuncties met als doel de vraag te beantwoorden of zij in staat zijn c.q. in de gelegenheid worden gesteld om conform de letter en de geest van de Gemeentewet en de betreffende gemeentelijke verordening te kunnen functioneren. Ook beoogt het onderzoek de argumenten te inventariseren waarom gemeenteraden hun rekenkamer hebben gedeactiveerd.

Deze doelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen.

1. Op welke wijze is de lokale rekenkamerfunctie geïnstitutionaliseerd?
 - a. Voor welk rekenkamermodel is gekozen?
 - b. In hoeverre is de rekenkamer onafhankelijk in zijn onderwerpkeuze?
 - c. In hoeverre wordt de rekenkamer ambtelijk ondersteund?
 - d. Is het model onlangs gewijzigd of verwacht men in de nabije toekomst verandering van het model?
2. Is er een budget aan de rekenkamer toegekend?
 - a. Zo ja, hoe hoog is dat budget?
 - b. Wat moet er allemaal uit bekostigd worden?
 - c. Welk deel van het budget blijft over voor onderzoek?
 - d. Als geen budget is toegekend, waarom niet?
 - e. Is het budget onlangs gewijzigd of verwacht men in de nabije toekomst veranderingen in het toegekende budget?
3. In hoeverre heeft de rekenkamer output, waaronder:
 - a. Een onderzoeksprogramma;
 - b. Een jaarverslag;
 - c. Hoeveel onderzoeksrapporten:
 - Quick scans;
 - Rekenkamerbrieven;
 - Onderzoeksrapporten.
4. Zijn er in de institutionele en financiële oorzaken aan te wijzen die de mate van activiteit van rekenkamers kunnen verklaren?

5. Hoe veel gemeenteraden beschikken niet over een actieve rekenkamer?
6. Welke argumenten lagen bij gemeenten zonder actieve rekenkamer ten grondslag aan de keuze voor een inactieve rekenkamer?

1.3 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatieve inventarisatie onder rekenkamers en een verdiepend onderzoek naar inactieve rekenkamers. Het kwantitatieve deel is uitgevoerd door onderzoekers van StiBaBo en het verdiepende deelonderzoek is uitgevoerd door Rekenkameronderzoekers Friesland. Het inventariserende en verdiepende onderzoek zijn sterk met elkaar vervlochten. De onderzoekers hebben de opzet en uitkomsten regelmatig met elkaar afgestemd en de resultaten van beide deelonderzoeken zijn in dit rapport te vinden.

1.3.1 Uitvoering van het kwantitatief deel

In het kwantitatieve deelonderzoek zijn gegevens verzameld van alle gemeentelijke rekenkamers in Nederland. Alle Nederlandse raadsgriffiers zijn gebeld met het doel een vragenlijst met hen door te nemen. Deze vragenlijst is te vinden in bijlage 2. Er is voor de griffier als ‘ingang’ voor het onderzoek gekozen omdat deze in principe in iedere gemeente aanwezig is én vanuit zijn professie goed zicht heeft op zowel het functioneren van de rekenkamer als de standpunten van de gemeenteraad. In sommige gevallen is de enquête afgenomen bij een griffiemedewerker, de secretaris van de rekenkamer of een andere functionaris, maar dat was nadat de griffier te kennen had gegeven dat deze functionaris het beste inzicht in de materie had. De gegevensverzameling heeft hoofdzakelijk plaatsgevonden in de maanden september en oktober van 2012. Van alle 415 gemeenten⁴ zijn de benodigde gegevens verzameld, de respons was 100%. De resultaten van de telefonische enquêtes zijn statistisch verwerkt en geanalyseerd. Deze analyses hebben ten grondslag gelegen aan het onderhavige rapport.

De keuze voor de griffier als respondent heeft als consequentie dat resultaten van het onderzoek gerangschikt zijn naar gemeente. Dat betekent dat wanneer een gemeenschappelijke rekenkamer voor bijvoorbeeld drie gemeenten werkt, deze drie keer in de analyses voorkomt. Hiervoor is gekozen omdat de verplichting een rekenkamer in stand te houden bij iedere afzonderlijke gemeente is neergelegd. Verder is uit ervaring bekend dat iedere gemeenteraad afzonderlijke afspraken kan maken met zijn gezamenlijke rekenkamer over bijvoorbeeld de hoogte van het budget dat hij beschikbaar stelt en het aantal onderzoeken dat hij verwacht. Wanneer de rekenkamer als ‘object van onderzoek’ zou worden gekozen, zou het risico bestaan dat gemeenten over het hoofd worden gezien die meeliften op een

⁴ Het aantal gemeenten is sinds de peildatum door herindelingen verminderd.

actieve gezamenlijke rekenkamer zonder dat zij zelf ooit een onderzoek verlangen. Ten slotte is het belangrijk te benadrukken dat de stand van zaken een momentopname is. Het aantal inactieve rekenkamers bevindt zich in een dynamisch evenwicht, waarin soms rekenkamers inactief worden en soms rekenkamers worden geactiveerd. Het rekenkamerlandschap is daardoor nog steeds in beweging. Inactieve rekenkamers kunnen weer actief worden en vice versa. De kwantitatieve analyse geeft de stand van zaken weer van het najaar van 2012.

1.3.2 Uitvoering van het verdiepende deel

Uit de algemene inventarisatie is een aantal rekenkamers gekomen die mogelijk inactief zijn en waarnaar een verder onderzoek is uitgevoerd. In de beginfase van dit verdiepingsonderzoek is een aantal gesprekken met de wetenschappelijke klankbordgroep gevoerd om gericht te werken naar een itemlijst voor de te houden interviews. Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd met 43 personen van 19 gemeenten waarvan op grond van de kwantitatieve analyse vermoed werd dat de rekenkamerfunctie inactief was. Bij nadere beschouwingen is vastgesteld dat het feitelijke aantal inactieve rekenkamers 15 betrof. Door de extra informatie in de casestudies bleek dat de inactiviteit van de overige vier gemeenten van tijdelijke aard was. Deze zijn daarom opgenomen in hoofdstuk 4.

Belangrijk vertrekpunt bij de gesprekken met de gemeenten met een mogelijk inactieve rekenkamer is dat zij anoniem zijn verwerkt in dit rapport. Dit betekent dat er in dit rapport geen lijst is opgenomen met namen van de geïnterviewde personen. De lijst met namen is wel overhandigd aan de opdrachtgever. De anonimiteit heeft bijgedragen aan een grote coöperativiteit en het open karakter van de interviews. Om zo volledig mogelijk te achterhalen hoe de rekenkamer vanaf 2006 heeft gewerkt, welke positieve en negatieve ervaringen er waren vanuit de gemeente en welke aspecten hebben bijgedragen aan een (bewuste) beslissing om tot een inactieve rekenkamer over te gaan, zijn in ieder geval twee of meer gesprekken per inactieve rekenkamer of gemeente gevoerd. Eerst werd zoveel mogelijk documentatie per rekenkamer verzameld alvorens tot gesprekken over te gaan. Het eerste interview werd gehouden met de raadsgriffier. De griffier is een spil in het werk van de gemeenteraad en daarmee ook de schakel met de rekenkamer. Om de verkregen informatie van de griffier goed te kunnen analyseren en te interpreteren zijn de verkregen gegevens vervolgens aangevuld met één of meer telefonische gesprekken. De aanvullende gesprekken zijn zoveel mogelijk verdeeld over raadsleden van de oppositie en de coalitie, collegeleden en indien mogelijk met de voormalige voorzitter en of secretaris van de rekenkamer.

De uitkomsten van de gesprekken zijn deels benut om zoveel mogelijk argumenten te inventariseren, maar ook om achterliggende mechanismen bij de keuze voor een inactieve rekenkamer in beeld te brengen. Het doel van het onderzoek is niet om per casus alle argumenten van alle stakeholders

uitputtend in beeld te brengen, maar wel om de overwegingen vanuit de gemeenteraad nadrukkelijk naar voren te brengen. Het is de gemeenteraad die beslist of en hoe de rekenkamer vorm wordt gegeven in de gemeente. Van elke gemeente met een inactieve rekenkamer is een casus opgesteld, waarin – niet herleidbaar naar de geïnterviewde personen – de overwegingen bij de inactiviteit op hoofdlijnen zijn samengevat. Gemeenten met een gezamenlijke rekenkamer zijn in een gezamenlijke casus opgenomen met de voor gemeenten eventuele specifieke punten apart toegelicht. De gesprekken met de inactieve rekenkamers startten in oktober 2012 en zijn in januari 2013 afgerond. Elke casus is eind januari of begin februari 2013 aan de desbetreffende griffier en voormalige voorzitter voorgelegd ter verificatie en om de meest actuele situatie mee te nemen in het onderzoek. In een aantal gemeenten zijn meerdere gesprekken met de griffiers gevoerd omdat naar aanleiding van de eerste gesprekken een beweging ontstond van een inactieve rekenkamer naar een meer actieve rekenkamer. Dit betekent dat met het verstrekken van informatie over de toegevoegde waarde van het instrument rekenkamer en de mogelijkheden voor de raad van hun eigen instrument, het belang van het controle-instrument rekenkamer (nog) meer op het netvlies van de raad is komen te staan. De stimulerende rol van de griffiers heeft bij deze ontwikkeling een essentiële rol gespeeld. Het eindbeeld van de indeling, tijdelijk inactief in hoofdstuk 4 en permanent inactief hoofdstuk 5 is opgemaakt begin februari 2013. Zoals gesteld is het een dynamisch proces waarbij tot op het laatst twee gemeenten hebben besloten tot het activeren van hun rekenkamerfunctie.

Aansluitend op de casusstudie is de daaruit verkregen informatie geanalyseerd. Voor de analyse is de informatie uit de telefonische enquête onder de griffiers van de 415 gemeenten en de casusstudie samengebracht en beoordeeld. Vervolgens zijn de meest voorkomende argumenten van de afzonderlijke gemeenten geïnventariseerd en bekeken in hoeverre de argumenten te objectiveren zijn. Gezien de onderzoeksvragen zijn de redenen voornamelijk beschrijvend en verklarend.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is de weerslag van een empirisch onderzoek onder alle gemeenten naar de invulling van hun rekenkamer. Uitgangspunt was te onderzoeken in hoeverre rekenkamers actief zijn en in het bijzonder hoeveel inactieve rekenkamers er zijn. Actieve en inactieve rekenkamers moeten we echter kunnen herkennen. In hoofdstuk 2 geven we een aantal uitgangspunten en definities aan de hand waarvan het verhaal is opgebouwd. In hoofdstuk 3 volgt een algemene inventarisatie van de stand van zaken in Rekenkamerland. Wij kijken in dat hoofdstuk onder andere naar de verschillende wijzen waarop rekenkamers georganiseerd zijn, hoe ze bemenst zijn en welk budget zij ontvangen. Tevens inventariseren wij de output. Wij doen dit omdat uit deze gegevens kan worden afgeleid of er bij een gemeente een rekenkamer bestaat en of deze levenstekens vertoont. Ook geven we in hoofdstuk 3 de

antwoorden die respondenten hebben gegeven met betrekking tot de attitude van raad en college over de rekenkamer en de duale verhoudingen binnen de gemeente weer. Ten slotte worden in hoofdstuk 3 verklaringen gezocht voor de mate van activiteit van rekenkamers. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op gemeenten die tijdelijk geen rekenkamer operationeel hebben en in hoofdstuk 5 behandelen we de gemeenten waarin de inactiviteit van de rekenkamer een meer fundamenteel karakter heeft. Daarna inventariseert hoofdstuk 6 de argumenten waarom de gemeenteraden geen behoefte hebben aan een actieve rekenkamer. Ten slotte geeft hoofdstuk 7 antwoord op de onderzoeksvragen die in paragraaf 1.2 zijn gesteld.

2 Wanneer is een rekenkamer actief?

In de wandelgangen wordt vaak gesproken over ‘slapende rekenkamers’, ‘rekenlaapkamers’ of ‘slaaprekenkamers’. Dit zijn kwalificerende termen, zonder dat precies duidelijk wordt gemaakt wat ermee wordt bedoeld. In dit onderzoek wordt een term gebruikt zonder normatieve connotatie. Er wordt daarom in dit rapport gesproken over actieve en inactieve rekenkamers. Deze term heeft het voordeel dat rekenkamers kunnen worden beschreven als meer of minder actief, zonder dat geforceerde beeldspraken als wakker, duttend, slapend of comateus hoeven te worden gebruikt om de mate van activiteit aan te geven. Er is een vijftal normen gesteld waaraan de mate van activiteit van rekenkamers wordt afgemeten. Deze normen zijn afgeleid uit de Gemeentewet. Door deze minimale eisen aan actieve rekenkamers te stellen, wordt het begrip inactieve rekenkamer meteen gedefinieerd als reciproke van een actieve rekenkamer.

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga) adviseerde de regering om de mogelijkheid in de wet voor gemeenten en provincies op te nemen om een rekenkamer te kunnen instellen. De wetgever achtte in afwijking van de adviezen van de Staatscommissie en de Raad van State het instituut lokale rekenkamer van een zodanig belang binnen het duale bestel, dat hij de rekenkamer als verplichting in de wet heeft opgenomen. De Memorie van Toelichting formuleert het zo: *“Het belang daarvan voor de kwaliteit van het bestuur en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger is dermate groot dat het al dan niet instellen van een rekenkamer geen onderwerp van gemeentelijk beleid mag zijn”*. De Gemeentewet stelt daarom in artikel 81 a dat de raad een rekenkamer kan instellen. Doet hij dat niet, dan stelt de raad ex artikel 81oa bij verordening regels vast voor de uitoefening van een rekenkamerfunctie. Binnen de gedualiseerde verhoudingen zou het gevaar op de loer liggen dat de raad een te grote kennisachterstand heeft ten opzichte van het college. Een ander argument was dat de raad geen ambtenarenapparaat ter beschikking heeft om zijn controlerende taak goed te kunnen uitvoeren. Uit het bovengenoemde en de toelichting van de wetgever zijn de volgende normen af te leiden:

1. Er moet een rekenkamer zijn ingesteld, of een verordening zijn vastgesteld met regels over de uitoefening van de rekenkamerfunctie.
2. De rekenkamer of rekenkamerfunctie moet operationeel zijn. Dat betekent dat er werkelijk personen met de uitoefening van die functie zijn belast.

Het instellen van een rekenkamerfunctie door middel van een verordening kan worden gezien als de ‘lichtste variant’, die het minst gereguleerd is. Bij een inactieve rekenkamer wordt niet aan de Gemeentewet voldaan en dit is derhalve een ‘te lichte’ variant. Voor het vaststellen of een rekenkamer inactief is, zijn de minimale normen voor de rekenkamerfunctie dus de interessantste categorie.

Veel normen die voor de rekenkamer gelden, gelden niet voor de rekenkamerfunctie waardoor enige tijd onduidelijkheid heeft bestaan over de noodzaak tot onafhankelijkheid. In twee uitspraken heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te kennen gegeven dat de rekenkamerfunctie binnen de grenzen van het haar toegekende budget haar eigen onderzoeksagenda bepaalt.⁵ Een budget is een belangrijke randvoorwaarde voor een rekenkamer om onafhankelijk te kunnen werken. Voor de rekenkamer is daarom in art. 81j lid 1 Gemeentewet vastgelegd dat de raad, na overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen ter beschikking stelt voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden. Vaak wordt een bedrag van € 1 per inwoner als vuistregel aangehouden. Artikel 81j is echter niet van toepassing verklaard op de rekenkamerfunctie, maar impliciet gaat de hoogste bestuursrechter er van uit dat ook de rekenkamerfunctie een onderzoeksbudget krijgt toegewezen. Het niet kunnen beschikken over een eigen onderzoeksbudget zou bovendien betekenen dat de onafhankelijkheid van de eigen onderzoeksagenda geweld wordt aangedaan omdat zo via de achterdeur een goedkeuringsvereiste wordt geïntroduceerd. Dit is op zijn minst niet in de geest van de wet. Wij gaan ervan uit dat een rekenkamer minimaal eens per twee jaar een onderzoek moet verrichten (zie norm 4). Dit brengt ons op de volgende norm voor het budget:

3. De rekenkamer dient te beschikken over een adequaat eigen budget om a) de externe leden en het secretariaat te kunnen vergoeden, en b) om tenminste een klein onderzoek per twee jaar te kunnen uitvoeren. Het budget dient daarom ten minste € 5.000 per jaar te zijn.⁶

Een drietal artikelen, artikelen 182, 184a en 185 Gemeentewet, wordt expliciet op de uitoefening van de rekenkamerfunctie van toepassing verklaard. Hieruit is een aantal extra normen die voor ons onderzoek van belang is af te leiden. Zo is in artikel 182 vastgesteld dat de rekenkamer de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur onderzoekt. De wetgever gaat er – mede gezien het grote belang dat hij aan de uitoefening van de rekenkamerfunctie hecht – van uit dat de rekenkamer regelmatig onderzoek verricht. De wet en de memorie van toelichting geven geen duidelijkheid over de vraag hoe vaak een rekenkamer een onderzoek moet opleveren. In artikel 185 vinden we nog een aantal normen dat te maken heeft met de activiteit van rekenkamers. In lid 1 is de verplichting opgenomen dat de rekenkamer haar bevindingen

⁵ ABRvS, 27 juni 2007, zaaknummer 200608841/1 (Oirschot) en ABRvS, 27 juni 2007, zaaknummer 200608823/1 (Gorinchem).

⁶ De gekozen € 5.000 is uiteraard enigszins arbitrair. Een ervaringsfeit is dat een niet te groot onderzoek al gauw zo'n € 10.000 kost. Dat zou betekenen dat voor één onderzoek per twee jaar ten minste € 5.000 nodig is. Wellicht kunnen rekenkamers de kosten drukken, bijvoorbeeld door onderzoek in eigen beheer, door studenten of met een andere rekenkamer uit te voeren. Er dient daarom altijd naar de combinatie van budget en gerealiseerde output gekeken te worden om te beoordelen of een rekenkamer echt inactief is. Het staat wel vast dat budget een belangrijke randvoorwaarde is om te kunnen functioneren.

en oordelen vastlegt in rapporten. In lid 3 legt de wet de rekenkamer de verplichting op om elk jaar voor 1 april een verslag op te stellen van haar werkzaamheden van het voorgaande jaar. Zonder dat wij op de inhoud van de onderzoeken ingaan, zijn hieruit de volgende normen af te leiden:

4. Een rekenkamer brengt minimaal eens per twee jaar een onderzoek uit. De output kan gezien artikel 185 lid 1 worden afgemeten aan het aantal opgeleverde rapporten. Dus een rekenkamer voert minimaal één onderzoek per twee jaar uit en levert dus minimaal één rapport per twee jaar op.
5. De rekenkamer stelt jaarlijks een jaarverslag op.

De normen 1, 2, 3 en 5 kunnen worden beschouwd als procedurele en organisatorische voorwaarden (zogenoemde pov's) voor het uitoefenen van de taken van de rekenkamer. De meest belangrijke norm om af te leiden of een rekenkamer actief is, is uiteraard de output. Bij het bepalen of een rekenkamer actief is, wordt daarom in het onderhavige onderzoek primair uitgegaan van de rapporten van de rekenkamer. Of die rapporten werkelijk ergens toe leiden (doorwerking) is geen criterium om te beoordelen of een rekenkamer actief is. Ook wordt niet naar de kwaliteit en omvang van de rapporten gekeken.

Sommige gemeenten brengen hun rekenkamerfunctie onder bij een raadscommissie of het presidium. Het onderbrengen van de functie bij een raadscommissie (op grond van artikel 82 Gemeentewet) is gezien de taakstelling van de commissie niet erg logisch, maar zolang de commissie in onafhankelijkheid zijn werk kan doen hoeft dit in juridische zin op zichzelf geen probleem op te leveren.⁷ Het onderbrengen van de functie bij het presidium stuit op het bezwaar dat ook de burgemeester deel uitmaakt van het presidium (art. 81 oa lid 3 Gemeentewet). Indien gemeenten een oplossing voor het lidmaatschap van de burgemeester hebben gevonden, levert deze organisatiewijze op zichzelf geen juridische bezwaren op. Materieel zijn er echter wel bezwaren tegen deze constructie. Omdat het presidium bestaat uit de fractievoorzitters, die over het algemeen druk bezet zijn, weinig afstand hebben tot de raad en weinig gelegenheid hebben tot reflectie, bestaat een gerede kans dat zij niet zelf aan onderzoek zullen toekomen. De rekenkamers in het presidium en in een raadscommissie zullen daarom specifieke aandacht krijgen in het onderzoek. Maar indien er output is, zal een dergelijk model niet als inactief worden gekwalificeerd.

⁷ Dat komt voort uit de bovengenoemde uitspraken van de Raad van State. De commissie Elzinga had geen moeite met een afhankelijke relatie.

Er kunnen redenen zijn waarom een rekenkamer tijdelijk geen output heeft. Te denken valt aan allerlei overgangssituaties, het mislukken van een onderzoek en personele perikelen. Er wordt daarom zo goed mogelijk onderscheid gemaakt tussen tijdelijk inactieve rekenkamers en rekenkamers waarbij de inactiviteit een meer fundamenteel karakter heeft. Omdat de meer fundamenteel inactieve rekenkamers door Rekenkameronderzoekers Friesland aan een nader onderzoek zijn onderworpen, is het criterium voor tijdelijke inactiviteit in het kwantitatieve deel van het onderzoek streng gehanteerd. Er moesten duidelijk en aantoonbare voorbereidende stappen zijn gezet om de rekenkamer weer nieuw leven in te blazen. Zo niet, dan zijn deze in de categorie permanent inactief ingedeeld. Ook moet gezegd worden dat een volledig inactieve rekenkamer betrekkelijk eenvoudig kan worden geactiveerd door een verordening vast te stellen, mensen te benoemen en een budget toe te kennen. Het onderscheidende verschil is dat er bij de tijdelijk inactieve rekenkamers de intentie bestaat de rekenkamer opnieuw op te starten, terwijl die intentie bij de permanent inactieve rekenkamers meestal ontbreekt.

De provinciale rekenkamers zijn niet in dit onderzoek betrokken. Het provinciale rekenkamerlandschap is overigens overzichtelijk. In Nederland zijn vijf provinciale rekenkamers. De Noordelijke rekenkamer is van de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. De Randstedelijke rekenkamer is een samenwerkingsverband van de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. De rekenkamer Oost Nederland is een samenwerking van de provincies Overijssel en Gelderland. De Zuidelijke rekenkamer is van de provincies Noord-Brabant en Limburg en ten slotte werkt de Zeeuwse rekenkamer uitsluitend voor de provincie Zeeland. Alle provinciale rekenkamers zijn actief.

De Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken als bijzondere gemeenten deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. Deze bijzondere gemeenten krijgen een gezamenlijke rekenkamer die moet worden vastgelegd in een Eilandsverordening. Tot op heden is deze Eilandsverordening nog niet vastgesteld. Gezien hun bijzondere status zijn deze drie gemeenten buiten het onderzoek gehouden. Voor een volledig overzicht van de status van de rekenkamers in het Koninkrijk verwijzen wij naar bijlage 3.

3 De organisatie, input en output van rekenkamers

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een algemene weerslag van de kwantitatieve inventarisatie van rekenkamers in Nederland. In dit hoofdstuk geven we algemene tendensen weer, in tegenstelling tot hoofdstuk 4, 5 en 6 waarin op een beperkt aantal atypische rekenkamers wordt ingegaan. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de institutionele vormgeving, de input en de output van rekenkamers. In paragraaf 3.2 komen de onderscheiden rekenkamermodellen aan de orde en paragraaf 3.3 beschrijft de bemensing van de rekenkamers. De hoogte van het budget is een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van een rekenkamer. Daarom wordt in paragraaf 3.4. de hoogte van het budget en de ontwikkeling daarin geïntegreerd. In paragraaf 3.5 wordt alle informatie waar mogelijk geïntegreerd. In deze paragraaf wordt bekeken wat de relatie is tussen het rekenkamermodel, de gemeentegrootte en de omvang van het budget. Paragraaf 3.6 focust vervolgens op de jaarverslagen, onderzoeksrapporten en andere producten die de rekenkamers in de afgelopen twee jaar hebben opgeleverd. Vervolgens wordt in paragraaf 3.7 een aantal antwoorden gepresenteerd op stellingen die aan onze respondenten zijn voorgelegd. De bedoeling hiervan is een beeld te krijgen van de attitude van raad en college jegens hun rekenkamer en van de duale verhouding binnen de gemeente. De gedachte hierachter is dat de duale verhouding en de attitude invloed zouden kunnen hebben op de invulling van de rekenkamer, de hoogte van het budget en daarmee de activiteit van de rekenkamer. In paragraaf 3.8 en 3.9 wordt een analyse uitgevoerd waarin verklaringen worden gezocht voor respectievelijk de hoogte van het budget en de mate van activiteit van de rekenkamer. Ten slotte wordt alles in paragraaf 3.10 nog eens samengevat.

Nogmaals wordt benadrukt dat in dit hoofdstuk de gegevens over alle gemeenten en hun rekenkamer zijn betrokken. Dit hoofdstuk geeft zodoende een overzicht van de totale populatie zoals die er in het najaar van 2012 uit zag.

3.2 Rekenkamermodellen

De Gemeentewet biedt gemeenteraden de keus uit een rekenkamer en een rekenkamerfunctie. Uit de inventarisatie blijkt dat het merendeel van de gemeenten heeft gekozen voor de wat lichtere rekenkamerfunctie. Ongeveer 10% van de gemeenten heeft een rekenkamer ingesteld en in 87% van de gemeenten is sprake van een rekenkamerfunctie. In de overige 3% van de gemeenten geeft de

respondent aan dat er geen rekenkamer of rekenkamerfunctie is. In de meeste gevallen is hier nog wel een rekenkamerverordening, maar zijn er geen leden benoemd.⁸

tabel 1: Soorten rekenkamers

Rekenkamermodel	Aantal	Percentage
Rekenkamer met externe leden	33	80
Directeursmodel, eigen onderzoekers	4	10
Directeursmodel, externe inhuur	4	10
Totaal	41	100

Een rekenkamer (ex art. 81a Gemeentewet) moet voldoen aan een aantal wettelijke randvoorwaarden. Dit zijn bijvoorbeeld de wettelijke eis van onafhankelijkheid en voorwaarden op het gebied van de aanstellingsduur van de leden (zes jaar) en onverenigbare betrekkingen. Gemeenten die kiezen voor een rekenkamer, hebben een beperkt aantal modellen waaruit zij kunnen kiezen. Deze worden weergegeven in tabel 1. Veruit de meeste gemeenten die voor een rekenkamer kiezen, kiezen voor een rekenkamer bestaande uit meer leden. Een minderheid van de gemeenten met een rekenkamer kiest voor een directeursmodel.

Wanneer gemeenten kiezen voor een rekenkamerfunctie (ex art. 81 oa Gemeentewet) hebben zij veel meer vrijheid om deze zelf vorm te geven. Er is daarom geïnventariseerd hoe het model er uitziet. Rekenkamermodellen zijn goed te categoriseren. De meerderheid van de gemeenten met een rekenkamerfunctie kiest voor een volledig externe commissie. Dit is het model dat het meest op een rekenkamer lijkt. In een dergelijke commissie hebben uitsluitend leden zitting die geen politieke functie bij de gemeente vervullen en ook niet bij de gemeente werkzaam zijn. Op de tweede plaats komt de gemengde commissie. In een dergelijke commissie zitten behalve de externe leden ook een of meer raadsleden. In een klein aantal gemeenten hebben alleen raadsleden zitting in de rekenkamerfunctie en sommige gemeenten huren een directeur/onderzoeker in bij een extern bureau. Een achttal gemeenten heeft zijn rekenkamerfunctie belegd in het presidium van de gemeente en een tweetal in een raadscommissie.

Het aantal rekenkamers en rekenkamerfuncties in de tabellen 1 en 2 telt niet op tot alle gemeenten omdat 12 respondenten hebben aangegeven dat de rekenkamerfunctie momenteel niet is ingevuld in hun gemeente. Dit zou op zowel een tijdelijk als een permanent inactieve rekenkamer kunnen duiden. Hoofdstuk 4 en 5 gaan meer in detail in op deze en andere inactieve rekenkamers.

⁸ Bij twee gemeenten was er geen verordening. In beide gevallen betrof het een tijdelijke situatie.

tabel 2: Soorten rekenkamerfuncties

Rekenkamerfunctie	Aantal	Percentage
Volledig externe commissie	185	52
Gemengde commissie	133	37
Alleen raadsleden	18	5
Directeursmodel, externe inhuur	16	4
In presidium	8	1
In raadscommissie	2	1
Totaal	362	100

De Gemeentewet geeft gemeenteraden expliciet de mogelijkheid om samen met andere gemeenten een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. Van alle gemeenten heeft 40% zo'n gemeenschappelijke rekenkamer. In artikel 81 l - o geeft

de Gemeentewet de mogelijkheid om hiertoe een gemeenschappelijke regeling op te richten. Van deze wettelijke mogelijkheid tot het oprichten van een gemeenschappelijke regeling maken gemeenteraden weinig gebruik. Van de 162 gemeenten met een gezamenlijke rekenkamer, heeft 12% voor een gemeenschappelijke regeling gekozen. Bijna driekwart van de gemeenten met een gemeenschappelijke rekenkamer kiest voor samenwerking in een personele unie. Dat betekent dat er de jure bij iedere deelnemende gemeente sprake is van afzonderlijke rekenkamers, maar dat een vergelijkbare verordening wordt vastgesteld en dat iedere gemeente dezelfde rekenkamerleden benoemt. De facto ontstaat dan een gemeenschappelijke rekenkamer. De overige samenwerkingsverbanden zijn heel divers van aard. Zo wordt regelmatig samengewerkt op basis van een samenwerkingsovereenkomst, maar er zijn ook privaatrechtelijke constructies zoals samenwerking in een stichting.

Het gekozen rekenkamermodel is geen vaststaand gegeven. Gemeenteraden kunnen om allerlei redenen van model wijzigen. Bij ruim 37% van de rekenkamers is dat in de afgelopen vijf jaar gebeurd en bij bijna 14% van de gemeenteraden zijn er concrete plannen om het rekenkamermodel te gaan wijzigen. Een paar ontwikkelingen vallen op. Er is een belangrijke beweging van gemengde naar volledig externe commissies gaande. Een beweging omgekeerd is er ook, maar die is beduidend minder groot. Verder is er nogal wat beweging in de regionale rekenkamers. Sommige gemeenteraden besluiten om uit een regionale rekenkamer te stappen en een eigen rekenkamer op te zetten. Maar de beweging andersom, van een eigen rekenkamer naar een regionale invulling, is ongeveer even groot.

3.3 De bemensing en de ondersteuning

Actieve rekenkamers zijn bemenst. Tabel 3 toont het aantal leden van de onderscheiden rekenkamermodellen. Daarnaast toont de tabel een overzicht van het gemiddeld aantal fte's dat de rekenkamer ambtelijk ondersteunt.

tabel 3: Bemensing van rekenkamers

Rekenkamermodel	Aantal externe leden (mediaan)	Aantal raadsleden (mediaan)	Ambtelijke ondersteuning (gemiddeld fte)
Geen rekenkamerfunctie	0	0	0
In presidium	0	6	0
In raadscommissie	0	7	0,13
Commissie uit raadsleden	0	5	0,15
Directeursmodel	1	0	0,15
Gemengde commissie	3	3	0,22
Volledig externe commissie	3	0	0,25

Wanneer een rekenkamerfunctie in een raadscommissie of het presidium is belegd, bestaat de commissie uit één vertegenwoordiger van iedere raadsfractie. Dat zijn

zes (mediaan⁹) in het geval dat het presidium de rekenkamerfunctie vervult of zeven (mediaan) in het geval van een raadscommissiemodel. Er is bij deze twee modellen weinig tot geen ambtelijke ondersteuning voor de rekenkamertaken. Wanneer een commissie uit alleen raadsleden bestaat, bestaat deze uit 5 leden (mediaan). De ambtelijke ondersteuning van dergelijke commissies is met gemiddeld 0,15 fte betrekkelijk gering. Het blijkt dat een directeursmodel uit één directeur bestaat en geen raadsleden bevat. Dit is gezien de definitie van dit model overigens zeer logisch. Het directeursmodel heeft gemiddeld 0,15 fte ambtelijke ondersteuning tot zijn beschikking. Het directeursmodel beschikt over minder ambtelijke ondersteuning dan de gemengde en de externe commissie. Dat laatste is goed te verklaren omdat de directeur veelal eigenaar of in dienst is van een extern adviesbureau, welke hem ondersteunt bij het uitvoeren van werkzaamheden en onderzoek. De gemengde commissie bestaat uit drie externe en drie interne leden (medianen). In totaal meestal dus een commissie van zes leden. De ambtelijke ondersteuning is 0,23 fte. De volledig externe commissie bestaat uit 3 leden (mediaan). De externe commissie ontvangt van alle modellen de meeste ambtelijke ondersteuning (gemiddeld 0,25 fte).

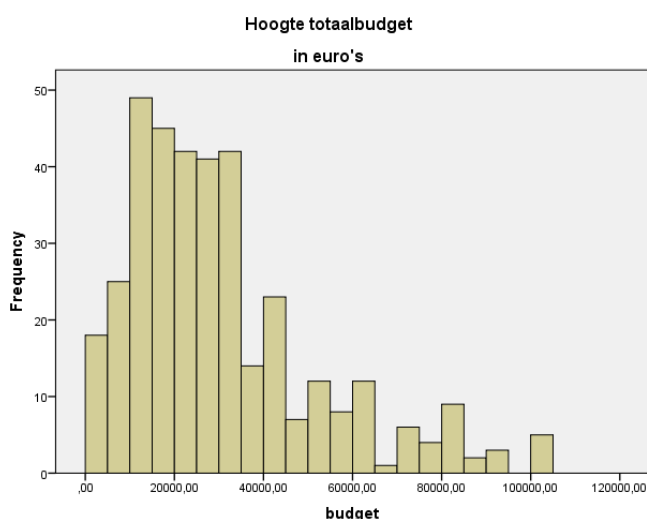
3.4 De hoogte en opbouw van het budget

Het kunnen beschikken over een budget is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van activiteiten, waaronder onderzoek. Er is daarom aan de respondenten gevraagd wat de hoogte van het budget is dat de gemeenteraad aan de rekenkamer ter beschikking heeft gesteld.

In Nederland besteden alle gemeenten opgeteld € 18 miljoen euro aan rekenkamerbudget. In figuur 1 is een overzicht van de verdeling van de totaalbudgetten van de rekenkamers weergegeven, waarbij omwille van de leesbaarheid alle waarden boven € 100.000 zijn weggelaten. Wat opvalt is dat het budget

⁹ De mediaan is de 'middelste' waarneming.

van rekenkamer tot rekenkamer nogal in omvang varieert. Het budget van veel rekenkamers bevindt zich rond de € 25.000.¹⁰



figuur 1: Hoogte van het budget

Het toegekende budget is in veel gevallen niet volledig aan onderzoek in enge zin te besteden. Om het onderzoeksbudget te berekenen moeten allerlei kosten van het totaalbudget worden afgetrokken, zoals vacatiegelden van de leden, kosten voor ambtelijke ondersteuning en allerlei overige kosten. Veel rekenkamers splitsen deze kosten niet of onvolledig uit waardoor respondenten moeilijk antwoord konden geven op de vragen hierover. Hierdoor is het lastig te bepalen welk bedrag precies naar welke kostenpost gaat. Berekeningen hierover zijn daarom onbetrouwbaar en worden in dit rapport achterwege gelaten. Deze vragen waren vooral opgenomen om een goede inschatting van het pure onderzoeksbudget te krijgen.¹³ Op de vraag welk deel van het budget aan onderzoek kon worden besteed, waren de antwoorden daardoor wel duidelijk. Een rekenkamer houdt van de € 25.000 budget zo'n € 16.500 (mediaan) over om aan het uitvoerende deel van het onderzoek te besteden. Dit houdt overigens niet in dat alle apparaatskosten uit de € 8.500 worden betaald. In veel gevallen komt bijvoorbeeld de ambtelijke ondersteuning niet voor rekening van het budget van de rekenkamer en in sommige gevallen kon de respondent niet aangeven hoe zwaar de vacatiegelden van de externe leden op de begroting van de rekenkamer drukken. Cijfers omtrent een verdere uitsplitsing van het onderzoeksbudget zijn derhalve in hoge mate indicatief.

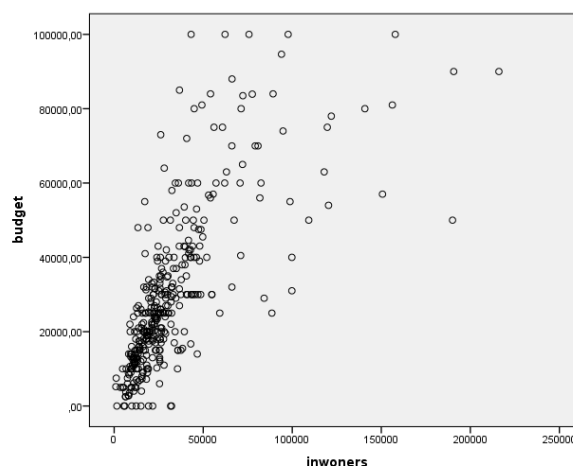
¹⁰ Mediaan (ofwel de middelste waarde), het gemiddelde is ruim € 48.000. Het gemiddelde is een onnauwkeurige maat omdat deze sterk omhoog wordt getrokken door enkele rekenkamers van zeer grote gemeenten (tot € 1,8 miljoen voor de gemeente Amsterdam).

¹¹ De gemeenten met een hoger budget dan 100.000 euro zijn omwille van de leesbaarheid uit de grafiek weggelaten.

¹² De richtingscoëfficiënt is 1,66, de correlatiecoëfficiënt ligt op 0,89 ($p < 0,01$).

¹³ Dat wil zeggen de praktische uitvoering van het onderzoek, zonder het inventariseren van onderzoeksonderwerpen, het ontwikkelen van de onderzoeksvraag, de startnotitie, het hele traject van hoor- en wederhoor en de presentatie in de raad.

Het budget van ruim € 18 miljoen die de rekenkamers samen tot hun beschikking hebben, is geen vaststaand gegeven. In de afgelopen vijf jaar is het budget, vooral door bezuinigingen, flink gedaald. Uit de inventarisatie blijkt dat meer dan de helft van de rekenkamers met een budgetwijziging te maken heeft gehad. In het overgrote deel betrof het een daling van het budget, hetgeen geresulteerd heeft in een netto daling van het totaalbudget van de rekenkamers met zo'n € 2 miljoen. Dit is een daling van 10%. Rekenkamers die met een budgetwijziging



figuur 2: Rekenkamerbudget versus inwoners

te maken hebben gehad, gingen er gemiddeld ruim € 10.000 op achteruit. Bezuinigingen is het belangrijkste argument voor de budgetdaling. Maar ook structurele onderbesteding van het budget wordt wel eens genoemd. De overgang naar een ander rekenkamermodel, personele wisselingen en gemeentelijke herindeling worden vaak als momentum aangegrepen om in het rekenkamerbudget te snijden. Deze dalende trend is zeker nog niet gestopt. 19% van de geïnterviewden verwacht op korte termijn een bezuiniging op 'hun' rekenkamer, meestal in het jaar 2013 of 2014. De schattingen van de bedragen die nu al bekend zijn komen over heel Nederland uit op ongeveer € 0,8 miljoen. Wij verwachten dat dit een lage schatting is omdat een deel van de respondenten nog niet kon aangeven hoe hoog het bedrag zou worden of gewoon nog niet wist óf er bezuinigd zou worden. In zeven jaar tijd raken de rekenkamers daarmee gemiddeld ten minste zo'n 14% van hun budget kwijt. Dit getal is niet voor inflatie gecorrigeerd, dus de reële daling van het budget is nog groter.

3.5 Rekenkamermodel, gemeentegrootte en kosten

Wanneer het rekenkamermodel wordt afgezet tegen de grootte van de gemeente zijn er opvallende verschillen. Tabel 4 geeft een overzicht van de belangrijkste rekenkamermodellen.¹⁴

¹⁴ Voor beide variabelen geldt $P < 0,01$ in een variantieanalyse, ook wanneer het nogal afwijkende presidiummodel en het directeursmodel met eigen onderzoekers uit de analyse worden weggelaten.

tabel 4: Rekenkamermodellen met hun inwoners en budget

Rekenkamermodel	Inwoners (gemiddelden per model)	Budget (gemiddelden per model)	De presidium- en raadscommissie- modellen worden vooral gekozen door kleine gemeenten. Deze modellen worden vaak gekozen om
In raadscommissie	5.689	€ 0	
In presidium	20.976	€ 19.500	
Commissie met gemeenteraadsleden	39.248	€ 21.716	
Volledig externe commissie	36.575	€ 41.989	
Gemengde commissie	41.020	€ 35.669	
Directeursmodel, externe inhuur	49.286	€ 77.735	
Directeursmodel, eigen onderzoekers	256.917	€ 527.250	
Gemiddeld	40.132	€ 44.916	

de rekenkamer zo marginaal mogelijk vorm te geven. In zes van de acht gevallen is er geen budget, in twee gevallen wel. In die gevallen dat er wel een budget is toegekend, wordt het budget niet besteed.

De rekenkamercommissie bestaande uit raadsleden is een model dat veelal door gemeenten van gemiddelde omvang wordt gekozen. Gemeenteraden kiezen voor dit model omdat zij de verwachting hebben dat de rekenkamerfunctie dan dichterbij de raad staat en meer onderwerpen aansnijdt waarvoor de raad belangstelling heeft. In de interviews gaven respondenten echter ook geregeld aan dat er op een raadsledenmodel was overgegaan vanwege de lage personele lasten die dit model met zich meebrengt. Het bedrag dat aan vacatiegelden wordt bespaard, is op een laag rekenkamerbudget van een kleine gemeente relatief groot. We zien dan ook dat het budget van dit model onder dat van de overige modellen ligt.

De volledig externe en de gemengde commissie zitten qua gemeentegrootte en budget rondom het gemiddelde. Een directeursmodel is een relatief dure oplossing. De beide directeursmodellen zien we vooral bij de grotere gemeenten, waarbij duidelijk is dat vooral de echt grote gemeenten zelf onderzoekers in dienst nemen. Het rekenkamerbudget voor de gemeenten met eigen onderzoekers is verreweg het hoogst.

3.6 Output van de rekenkamer

Het belangrijkste criterium om de mate van activiteit te bepalen, is de vraag hoeveel output een rekenkamer heeft. Rekenkamers kunnen verschillende vormen van output hebben. Het is daarom interessant om te weten welke producten rekenkamers leveren en hoeveel. Ook is het nuttig om te weten of er verschillen in output tussen de verschillende rekenkamermodellen zijn. Er is gekeken naar een aantal gemakkelijk meetbare producten, zoals jaarplannen, jaarverslagen, quick scans, rekenkamerbrieven en onderzoeksrapporten. Daarbij waren twee typen output van bijzonder belang. In de eerste plaats de jaarverslagen omdat een rekenkamer de wettelijke plicht heeft deze op te stellen. In de tweede plaats de onderzoeksrapporten omdat dit een kerntaak van de rekenkamer is. Indien een

rekenkamer twee jaar geen onderzoeksrapport heeft opgeleverd, was dat een belangrijke aanwijzing te veronderstellen dat zij inactief is. De totale output van de afgelopen twee jaar is gemeten (dus 2011 en 2012).

In het onderzoek van Van der Zee en De Jong (2010) zijn er geen verschillen aangetroffen in tevredenheid en output tussen de onderscheiden rekenkamermodellen. Het betrof echter een onderzoek met iets meer dan 100 respondenten met een wat vertekende respons. In het onderhavige onderzoek herhalen we deze analyse voor de totale populatie.

tabel 5: Gemiddelde output in de afgelopen twee jaar per rekenkamermodel

	Jaarplannen	Jaarverslagen	Nieuwsbrieven	Onderzoeksrapporten
In raadscommissie	0,00	0,00	0,00	0,00
In presidium	0,40	0,20	0,00	0,00
Commissie met raadsleden	0,76	1,00	0,24	1,72
Volledig externe commissie	1,41	1,64	0,54	2,56
Directeursmodel externe inhuur	1,00	1,10	1,70	2,48
Gemengde commissie	1,30	1,31	0,27	2,87
Directeursmodel, eigen onderzoekers	1,75	1,75	0,00	6,38

In tabel 5 zien we de output over de afgelopen twee jaar per rekenkamermodel weergegeven. Er zijn opvallende verschillen tussen de modellen. Tot op heden zijn er geen presidiummodellen waaruit onderzoek is voortgevloeid. De meeste presidiummodellen zijn echter nog jong, dus het valt niet uit te sluiten dat dit in de toekomst wel gaat gebeuren.

In paragraaf 3.4 hebben we gezien dat een commissie met alleen raadsleden relatief goedkoop is, maar we zien ook dat dit model met minder dan twee onderzoeken in de afgelopen twee jaar ook een betrekkelijk lage output heeft. De volledig externe commissie, het directeursmodel waarbij een extern bureau is ingehuurd en de gemengde commissie hebben allemaal een ongeveer even hoge output. Al deze modellen hebben in de afgelopen twee jaar tussen de tweeënhalf en drie onderzoeken opgeleverd. Opvallend is dat een externe directeur de raad relatief vaak informeert door middel van nieuwsbrieven.

Van een heel andere orde is het directeursmodel met eigen onderzoekers. Dit type rekenkamer treffen we namelijk uitsluitend aan bij de grootste gemeenten (gemiddeld ruim 256.000 inwoners) die rekenkamers met een grote staf hebben met een hoog budget (gemiddeld € 527.000). In paragraaf 3.4 hebben we gezien dat dit model een input heeft die veel hoger ligt dan bij de andere modellen. Maar daar krijgt de gemeente ook iets voor terug, want over vrijwel de gehele linie scoort dit model het

hoogst op output.¹⁵ Vooral de gemiddelde output van meer dan zes onderzoeksrapporten in de afgelopen twee jaar springt in het oog.

Gezien het bovenstaande lijkt het erop dat een gemeenteraad krijgt waarvoor hij betaalt. De goedkopere rekenkamermodellen die we vooral bij de kleinere gemeenten vinden, hebben een lagere output dan de duurere modellen van de grotere gemeenten.

3.7 Duale verhouding en waardering van de rekenkamer

Aan het eind van ieder interview is aan de respondenten een lijst met stellingen voorgelegd waarop zij konden aangeven in hoeverre zij het ermee eens waren. Deze stellingen hadden enerzijds betrekking op de waardering die college en raad hebben voor de rekenkamer en hun werk. Anderzijds waren er stellingen opgenomen over de duale verhoudingen tussen raad en college. De gedachte achter deze vragen was dat een rekenkamer in een omgeving functioneert waarin de gemeenteraad een vrij directe invloed heeft op de vormgeving, de bezetting, de bemensing en het budget van de rekenkamer. Maar ook het college kan – zij het indirecter – van invloed zijn op deze zaken. In de interviews is buiten de vragenlijst om bijvoorbeeld een aantal keren aangegeven dat het college bij de raad een voorstel heeft ingediend om de rekenkamer materieel af te schaffen.

Uit tabel 6 blijkt dat een kleine 90% van de ondervraagden van mening is dat de onderzoeksrapporten van hun rekenkamer over het algemeen van goede kwaliteit zijn. Over de vraag of de gemeenteraad rekenkameronderzoek belangrijk vindt, zijn de respondenten iets meer verdeeld. Een ruime meerderheid van de raden ziet het belang van rekenkameronderzoek in ieder geval in. In een minderheid van de gevallen (zo'n 17%) uiten raden regelmatig kritische geluiden over hun rekenkamer. En bij ongeveer een op de vijf gemeenten is een onderzoeksonderwerp wel eens slecht gevallen in de raad. Al met al lijken rekenkamers het niet slecht te doen bij de gemeenteraden. Toch geeft een op de drie respondenten aan dat de raad kritisch is over het functioneren van hun rekenkamer.

¹⁵ Alleen produceert dit type rekenkamer geen nieuwsbrieven.

tabel 6: Stellingen over de mening van de raad over de rekenkamer

Stelling	Zeereens %	Eens %	Neutraal %	Oneens %	Zeereens %
De onderzoeksrapporten zijn over het algemeen van goede kwaliteit.	18,5	70,5	8,3	2,7	0,0
De raad vindt unaniem rekenkameronderzoek belangrijk	12,6	55,7	18,6	12,8	0,3
In de raad zijn regelmatig kritische geluiden te horen over de rekenkamer	1,3	16,1	10,2	56,6	15,8
De onderwerpkeuze van de rekenkamer is wel eens slecht gevallen in de raad	1,9	17,5	7,4	62,3	10,9
De raad is kritisch over het functioneren van de rekenkamer	1,4	29,6	16,3	46,2	6,5

Een aantal vragen dat over de gemeenteraden is gesteld, is ook gesteld over het college. Daarbij moet worden aangegeven dat sommige respondenten (meestal griffiers) het lastig vonden om antwoord te geven op deze vragen omdat zij vanuit hun functie de collegevergaderingen niet bijwonen. Toch hadden veruit de meeste respondenten voldoende ‘opgevangen’ om een oordeel te hebben over deze stellingen. Over de gehele linie zien we dat de colleges van B en W kritischer zijn over de rekenkamer van hun gemeente. Zo is 34% van de respondenten het eens met de stelling dat het college rekenkameronderzoek unaniem belangrijk vindt. In 35% van de colleges zouden regelmatig kritische geluiden te horen zijn over de rekenkamer en in de helft van de gevallen is een onderwerpkeuze van de rekenkamer wel eens slecht gevallen in het college. Ruim 40% van de colleges is kritisch over het functioneren van de rekenkamer.

tabel 7: Stellingen over de mening van het college over de rekenkamer

Stelling	Zeereens %	Eens %	Neutraal %	Oneens %	Zeereens %
Het college vindt unaniem rekenkameronderzoek belangrijk.	2,1	32,2	38,2	25,1	2,4
In het college zijn regelmatig kritische geluiden te horen over de rekenkamer	4,8	30,3	30,1	31,7	3,1
De onderwerpkeuze van de rekenkamer is wel eens slecht gevallen in het college	4,9	44,3	23,9	25,0	2,0
Het college is kritisch over het functioneren van de rekenkamer	4,5	37,4	29,5	27,0	1,7

Vervolgens zijn enkele stellingen voorgelegd over de duale verhoudingen binnen de gemeente. In de meeste gemeenten is volgens de respondenten een gezonde duale verhouding, maar in 18% van de gemeenten is dat niet het geval. Gezonde duale verhoudingen hebben we in deze stelling overigens niet nader gespecificeerd. Uit een andere stelling blijkt dat raden volgens de respondenten het college over het algemeen een kritisch weerwoord durven te geven.

tabel 8: Stellingen over de duale verhouding binnen de gemeente

Stelling	Zeereens %	Eens %	Neutraal %	Oneens %	Zeereens %
In onze gemeente is een gezonde duale verhouding tussen college en raad	8,1	54,9	19,2	15,9	1,8
Onze raad durft een kritisch weerwoord te bieden aan het college	24,0	63,4	7,8	4,5	0,3
Op de rekenkamer wordt onevenredig hard bezuinigd	1,3	10,2	10,5	63,8	14,2
De rekenkamer bestaat in deze gemeente alleen omdat het wettelijk verplicht is	2,3	19,6	15,1	52,6	10,5

De respondenten vinden verder dat er niet onevenredig bezuinigd wordt op de rekenkamer. Ten slotte bestaat volgens de respondenten de rekenkamer in hun gemeente niet alleen omdat het een wettelijke plicht is. In ruim één op de vijf gemeenten is dat echter wel het geval.

3.8 Verklaringen voor de hoogte van het budget van rekenkamers

In de voorgaande paragrafen is een aantal variabelen gepresenteerd dat een positieve of juist negatieve invloed kan hebben op het budget van een rekenkamer. Het betreffen institutionele factoren en de ervaringen en de attitude van de raad en het college met het functioneren van de rekenkamer. Samen verklaren vier variabelen 69% van de variantie in de hoogte van het budget.¹⁶ Deze zijn weergegeven in tabel 9.

tabel 9: Regressieparameters

Variabele	Sterkte	Significantie
Constante	-38.589	0,000
Aantal inwoners van de gemeente	1,66	0,000
Directeursmodel met eigen onderzoekers	131.115	0,002
Aantal externe leden	8.431	0,008
Fte ambtelijke ondersteuning	-23.695	0,040

Uit de analyse blijkt dat gemeenten met meer inwoners meer bijdragen aan hun rekenkamer. Met iedere persoon dat het inwonertal van een

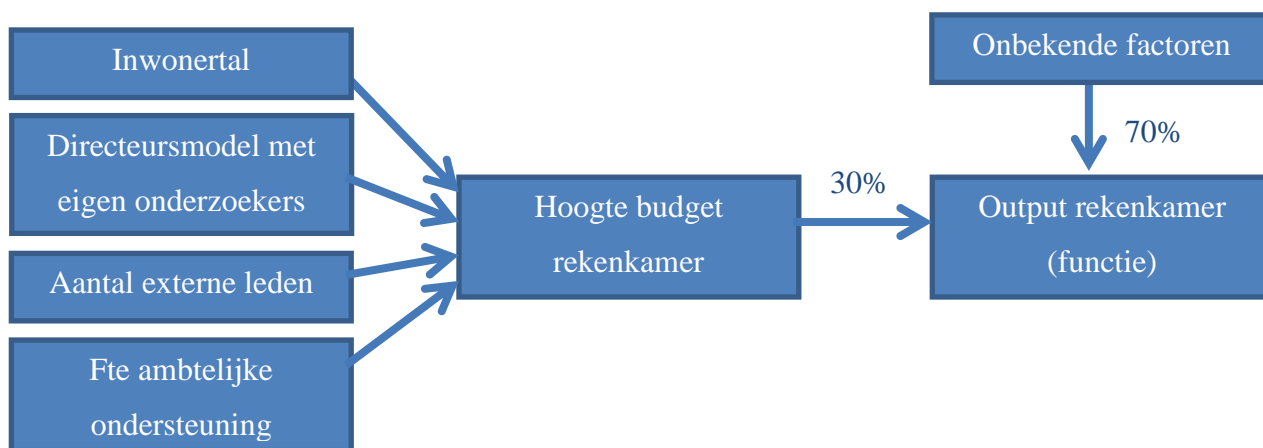
gemeente hoger is, stijgt het toegekende budget met gemiddeld € 1,66. Een verschil tussen de onderscheiden rekenkamermodellen is niet gevonden, behalve voor het directeursmodel met eigen onderzoekers. Dit rekenkamermodel heeft – gecorrigeerd voor de overige in het model opgenomen variabelen – een budget dat ruim € 130.000 hoger ligt dan het gemiddelde. Een directeursmodel met eigen onderzoekers is dus een relatief duur model. Verder zijn rekenkamers met externe leden duurder dan rekenkamers zonder externe leden. Hierdoor zijn rekenkamermodellen met alleen raadsleden

¹⁶ Het maakt voor de hoogte van het budget niet uit of het een rekenkamer of een rekenkamerfunctie is. Ook maakt het niet uit of de rekenkamerfunctie wordt uitgeoefend door een presidium of alleen raadsleden. Het aantal raadsleden in de commissie is ook niet van belang voor de hoogte van het budget. Tevens is de attitude van raad en college (voor de constructie van deze variabelen, zie bijlage 1) niet van invloed op de hoogte van het rekenkamerbudget.

goedkoper dan modellen waarin externe leden zitten. Ten slotte blijkt het aantal fte's ambtelijke ondersteuning negatief samen te hangen met het totaalbudget van de rekenkamer. Met andere woorden, hoe zwaarder de ambtelijke ondersteuning is, des te lager is het rekenkamerbudget. Een verklaring voor dit verband is niet direct duidelijk. Veel respondenten weten niet exact hoeveel uur ambtelijke ondersteuning er is. Vaak wordt er geschat, soms moet men het antwoord volledig schuldig blijven. Er is geen urentoerekening. Wat tijdens de gesprekken wel opviel is dat de kosten voor de ambtelijke ondersteuning in veel gevallen niet ten laste komen van het rekenkamerbudget. Wanneer een gemeenteraad het rekenkamerwerk verlicht met veel ambtelijke ondersteuning, heeft de rekenkamer kennelijk zelf minder eigen budget nodig voor haar werkzaamheden.

3.9 Verklaringen voor productiviteit van rekenkamers

In de voorgaande paragrafen is een aantal onderwerpen de revue gepasseerd die van invloed zouden kunnen zijn op de output van een rekenkamer. Het betreffen institutionele en financiële factoren en de attitude van de raad en het college over het functioneren van de rekenkamer. De enige variabelen die het aantal opgeleverde rekenkamerrapporten verklaren, zijn de hoogte van het budget en het percentage van het budget dat werkelijk besteed wordt.¹⁷ De verklaringskracht is echter matig. Budget en percentage van het budget dat besteed wordt zijn samen slechts voor 30% verklarend voor het aantal onderzoeksrapporten dat de afgelopen twee jaar door de rekenkamers is opgeleverd. Samengevat leveren de analyses uit deze en de vorige paragraaf het volgende schema op.



figuur 3: Causaal model output rekenkamer

Uit de monovariante analyse in paragraaf 3.2 tot en met 3.7 is duidelijk geworden dat bepaalde rekenkamermodellen, zoals het presidiummodel, opvallend weinig output hebben, terwijl andere

¹⁷ Het rekenkamermodel, het aantal externe leden, het aantal interne leden, het aantal fte's ambtelijke ondersteuning en de attitude van raad en college ten opzichte van het functioneren van de rekenkamer zijn allen niet van invloed op de output van de rekenkamer.

modellen duidelijk beter presteren. Een verklaring voor het ontbreken van deze samenhangen in de multivariate analyse is dat de rekenkamermodellen die qua output afwijken van het gemiddelde weinig voorkomen, deels nog maar kort bestaan en op zichzelf ook samenhangen met de gemeentegrootte en de hoogte van het rekenkamerbudget. Verschillen tussen de rekenkamermodellen worden daardoor weggecorrigeerd. Verder is duidelijk dat een groot aantal factoren niet in het onderhavige onderzoek is meegenomen. Denk bijvoorbeeld aan de omvang en kwaliteit van onderzoeken, afspraken met de gemeenteraad, de organisatiecultuur, de kwaliteit en gedrevenheid van rekenkamerleden, personele perikelen en nog vele andere omstandigheden die verklarend kunnen zijn voor verschillen in het aantal rapporten dat wordt opgeleverd.

3.10 Samenvatting

Het merendeel van de gemeenten kiest voor het instellen van een rekenkamerfunctie, terwijl ongeveer 10% voor een rekenkamer kiest. Een rekenkamer bestaat meestal uit meer personen en soms uit een directeursmodel. Bij de rekenkamerfuncties is de variatie groter. Gemeenten kiezen daar veelal voor een volledig externe commissie of een gemengde commissie. De overige modellen zijn schaarser. Ongeveer 40% van de gemeenten neemt deel aan een gemeenschappelijke rekenkamer. Bij gemeenschappelijke rekenkamers is de gemeenschappelijke regeling niet populair, meestal wordt gekozen voor een personele unie.

De onderscheiden rekenkamermodellen komen voor bij gemeenten van verschillende omvang en hebben een verschillend budget. Het presidium- en raadscommissiemodel komen vooral voor bij kleine gemeenten en hebben een laag budget. De commissie bestaande uit raadsleden komt voor bij gemeenten van gemiddelde omvang en heeft een laag budget. Externe commissies, gemengde commissies en externe directeursmodellen bewegen zich rond een gemiddelde. Directeursmodellen met eigen onderzoekers vinden we vooral bij de grote gemeenten. De output van de rekenkamers is gerelateerd aan het onderzoeksbudget. Dat betekent dat de rekenkamermodellen die we vooral bij kleine gemeenten vinden een navenant lagere output hebben dan de andere rekenkamermodellen. Kleine gemeenten zijn per inwoner weinig geld kwijt zijn aan hun rekenkamer, maar krijgen hier ook weinig onderzoek voor terug.

De hoogte van het budget hangt van een aantal factoren af. Dat is in ieder geval het inwonertal van de gemeente. Ook blijken rekenkamers met een directeursmodel met eigen onderzoekers duurder dan de overige modellen. Een groter aantal externe leden in de commissie hangt eveneens samen met een hoger budget. Ten slotte heeft men minder eigen budget nodig naarmate de secretaris de rekenkamercommissie meer (onderzoeks)taken uit handen neemt. Andere factoren, waaronder de

attitude van de raad en het college met betrekking tot de rekenkamer, hangen niet samen met de hoogte van het budget. Het rekenkamerbudget is op zijn beurt voor ongeveer 30% verklarend voor het aantal onderzoeksrapporten dat de rekenkamer in de afgelopen twee jaar heeft opgeleverd. Dat betekent echter ook dat zo'n 70% van de variantie onverklaard blijft.

In Nederland wordt ruim €18 miljoen aan rekenkamerbudget uitgegeven. Gemiddeld krijgen rekenkamers dus iets meer dan een euro per inwoner. In de afgelopen vijf jaar is dit bedrag met zo'n 10% gedaald en in de komende twee á drie jaar zal het nog eens met zo'n 4% dalen. Het verminderen van het rekenkamerbudget met vier procent in de komende vier jaar zal gevolgen hebben voor het aantal onderzoeken dat rekenkamers kunnen uitvoeren.

Hoewel er in algemene zin weinig verklaringen (behalve de hoogte van het budget) zijn gevonden voor het aantal opgeleverde onderzoeken van rekenkamers, wil dat nog niet zeggen dat we geen verklaringen kunnen vinden voor rekenkamers die volledig inactief zijn. Dit is echter een specifieke groep rekenkamers, die we in de volgende drie hoofdstukken aan een nadere analyse zullen onderwerpen.

4 Tijdelijke inactiviteit van rekenkamers

4.1 Inleiding

Hoofdstuk 4 concentreert zich op rekenkamers die tijdelijk niet functioneren. Gemeenteraden kunnen motieven hebben om een rekenkamer tijdelijk op non-actief zetten, zonder dat ze het voornemen hebben hun rekenkamer helemaal af te schaffen. Meestal gaat het om overgangssituaties. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de rekenkamers die tijdelijk inactief zijn. In paragraaf 4.2 worden de gemeenten beschreven die tijdelijk inactief zijn en wordt getracht dit fenomeen te verklaren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen gemeenten die tijdelijk geen invulling aan hun rekenkamer geven (paragraaf 4.3) en gemeenten met een rekenkamer die tijdelijk niets doet (paragraaf 4.4). Paragraaf 4.5 bevat de samenvatting.



T Tijdelijk inactief

figuur 4: Geografische spreiding tijdelijk inactieve rekenkamers

4.2 Tijdelijke inactiviteit van rekenkamers

Tijdelijke inactiviteit ontstaat als de rekenkamer gedurende een korte tijd materieel niet meer bestaat (geen verordening meer en/of niet meer bemenst is) of wanneer een rekenkamer die nog wel bemenst is tijdelijk geen output meer heeft. Een tijdelijke situatie is een wat lastig begrip. In principe kan iedere rekenkamer, zelfs zij die langdurig inactief zijn, weer volledig actief worden door een verordening en een budget vast te stellen en rekenkamerleden te benoemen. Echter, lang niet alle gemeenten zijn dat van plan. Om te kunnen spreken van een tijdelijk inactieve rekenkamer moet er concreet zicht zijn op de eindigheid van deze situatie. Dat wordt in dit onderzoek afgemeten aan een drietal criteria:

- Er moet een intentie zijn de rekenkamer actief te houden;
- Er is een duidelijke einddatum van de inactiviteit, of;

- De raad heeft concrete activiteiten gepland om de rekenkamer te activeren.

Het mag duidelijk zijn dat het oordeel of een rekenkamer tijdelijk of meer permanent inactief is interpretatie vergt. De verdeling van rekenkamers over hoofdstuk 4 en 5 is daardoor niet heel scherp te maken. In totaal zijn er 20 gemeenten gekarakteriseerd als tijdelijk inactief. Dit komt overeen met 4,8% van de gemeenten. Deze gemeenten worden in onderstaande paragrafen beschreven.

tabel 10: Duur van inactiviteit

	Gemeente	Opgericht	Inactief per	(gepland) actief per	Jaren inactief
1	Asten	2006	2012	2013	1
2	Boarnsterhim	2006	2011	2014	3
3	Dalfsen	2006	2011	2013	2
4	De Marne	2006	2009	2012	3
5	Druten	2005	2010	2013	3
6	Eemsum	2006	2009	2012	3
7	Hollands Kroon	2012	2012	2013	1
8	Kaag en Braassem	2010	2010	2012	2
9	Langedijk	2006	2012	2013	1
10	Medemblik	2006	2011	2012	1
11	Millingen a/d Rijn	2005	2009	2015	6
12	Oldambt	2010	2010	2013	3
13	Rijnwaarden	2009	2011	2012	1
14	Rijswijk	2009	2012	2013	1
15	Schiermonnikoog	2007	2009	2014	5
16	Stichtse Vecht	2011	2011	2013	2
17	Ubbergen	2010	2012	2012	0
18	Vianen	2006	2010	2013	3
19	Weesp	2010	2011	2012	1
20	Winsum	2006	2009	2012	3

Wat in tabel 10 opvalt, is dat tijdelijke inactiviteit soms vele jaren kan duren. Millingen aan de Rijn en Schiermonnikoog zijn met respectievelijk zes en vijf jaar het langst inactief. In deze gemeenten is de periode van inactiviteit langer geweest dan de periode waarin de rekenkamer actief was. Dit zijn uitzonderingsgevallen, maar een periode van inactiviteit van één tot drie jaar blijkt regelmatig voor te komen.

In de volgende paragrafen is steeds per verschijningsvorm een tabel opgenomen met de afzonderlijke gemeenten weergegeven, en gescoord op de vijf normen uit hoofdstuk 2. Steeds is weergegeven of er een verordening (norm 1) is, of die bemenst is (norm 2) en of de rekenkamerfunctie beschikt over een eigen budget (norm 3). Verder is aangegeven hoe veel onderzoeken de rekenkamer in de afgelopen twee jaar heeft opgeleverd (norm 4). Tot slot is aangegeven hoe veel jaarverslagen er in 2010 en 2011 zijn gemaakt (norm 5).

4.3 Tijdelijk geen invulling van de rekenkamer

Gemeenten kunnen te maken krijgen met omstandigheden waarin er tijdelijk geen rekenkamer is. Dit in tegenstelling tot rekenkamers die wel zijn bemenst, maar die desondanks geen output leveren. In totaal kwalificeren we 11 rekenkamers als tijdelijk niet ingevuld. Enkele rekenkamers hebben in de afgelopen twee jaar nog een output gehad (jaarverslagen, jaarplannen en rapporten), maar dat is de output uit de

tijd dat de rekenkamercommissie nog bestond. Er blijken drie omstandigheden te zijn waardoor rekenkamers tijdelijk niet meer bestaan. Dit zijn ambtelijke fusies en herindeling, wisseling van het rekenkamermodel en personele perikelen.

4.3.1 Ambtelijke fusie en herindeling

De gemeenten die hun rekenkamerfunctie tijdelijk niet hebben ingevuld betreffen in vier van de negen gevallen gemeenten die recentelijk of in de nabije toekomst te maken hebben met een ambtelijke fusie of herindeling. Dit zijn kennelijke redenen om de activiteiten van de rekenkamer tijdelijk stop te zetten. Boarnsterhim wordt in drieën gesplitst. Leeuwarden, Smallingerland en Súdwest-Fryslân krijgen elk een deel van Boarnsterhim. Wat we in Boarnsterhim zien is dat al twee jaar van tevoren besloten is de rekenkamerfunctie stop te zetten. Uit de cases Stichtse Vecht en Oldambt blijkt dat, nadat een gemeente geherindeeld is, het vervolgens wel twee á drie jaar kan duren voordat er weer een nieuwe rekenkamer ingesteld, benoemd en operationeel is. Rondom een gemeentelijke herindeling ontstaat zo een rekenkamervacuüm dat gemakkelijk enkele jaren kan duren. Dit terwijl het beleid in die periode aan grote veranderingen onderhevig is en de raad dan echt werk moet maken van kaderstelling.

tabel 11: Niet ingevulde rekenkamers waar herindeling of ambtelijke fusie speelt

Gemeente	Verordening	Bemenst	Budget	Onderzoek	Jaarverslag
Boarnsterhim	Ja	Nee	€ 0	Nee	Nee
Hollands Kroon	Nee	Nee	€ 0	Nee	Nee
Oldambt	Ja	Nee	€ 0	Nee	Nee
Stichtse Vecht	Ja	Nee	€ 63.000	Nee	Nee

4.3.2 Wisseling regionale rekenkamer

Gemeenschappelijke rekenkamercommissies blijken ook gevoelig voor frictie-inactiviteit. In vijf gemeenten was namelijk sprake van een ontbinding van een gemeenschappelijke rekenkamercommissie. In een geval kwam die ontbinding totaal onverwacht, waardoor de gemeente helemaal niets heeft kunnen regelen. Maar ook in andere gemeenten, waar de ontbinding minder onverwacht kwam, zien we vaak een vacuüm van enkele jaren. Dit gebeurt vooral wanneer de nieuw op te richten rekenkamer ook weer een samenwerkingsverband is. Zelfs zeer actieve rekenkamers, zoals die van Asten, kunnen dan tijdelijk stil komen te vallen.

tabel 12: Niet ingevulde rekenkamers met wisseling van rekenkamermodel

Gemeente	Verordening	Bemenst	Budget	Onderzoek	Jaarverslag
Asten	Ja	Nee	€ 12.500	Ja	Ja
Dalfsen	Ja	Nee	€ 13.000	Nee	Nee
Langedijk	Nee	Nee	€ 0	Nee	Nee
Millingen a/d. Rijn	Ja	Nee	€ 0	Nee	Nee
Rijswijk	Ja	Nee	€ 14.000	Ja	Nee

4.3.3 Personele perikelen

In Druten is een rekenkamerfunctie tijdelijk opgehouden te bestaan omdat de invulling van een vacature langdurig was vertraagd. Het opgeleverde onderzoek heeft betrekking op de periode dat de rekenkamer nog wel actief was.

tabel 13: Niet ingevulde rekenkamers met personele perikelen

Gemeente	Verordening	Bemenst	Budget	Onderzoek	Jaarverslag
Druten (GLD)	Ja	Nee	€ 0	Ja	Ja
Vianen	Nee	Nee	€20.000	Nee	Nee

Ten slotte was de raad in Vianen ontevreden over het functioneren van de rekenkamercommissie. Nadat de termijn van de leden in 2010 was verstreken, heeft men de vacatures niet meer ingevuld. Dit in afwachting van een mogelijke wetswijziging waarin de verplichting tot het hebben van een rekenkamer voor kleine gemeenten zou vervallen. De gemeente Vianen is gestart met een onderzoek of de Rekenkamercommissie kan worden ondergebracht bij de auditcommissie. In de auditcommissie van de gemeente Vianen zijn alle raadsfracties vertegenwoordigd maar de leden van het college zijn hiervan uitgesloten. Het voorstel is dan ook om de nieuwe auditcommissie te baseren op artikel 82 van de Gemeentewet en dit in een verordening vast te leggen. De insteek van de gemeente is om aan de wet te voldoen. Deze gemeente had een volledig externe rekenkamercommissie die na vier jaar niet meer is herbenoemd. De rapporten waren prima maar de aanbevelingen brachten weinig nieuws. De meerwaarde van de rekenkamer in de huidige vorm werd niet door de raad gevoeld. Vanaf 2010 heeft de gemeente geen actieve rekenkamerfunctie meer ingericht

4.4 Rekenkamers die tijdelijk geen onderzoek opleveren

Binnen een rekenkamer die gewoon blijft doorbestaan kunnen tijdelijke, meest interne, omstandigheden voorkomen die er toe leiden dat zij niet tot onderzoeksrapporten komt. Dit ondanks het gegeven dat alle randvoorwaarden voor elkaar lijken te zijn. Er is een rekenkamer, die is bemenst en er is een voldoende hoog onderzoeksbudget. En toch komt de rekenkamer niet tot output. In deze paragraaf worden die gevallen nader onderzocht. Er zijn negen gemeenten die een volledig geïnstitutionaliseerde rekenkamer hebben die tijdelijk niet tot output komen. Hiervoor wijzen wij een drietal omstandigheden

aan waaronder rekenkamers kennelijk stilvallen. Dit zijn ambtelijke fusie en herindeling, wisselingen van gemeenschappelijke rekenkamer en personele perikelen.

4.4.1 Ambtelijke fusie en herindeling

In Kaag en Braassem was er sprake van een gemeentelijke herindeling, waardoor de rekenkamer weliswaar nog bestond, maar twee jaar inactief is geweest. Momenteel zoekt men samenwerking met de rekenkamer Leiderdorp en is men begonnen met het eerste onderzoek. Medemblik is een gemeente die twee keer kort achter elkaar te maken kreeg met herindeling. Per 1 januari 2011 heeft een fusie plaatsgevonden tussen de voormalige gemeenten Medemblik, Wervershoof en Andijk. De voormalige gemeente Medemblik was slechts vier jaar eerder al gevormd door een fusie. Medemblik heeft dus twee fusies achter elkaar te verwerken gekregen.

tabel 14: Rekenkamers zonder onderzoek waar ambtelijke fusie of herindeling speelt

Gemeente	Verordening	Bemenst	Budget	Onderzoek	Jaarverslag
Kaag en Braassem	Ja	Ja	€ 18.000	Nee	Nee
Medemblik	Ja	Ja	€ 42.000	Nee	Nee

4.4.2 Wisseling regionale rekenkamer

In de overige gemeenten is sprake van een wisseling van rekenkamermodel. Schiermonnikoog heeft bijvoorbeeld een rekenkamercommissie waar momenteel nauwelijks activiteit is. De raad wacht op een gezamenlijke rekenkamerfunctie voor alle Friese Waddeneilanden (de VAST-eilanden). In alle gevallen waarin rekenkamers tijdelijk geen onderzoeken genereren zoeken zij samenwerking met andere gemeenten. Ook bij de niet ingevulde rekenkamers (paragraaf 4.2.1) waren opvallend vaak gezamenlijke rekenkamers betrokken. Het lijkt er op dat regionalisering van een rekenkamerfunctie dermate veel afstemmingsproblemen genereert dat bij een wijziging van het model gemakkelijk een rekenkamervacuüm van twee jaar of meer kan ontstaan.

tabel 15: Rekenkamers zonder onderzoek waar wisseling van rekenkamermodel speelt

Gemeente	Verordening	Bemenst	Budget	Onderzoek	Jaarverslag
Rijnwaarden	Ja	Ja	€ 4.000	Nee	Nee
Schiermonnikoog	Ja	Ja	€ 5.200	Nee	Nee
Ubbergen	Ja	Ja	€ 10.000	Nee	Nee
Weesp	Ja	Ja	€ 18.000	Nee	Nee

4.4.3 Personele perikelen

De rekenkamercommissie van de gemeenten De Marne, Eemsmond en Winsum is een gezamenlijke commissie die personele problemen had waardoor zij drie jaar geen onderzoeksrapport heeft opgeleverd. Nadat er een nieuwe commissie was benoemd, is de rekenkamer weer actief geworden en

heeft na afloop van de enquête, maar voorafgaand aan dit schrijven, een eerste onderzoek geleverd. Personele perikelen kunnen dus ook hier belemmerend zijn voor de output.

tabel 16: Rekenkamers zonder onderzoek met personele perikelen

Gemeente	Verordening	Bemenst	Budget	Onderzoek	Jaarverslag
Eemmond	Ja	Ja	€ 17.920	Nee	Ja
Winsum	Ja	Ja	€ 14.054	Nee	Ja
De Marne	Ja	Ja	€ 10.213	Nee	Ja

4.5 Samenvatting

Tijdelijk inactieve rekenkamers hebben de vorm dat er ofwel even geen rekenkamer bestaat, ofwel dat er wel een rekenkamer is, maar dat die een tijdje geen output levert. Momenteel zijn er 20 tijdelijk inactieve rekenkamers in Nederland. Uit de rekenkamermodellen blijkt dat er voor tijdelijke inactiviteit in de regel geen aparte structuur wordt opgezet. Een rekenkamer valt uit elkaar en er is niet direct een vervangende structuur, of een rekenkamer valt tijdelijk stil, maar blijft tijdens een overgangssituatie gewoon bestaan. In het eerste geval moet aan het eind van de overgangssituatie weer opnieuw invulling worden gegeven aan de rekenkamer. In enkele gevallen moet er een besluit over een nieuwe structuur worden genomen, moet een verordening worden vastgesteld, leden geworven en de rekenkamer feitelijk worden opgestart. Hier kunnen enkele jaren overheen gaan. In het tweede geval is de rekenkamer stilgevallen, maar wel blijven bestaan. De opstarttijd is hier echter nauwelijks korter omdat in de praktijk de bestaande rekenkamer veelal wordt vervangen voor een nieuw model.

Uit het onderzoek blijkt dat er twee belangrijke oorzaken zijn waardoor rekenkamers tijdelijk stilvallen. Dit zijn:

tabel 17: Soorten tijdelijk inactieve rekenkamers

Soort tijdelijk inactieve rekenkamer	Aantal
Niet bemenst/geen invulling	11
Volledig geïnstitutionaliseerd, maar desondanks geen onderzoek	9

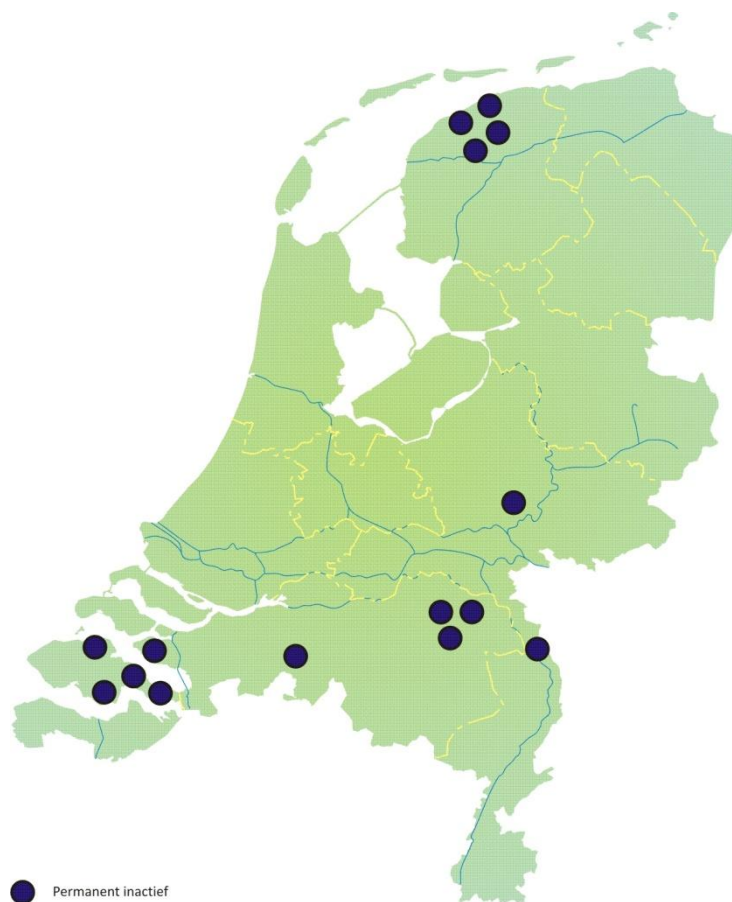
- Frictie door overgang naar een nieuw model. Wanneer een gemeente voor een nieuw model kiest, is er soms sprake van één á twee jaar inactiviteit van de rekenkamer. Daarbij kan het zijn dat er even helemaal niets geïnstitutionaliseerd is, maar het kan ook zijn dat de bestaande rekenkamer tijdelijk even geen onderzoek uitbrengt. Wanneer het nieuwe model is ingericht, heeft de nieuwe rekenkamer te maken met een vrij lange opstarttijd. Wat opvalt, is dat frictie-inactiviteit vooral plaatsvindt bij gezamenlijke rekenkamermodellen. Soms kan een gezamenlijke rekenkamer onverwacht uit elkaar vallen. Het lijkt er bovendien op dat de gesprekken en afstemming met andere gemeenten over een gezamenlijke rekenkamer bijzonder veel tijd kosten. Bij alle rekenkamers waarbij frictie-inactiviteit is waargenomen was sprake van het oprichten van of intreden bij een gezamenlijke rekenkamer.

- Fricatie door gemeentelijke herindeling. De situatie die bij herindeling het vaakst voorkomt is dat er een periode helemaal geen rekenkamer is ingevuld. Die periode kan betrekkelijk lang duren. Sommige gemeenteraden anticiperen en vullen vrijgekomen vacatures al twee jaar voor de herindeling niet meer op. Na de herindeling kan het weer lang duren voordat de nieuwe rekenkamer operationeel is. Vaak wel twee jaar. Bij een geschatte gemiddelde doorlooptijd van een onderzoek van een jaar is er dus in het slechtste geval zo'n vijf jaar lang geen rekenkameronderzoek. Tijdens een gemeentelijke herindeling moet een gemeenteraad echter belangrijke beleidsbeslissingen nemen. Indien een rekenkamer zijn rol goed invult, kan een gemeenteraad bij de kaderstelling *juist* in deze periode veel hebben aan het onafhankelijk onderzoek van de rekenkamer.

5 Permanente inactiviteit van rekenkamers

5.1 Inleiding

Permanent inactieve rekenkamers worden naar hun aard niet zo snel actief. Ze voeren geen onderzoeken uit en de gemeenteraden hebben geen concrete plannen om deze situatie binnen afzienbare tijd te veranderen. Net als in hoofdstuk 4 maken we hier het onderscheid in een aantal typen inactieve rekenkamers. We onderscheiden in de groep permanent inactieve rekenkamers onbemenste rekenkamers, zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamers en rekenkamers zonder budget. Overigens kan een inactieve status van een rekenkamer ook hier door de gemeenteraad op ieder gewenst moment worden beëindigd door het besluit te



figuur 5: Spreiding permanent inactieve rekenkamers

nemen dat de rekenkamer actief wordt, mensen zoeken en installeren en tot slot een onderzoeksbudget beschikbaar te stellen. Toch verschilt de situatie sterk van die van hoofdstuk 4. De groep gemeenten uit hoofdstuk 4 bevindt zich in een overgangssituatie en er is geen (bewust) besluit genomen tot het inactief stellen van een rekenkamer, maar een bewust besluit tot reactiveren. Bij de permanent inactieve rekenkamers in dit hoofdstuk, ligt aan het beëindigen van de rekenkamer(funcie) een expliciete keuze van de gemeenteraad ten grondslag. In totaal hebben we 15 gemeenten gevonden die meestal expliciet een keuze hebben gemaakt hun rekenkamer min of meer stop te zetten.

In paragraaf 5.2 tot en met 5.4 worden de gemeenten beschreven die hun rekenkamerfunctie permanent hebben beëindigd. Ook wordt getracht een aantal hoofdargumenten te vinden die verklaren waarom is gekozen voor het beëindigen van de rekenkamerfunctie. Voor een uitgebreidere beschrijving van de situatie van de afzonderlijke gemeenten verwijzen we naar de desbetreffende bijlage met de casus van die gemeente. We onderscheiden drie vormen van permanent inactieve rekenkamers. Bij de eerste vorm komen de gemeenten aan de orde die hun rekenkamer niet bemenst hebben. Vervolgens komt een aantal modellen van rekenkamers aan bod die zo marginaal zijn, dat zij de facto inactief zijn.

Ten slotte worden de rekenkamers behandeld die bemenst zijn, maar die vanwege het ontbreken van budget niet tot onderzoek komen.

Van alle gemeenten hebben er drie nooit een actieve rekenkamer gehad. Dat is 0,7% van de Nederlandse gemeenten. In deze drie gemeenten wonen samen minder dan 27.000 inwoners, rond de 0,2% van de Nederlandse bevolking in 2011. 12 gemeenten hebben nu geen actieve rekenkamer maar hadden die voor 2011 wel. Dat komt overeen met 2,9% van het aantal gemeenten. De rekenkamer is inactief gemaakt. Deze 12 gemeenten tellen 199.000 inwoners wat 1,2% van de Nederlandse bevolking is. Opgeteld beschikt 3,6% van de Nederlandse gemeenten niet over een gemeentelijke rekenkamer. Deze gemeenten vertegenwoordigen 1,3% van de Nederlandse bevolking.

tabel 18: Permanent inactieve rekenkamers

	Gemeente	Budget 2012	Onderzoeken 2012	Inactief per	Concreet plan reactivering
1	Bergen (L)	€0	0	2010	nee
2	Boekel	€0	0	2006	nee
3	Borsele	€0	0	2010	nee
4	Ferwerderadeel	€0	0	2011	nee
5	Het Bildt	€7.500	0	2011	nee
6	Hilvarenbeek	€0	0	2006	nee
7	Kapelle	€12.000	0	2010	nee
8	Leeuwarderadeel	€0	0	2011	nee
9	Menaldumadeel	€0	0	2011	nee
10	Mill en St. Hubert	€0	0	2011	nee
11	Noord-Beveland	€15.000	0	2010	nee
12	Reimerswaal	€25.000	0	2010	nee
13	Rozendaal	€0	0	2006	nee
14	Tholen	€6.000	0	2011	nee
15	Uden	€45.189	0	2012	nee

Permanent inactieve rekenkamers zijn er in verschillende soorten. We onderscheiden drie vormen: de niet ingevulde rekenkamers (zonder bemensing), de zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamers en de rekenkamers zonder budget. De drie onderscheiden vormen zijn ingedeeld voor wat betreft de score op de vijf normen uit hoofdstuk 2. Per verschijningsvorm is een tabel opgenomen met de afzonderlijke gemeenten weergegeven, en gescoord op de vijf normen uit hoofdstuk 2. Steeds is weergegeven of er een verordening (norm 1) is, of die bemenst is (norm 2) en of de rekenkamerfunctie beschikt over een eigen budget (norm 3). Verder is aangegeven hoe veel onderzoeken de rekenkamer in de afgelopen twee jaar heeft opgeleverd (norm 4). Tot slot is aangegeven hoe veel jaarverslagen er in 2011 en 2012 zijn gemaakt (norm 5).

5.2 Geen bemensing van de rekenkamer

Deze groep niet ingevulde rekenkamerfuncties bestaan niet of zijn in zekere zin permanent onbemenst.

tabel 19: Rekenkamers zonder bemensing

Gemeente	verordening	bemenst	budget	onderzoeken '12	Jaarverslag'11
Bergen LB	ja	nee	€0	nee	nee
Mill en Sint Hubert	ja	nee	€0	nee	nee
Menaldumadeel	ja	nee	€0	nee	nee
Ferwerderadeel	ja	nee	€0	nee	nee

Er zijn vier gemeenten met een rekenkamer die feitelijk niet (meer) bestaat. De gemeente Bergen (Limburg) heeft de activiteiten van de rekenkamercommissie stopgezet (zie Bijlage 4, casus Bergen). De gemeente heeft de mogelijkheid gecreëerd om desgewenst in de regio aan te sluiten bij een rekenkamer om een mogelijk onderzoek te laten uitvoeren. De invulling van die uitbesteding is niet vastgelegd. Maar het belangrijkste is dat de gemeenteraad geen behoefte heeft aan een extra controle-instrument. In Mill en Sint Hubert heeft de raad bewust gekozen voor een inactieve rekenkamer. In 2011 is het budget wegens bezuinigingen naar € 0 teruggebracht (zie Bijlage 4 casus Mill en Sint Hubert). Omdat de gemeente de controlerende rol van de raad toch wil versterken, wordt overwogen een samenwerking aan te gaan met het Land van Cuijk. In Menaldumadeel en Ferwerderadeel is de gezamenlijke rekenkamercommissie met nog twee andere gemeenten beëindigd door het budget op €0 te zetten.

Kenmerkend voor de meeste gemeenten in deze categorie is de kritische houding van de gemeenteraad ten opzichte van het fenomeen rekenkamer. De meerwaarde van de rekenkamerfunctie wordt niet gevoeld en wanneer er bezuinigd moet worden, kan de oppositie geen vuist maken.

5.3 Zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamer

Onder een zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamer verstaan wij enkele modellen die gebruikt kunnen worden om de rekenkamer de facto af te schaffen, terwijl toch aan de letter van de Gemeentewet wordt voldaan. Voorbeelden hiervan zijn het beleggen van de rekenkamerfunctie in het presidium of in een raadscommissie. In de verordening heeft de raad het presidium aangewezen als uitvoerend orgaan voor de uitvoering van de rekenkamerfunctie. Wanneer het presidium eigenstandig aanleiding ziet voor een onderzoek of wel op verzoek van de raad dan doet het presidium een voorstel aan de raad om daarvoor het benodigde budget beschikbaar te stellen. Het wil overigens niet zeggen dat een dergelijk model nooit output kan hebben. In beginsel kan een presidium of een raadscommissie besluiten budget voor een onderzoek vrij te maken en een onderzoeksbureau in te huren om dit te gaan uitvoeren. In het beste geval is een zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamer dus een 'rekenkamer op afroep'.

Rekenkameronderzoek als agenda-onderdeel van het presidium of de raadscommissie is geen sterke borging van onderzoek. Tot op heden is de output van elk presidium- of raadscommissiemodel altijd nul geweest (zie tabel 20: Zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamers). Daarom beschouwen we een zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamer als een bijzondere vorm van een inactieve rekenkamer.

tabel 20: Zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamers

Gemeente	verordening	bemest	budget	onderzoeken '12	jaarverslag '11
Kapelle	ja	ja, in Presidium	€12.000	nee	nee
Reimerswaal	ja	ja, in Presidium	€25.000	nee	nee
Noord Beveland	ja	ja, in Presidium	€15.000	nee	nee
Borsele	ja	ja in Presidium	€0	nee	nee
Tholen	ja	ja, in Presidium	€6.000	nee	nee
Het Bildt	ja	ja, in Presidium	€7.500	nee	nee
Leeuwarderadeel	ja	ja, in Presidium	€0	nee	nee
Uden	ja	ja, in Presidium	€45.189	nee	ja
Boekel	ja	ja, in raadscommissie Algemene zaken	€0	nee	nee
Rozendaal	ja	ja, in de raadscom- missie Financiën	€0	nee	nee

In totaal zijn er tien rekenkamers gevonden die te kwalificeren zijn als zwak geïnstitutionaliseerd. In de eerste plaats betreft het een cluster van drie gemeenten in Zeeland (zie Bijlage 4 casus 2). De gemeente Kapelle, de gemeente Reimerswaal en de gemeente Noord Beveland behoorden voorheen tot één gezamenlijke rekenkamercommissie, die er allemaal afzonderlijk voor hebben gekozen om hun rekenkamerfunctie in het presidium onder te brengen. De gemeente Kapelle stelt daarvoor maximaal € 1, - per inwoner beschikbaar, de gemeente Reimerswaal € 1,16 per inwoner en de gemeente Noord Beveland € 2, - per inwoner. De argumenten om voor het presidiummodel te kiezen waren hoofdzakelijk dat de raad meer directe betrokkenheid wilde met het controle-instrument rekenkamer. De onafhankelijkheid van de gezamenlijke rekenkamer werd door een groot deel van de raad gevoeld als afstand. De nabij gelegen gemeente Borsele en de gemeente Tholen hebben om vergelijkbare redenen ook voor het presidiummodel gekozen.

De vier Middelsee gemeenten zijn gemeenten die sterk met elkaar samenwerken en voorheen ook een gezamenlijke rekenkamercommissie hadden (zie Bijlage 4 casus Middelsee). Drie van de vier gemeenten hebben besloten de rekenkamercommissie te beëindigen en het budget op nul te zetten. De vier gemeenteraden vonden dat het onderzoek van een rekenkamercommissie voor hun gemeente onvoldoende meerwaarde had. De rekenkamerfunctie is vervolgens door twee gemeenten in het presidiummodel ondergebracht. De vier Middelsee-gemeenten gaan straks misschien afzonderlijk op in een herindelingsproces met gemeenten in Noordwest-Friesland. Het is nog lastig in te schatten, maar

de kans bestaat dat wordt aangesloten bij bestaande rekenkamers of dat een nieuwe rekenkamerfunctie wordt gecreëerd.

In de gemeente Uden is ook een presidiummodel vormgegeven (zie Bijlage 4). Hier was tot 2012 een actieve rekenkamercommissie met rapporten die goed beoordeeld werd door de raad. Maar tegelijkertijd ontstaat er vanaf 2010 het gevoel dat de kosten van de rekenkamer ten opzichte van de opbrengsten in de vorm van aanbevelingen scheef gaan lopen. De aanbevelingen worden wel overgenomen maar de impact is onvoldoende zichtbaar. Uiteindelijk kiest de gemeenteraad voor het beleggen van de rekenkamerfunctie in het presidium naar voorbeeld van de gemeente Boekel, zodat de gemeenteraad tijd kreeg om naar een nieuw model te zoeken. Het jaarverslag dat we bij Uden in tabel 20 zien, is toe te schrijven aan de werkzaamheden van de voormalige externe commissie. Sinds 2011 zijn er geen onderzoeken meer uitgevoerd. Om die reden is deze rekenkamer ingedeeld bij de permanent inactieve rekenkamers.

In de gemeente Boekel is er bij de raad en het college geen behoefte aan een verplicht controle-instrument voor de raad (zie Bijlage 4 casus Boekel). Raadsleden zeggen dicht op de materie te zitten en er is vertrouwen dat alle noodzakelijke informatie beschikbaar wordt gesteld door het college en de ambtelijke organisatie. De verplichting van het opleggen van een rekenkamer moet geen doel op zich zijn. In de gemeente Rozendaal is de rekenkamerfunctie belegd in een raadscommissie (zie Bijlage 4 casus Rozendaal). Het belangrijkste argument voor deze constructie is de beperkte omvang van de gemeente. Rozendaal is de kleinste gemeente van Nederland op het vasteland. Vanuit de raad zijn er nog nooit onderwerpen aangereikt die in aanmerking komen voor een rekenkameronderzoek. Raadsleden stellen dat men voldoende dicht op elkaar zit en dat de toegevoegde waarde van een onderzoek te gering is ten opzichte van de kosten.

Kenmerkend voor deze gemeenten is dat er theoretisch een mogelijkheid gecreëerd is voor het uitvoeren van rekenkameronderzoek. De raadscommissie of het presidium kan namelijk besluiten om een rekenkameronderzoek uit te voeren. Daartoe is echter tot op heden in de tien gemeenten geen behoefte geweest. Ook deze rekenkamers zijn inactief.

5.4 Rekenkamer zonder budget

Een manier om het werk van een rekenkamer lastig, zo niet onmogelijk te maken, is het niet beschikbaar stellen van een budget waaruit de rekenkamer(functie) haar apparaat en onderzoeken kan bekostigen.

tabel 21: Volledig geïnstitutionaliseerde rekenkamer zonder budget

gemeente	verordening	bemenst	budget	Onderzoek '12	Jaarverslag '11
Hilvarenbeek	ja	ja	€ 0	nee	nee

In totaal is er één rekenkamerfunctie gevonden die te kwalificeren is als een rekenkamer zonder budget die niet belegd is in een presidium of raadscommissie. In de gemeente Hilvarenbeek is sinds 2005 een rekenkamercommissie ingericht bestaande uit alleen twee raadsleden (één van de oppositie en één van de coalitie). Het argument is dat met deze evenwichtige afspiegeling van de raad een brede en duidelijke binding met de raadsleden is gecreëerd. Bij de rekenkamercommissie is de ambitie neergelegd om geen enkel rekenkameronderzoek uit te voeren, maar wel aan de letter van de wet te voldoen. In de praktijk is er geen verzoek vanuit de raad gekomen voor onderzoeken. De raadsleden in de rekenkamercommissie hebben in de ruim vier jaar toch een poging tot een onderzoek gedaan, maar ze hebben de tijdsbesteding onderschat. Het onderzoek is gestart door de twee raadsleden maar door gebrek aan tijd en prioriteit is het onderzoek niet voltooid en gerapporteerd. Omdat de gemeenteraad geen budget ter beschikking heeft gesteld is uitbesteding van onderzoek feitelijk onmogelijk. In 2010 wil een nieuwe meerderheid van de raad een volledig externe rekenkamer. Tegelijkertijd ontstaan ook financiële problemen door de crisis, er moet bezuinigd worden.

Het instellen van een externe commissie wordt uitgesteld en de burgemeester krijgt de vraag om contact te leggen met de gemeente Oisterwijk. Het idee is om bij de rekenkamer van deze gemeente rekenkameronderzoek in te kopen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport waren er nog geen concrete plannen om dit af te spreken.

Kenmerkend voor deze groep is dat de gemeenteraad geen budget ter beschikking van de rekenkamerfunctie heeft gesteld. In de voorgaande rekenkamermodellen hebben we gezien dat een budget van € 0,- ook vaak samengaat met een niet ingevulde of zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamer. Maar ook als er een rekenkamercommissie bemenst is, kan het ontbreken van een budget op zichzelf al een oorzaak zijn, dat de commissie niet tot onderzoeken kan komen. Het is een inactieve rekenkamer.

5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is achterhaald hoeveel permanent inactieve rekenkamers in Nederland te vinden zijn, wat hun verschijningsvormen zijn en wat de mogelijke oorzaken van hun inactiviteit zijn. Op dit moment zijn er 15 permanent inactieve rekenkamers. Het permanent inactief worden van een rekenkamer is altijd het gevolg van een bewuste keuze van een gemeenteraad. Er is een aantal strategieën gevonden waarmee gemeenten hun rekenkamer deactiveren. Deze strategieën komen er op neer dat de gemeenteraad ervoor kiest de organisatorische randvoorwaarden voor een rekenkamer zo te

marginaliseren, dat productie van onderzoeken eigenlijk niet meer mogelijk is. Gemeenteraden doen dit door:

- geen leden in de rekenkamer te benoemen;
- de rekenkamerfunctie te marginaliseren door haar te beleggen bij het presidium of een raadscommissie. In het beste geval ontstaat zo een ‘rekenkamer op afroep’, maar in de praktijk zien we dat de raden geen enkele behoefte hebben aan onderzoek waardoor er geen productie is;
- geen budget toe te kennen;
- of een combinatie van bovenstaande zaken.

Wanneer een gemeenteraad de keuze maakt de rekenkamer te marginaliseren, kiest hij meestal voor het niet benoemen van leden of het beleggen van de rekenkamerfunctie in het presidium of een raadscommissie. Op grond van artikel 81f en artikel 81 oa mag de burgemeester geen lid zijn van de rekenkamerfunctie. Bij het presidiummodel hebben enkele gemeenten de burgemeester daarom uitgesloten zodra het presidium als rekenkamer actief wordt. Maar enkele gemeenten hebben dat niet gedaan. Een enkele keer zien we dat het budget op nul wordt gesteld en de raad tevens aangeeft geen behoefte te hebben aan onderzoek.

6 Argumenten tegen een actieve rekenkamer

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke argumenten respondenten hebben genoemd die de gemeenteraden hebben om een rekenkamer inactief te maken en/of te houden. Hiervoor zijn de cases die in de bijlage 4 staan gebruikt. De cases zijn opgesteld per gemeente of per groep gemeenten die samenwerkten in een rekenkamer. In deze paragraaf worden alleen de gemeenten behandeld waarvan de rekenkamer permanent inactief zijn volgens de normen van dit onderzoek. Dat betekent dat ze geen onderzoeken hebben gedaan in 2011 en 2012 en geen concrete plannen hebben om de rekenkamer te reactiveren.

tabel 22: Argumenten voor een inactieve rekenkamer

	Bergen	Boekel	Borsele	Rozendaal	Ferweradeel	Het Bildt	Hilvarenbeek	Kapelle	Leeuwarderadeel	Menaldumdeel	Mill en st. Hubert	Noord-Beveland	Reimerswaal	Tholen	Uden	Totaal aantal
De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	12
De rekenkamer is onafhankelijk waardoor de gemeenteraad geen invloed heeft op de onderwerpkeuze.					X	X	X	X	X		X	X	X			8
Rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe	X	X					X	X			X	X				6
De gemeente is zo klein dat de gemeenteraad vindt dat een rekenkamer onnodig is				X	X	X		X	X							5
Het VNG-standpunt over de mogelijke afschaffing van rekenkamers in kleine gemeenten maakte de gemeente afwachtend.					X	X		X	X							4
De nadelen van een rekenkamer, die voor drie gemeenten bij toerbeurt onderzoek verricht.								X			X	X				3
De bezuinigingen kwamen bij de rekenkamer terecht			X							X	X					3
Er is geen sanctie op de afwezigheid van een rekenkamer door een hogere overheid							X		X							2
Het politieke klimaat is niet volledig dual gericht	X						X									2
De gemeente wacht regionale samenwerking af														X		1
Gemeente wil alleen onderzoeken als de raad dat vraagt														X		1

In tabel 22 zijn de argumenten opgenomen die door gemeenten worden aangevoerd voor de inactiviteit van hun rekenkamer. De meest genoemde staan boven in de tabel. In de onderstaande paragrafen worden deze argumenten inhoudelijk nader uitgewerkt, te beginnen met de meest genoemde. Op de vaker genoemde argumenten gaan we wat uitvoeriger in dan op de meer incidentele argumenten.

6.2 De aangevoerde argumenten

6.2.1 De aanbevelingen sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten

Dit argument werd door twaalf gemeenteraden aangevoerd. Het was bij geen enkele gemeente de enige reden om een rekenkamer inactief te maken, maar het is altijd samen met andere redenen opgevoerd. Logischerwijs voerden de drie gemeenten die nooit een actieve rekenkamer hebben gehad dit argument niet aan. Zij hebben immers nooit te maken gehad met aanbevelingen. Bij sommige gemeenten werd dit argument sterk naar voren gebracht, zoals in de Middelseegemeenten en Reimerswaal. In andere gemeenten was het bij een afzonderlijk rapport van toepassing, zoals in Uden. Zeker als een rekenkamer veel rapporten maakt, is er een kans dat er een rapport tussen zit waarvan de aanbevelingen volgens de raad onvoldoende aansluiten.

De rapporten die door de rekenkamers werden gepresenteerd, waren op een paar uitzonderingen na door externe, professionele bureaus gemaakt. Over de kwaliteit van de rapporten zijn de geïnterviewde raadsleden, collegeleden en griffiers in meerderheid positief. Kwalificaties als een helder normenkader, een duidelijke onderbouwing, grondig en professioneel werden vaak genoemd. In die zin wijkt deze bevinding niet af van het positieve beeld over alle Nederlandse rekenkamers die in paragraaf 3.7 is gepresenteerd. Maar ook kwamen negatieve punten aan de orde en die raakten voornamelijk de aanbevelingen. De volgende termen werden door diezelfde geïnterviewden gebruikt om de aanbevelingen in de eindrapportages te typeren: niet concreet genoeg, niet implementeerbaar, geen maatwerk, te algemeen, te theoretisch en niets nieuws. Het punt van te theoretisch en te academisch werd ook genoemd bij de toegankelijkheid van het eindrapport. Kortom: “het ziet er allemaal heel mooi uit, maar je hebt er niet veel aan.” Kleine gemeenten die voor een inactieve rekenkamer hebben gekozen, vinden het uitgeven van €10.000 aan zo'n rapport zonde van het geld.

Er zijn ook gemeenten, zoals Uden, waarin de rekenkamer voorheen vrijwel alle onderzoeken zelf uitvoerde. De rapporten sluiten dan volgens de betrokkenen heel erg goed aan bij de plaatselijke situatie. De rekenkamer van Uden heeft met een rapport nog een prijs gewonnen van de NVRR, de ‘groenling’. Toch is ook in Uden genoemd dat de rapporten soms minder goed aansloten bij de praktijk. Hier speelde dat er ook een afweging werd gemaakt van de kosten van de rapporten. De rekenkamer van Uden kostte in haar actieve periode ongeveer €71.000 per jaar en leverde jaarlijks twee rapporten op. Uiteindelijk besloot Uden om bij het aflopen van de termijn van de rekenkamer over te gaan op het presidiummodel, zodat alleen onderzoek zou plaatsvinden als er een onderwerp was dat volgens de gemeenteraad om onderzoek vroeg. Sinds de invoering van dit model is er geen onderzoek meer voorgesteld.

6.2.2 Te onafhankelijke onderwerpkeuze

Dit argument werd door acht gemeenten aangevoerd. Het betreffen twee gezamenlijke rekenkamers die voor zeven gemeenten werkten, te weten de gemeenten uit de cases Middelsee en Zeeland. De gemeenteraden van deze zeven gemeenten hadden er geen vrede mee dat de onderwerpen uiteindelijk werden vastgesteld door de rekenkamer zelf. Soms vonden ze de gekozen onderwerpen onnodig, soms wilden ze zelf heel graag een ander onderwerp. In Leeuwarderadeel was er onbegrip waarom de rekenkamer niet uitlegde waarom een bepaald onderwerp niet werd gekozen. Dit werd ook in de Zeeuwse gemeenten gehoord. De rekenkamervoorzitters vonden zelf desgevraagd dat vanwege hun onafhankelijke positie het zelfstandig kiezen van een onderwerp geen probleem had mogen zijn. Het presidium van Reimerswaal heeft zelfs een keer expliciet verzocht een onderzoek *niet* uit te voeren omdat hij van mening was dat het te onderzoeken beleid van te recente datum was. Aanbevelingen uit een prematuur onderzoek zouden volgens de raad niet direct kunnen worden uitgevoerd. Dit verzoek werd echter onder het argument van onafhankelijkheid terzijde gelegd. Ook hebben meerdere raadsleden en griffiers aangegeven dat de onderwerpkeuze bepaald leek door de rapporten die andere rekenkamers of bureaus in Nederland hadden uitgevoerd. Enkele gemeenten gaven aan dat onderwerpen werden gekozen nadat ze toevallig ook waren uitgevoerd in buurgemeenten of in andere rekenkamers waarin hun rekenkamerleden ook zaten. De rapporten zagen er volgens de raadsleden allemaal hetzelfde uit. In beide gezamenlijke rekenkamers waarin dit argument speelde was er door de jaren heen sprake van een geleidelijke verwijdering tussen rekenkamer en gemeenteraad. Eerst was er verbazing, daarna onbegrip en ten slotte (grote) irritatie. Hiermee legde vooral dit argument de basis voor de latere deactivering van de rekenkamer.

In alle gemeenten waar dit argument speelde, was sprake van een gemeenschappelijke rekenkamer met andere gemeenten. Geen enkele gemeente met een zelfstandige rekenkamer gebruikte dit argument. Het lijkt er op dat het samenwerken vaardigheden van de rekenkamer en de gemeenteraad vereist die niet voldoende aanwezig waren. Bij de gemeenschappelijke rekenkamers kwam er nog bij dat de aangedragen suggesties voor onderwerpen van afzonderlijke gemeenteraden nog minder kans hadden om te worden uitgevoerd.

De leden van de twee betrokken rekenkamers waren voor een groot deel (soms zeer) ervaren leden van andere gemeentelijke rekenkamers. Rekenkamers investeren aan de voorkant om suggesties van de gemeenteraad te krijgen voor onderwerpen, maar vinden dan vaak dat dat de suggesties tegenvallen. Het is ons echter niet duidelijk geworden waarom de rekenkamers niet meer werk hebben gemaakt van een betere afstemming met de gemeenteraad en uitleg aan de gemeenteraad van de gekozen werkwijze. In ieder geval heeft de inspanning van de rekenkamers er niet toe geleid dat de (soms zelfs forse) kritiek

op de onderwerpkeuze niet is omgeslagen in meer begrip. Veel van de raadsleden en griffiers wekten de indruk moeite te hebben gedaan om de onderwerpkeuze meer af te stemmen op de lokale ontwikkelingen. Door enkele raadsleden werd naar voren gebracht dat de binding tussen leden van de rekenkamer van verre, zonder lokale binding en soms met een wetenschappelijke achtergrond, niet altijd aansloot bij de cultuur van de gemeenteraden van de kleine gemeenten. Wat bij de raadsleden dan ook naar voren komt is dat de rekenkamer door de gemeenteraad wordt betaald en dat er daarom meer medewerking werd verwacht. Het hameren op het aambeeld van onafhankelijkheid werd niet begrepen door de gemeenteraad. En een onderzoek dat onder zo'n slecht gesternte start, heeft minder kans om goed te landen. In de afstemming van de cases werd door de rekenkamers weinig begrip getoond voor de opmerkingen hierover. Meestal herkenden de leden van de rekenkamer zich niet in het geschetste beeld, hieruit blijkt ook dat het onbegrip tot op heden door is gegaan.

Het blijkt verder dat een gezamenlijke rekenkamer soms meer bij de ene gemeente past dan bij de andere. Dat is goed te zien bij de gezamenlijke rekenkamer van Dalfsen, Ommen en Staphorst. De raden van Dalfsen en Staphorst hadden veel problemen met de onafhankelijke opstelling van de rekenkamer waardoor uiteindelijk de rekenkamer zelf opstapte. Ommen was daarentegen wel tevreden met precies dezelfde opstelling en werkwijze en ging vervolgens door met de bestaande rekenkamer. Duidelijk mag ook zijn dat er een zekere chemie moet zijn tussen de externe leden van de rekenkamer en de gemeenteraad. De houding, onafhankelijkheidsattitude en cultuur zijn ingrediënten die moeten matchen met de lokale gebruiken en die kunnen bij de ene gemeente matchen en bij de andere niet.

6.2.3 De rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe

Dit argument is door zes gemeenten aangevoerd. Volgens de meerderheid van de geïnterviewden in Hilvarenbeek zijn er al genoeg controle-instrumenten voor de gemeenten zonder een rekenkamer. Als eerste wordt de accountantscontrole genoemd. Maar ook het reguliere raadswerk, de artikel 213a-onderzoeken en de wat minder vaak gebruikte raadsonderzoeken (artikel 155a Gemeentewet) worden door de geïnterviewden genoemd. Bij de gemeenteraad is er geen gevoel dat er te weinig toezicht wordt gehouden zonder de rekenkamer. Er is eerder een gevoel van overlap. Ook bij een aantal gemeenten die al wel een rekenkamer hadden wordt dit argument genoemd om de rekenkamer af te schaffen.

6.2.4 De gemeente is zo klein dat een rekenkamer onnodig is

Dit argument is bij vijf gemeenten aangevoerd. De gemeente Rozendaal (1.500 inwoners) vindt zichzelf zo klein dat een rekenkamer overbodig is. Een geïnterviewde gaf aan dat de gemeente Rozendaal zelfs minder inwoners heeft dan een gemiddelde flat in de Bijlmer in de gemeente Amsterdam. Zij hebben om die reden nooit een rekenkamer ingesteld. Die stelligheid ten aanzien van

het overbodig zijn van een rekenkamer is bij zowel raadsleden, griffiers als collegeleden aangetroffen. Er is in deze kleine gemeenten voldoende overzicht, zo wordt gesteld, om te weten of het beleid doelmatig wordt uitgevoerd, zo is de redenering. Dit argument is ook gebruikt door vier andere kleine gemeenten om hun bestaande rekenkamer te deactiveren.

6.2.5 Het VNG-standpunt over kleine gemeenten maakte afwachtend

Kleine gemeenten geven aan dat het voor hen te duur is om een rekenkamer in te richten. De VNG heeft in een reactie daarop aangegeven dat de verplichting tot het instellen van een rekenkamer voor gemeenten wel afgeschaft zou kunnen worden. Daarbij verwijst de VNG naar het oorspronkelijke advies van de Staatscommissie dualisering gemeentebestuur waarin wordt gesteld dat de gemeenteraad autonoom is in besluiten tot de instelling van een rekenkamer. Vrijwel alle kleine gemeenten die een inactieve rekenkamer hebben dachten dat er een gerede kans was dat dit VNG-standpunt zou worden doorgevoerd. De minister heeft echter op 19 april 2012 per brief de aan de Tweede Kamer laten weten dat er géén verandering van de wet zou komen naar aanleiding van het rapport Berenschot. Bij veel gemeenten van de casestudie was niet bekend dat de minister op 19 april 2012 een brief had geschreven en daarin expliciet had aangegeven niet voornemens te zijn de verplichting tot het instellen van een rekenkamer op te heffen. Recent heeft de minister in reactie op Kamervragen per brief op 11 januari 2013 wederom gesteld dat hij vast houdt aan het bestaan van een (actieve) rekenkamer.

6.2.6 Gezamenlijke rekenkamer bij toerbeurt te weinig zichtbaar

Van de 15 gemeenten met een inactieve rekenkamer zijn er negen die deelnamen in een gemeenschappelijke rekenkamer. Kenmerkend voor deze gemeenschappelijke rekenkamers is dat de afstand tussen de gemeenteraden en de rekenkamer als vrij groot wordt beoordeeld. Het feit dat de rekenkamer voor meerdere gemeenten werkt, doet afbreuk aan de positie van de rekenkamer. Het ambitieniveau van een rekenkamer is veelal één of maximaal twee onderzoeken per jaar. Bij het werken voor meer dan één gemeente kan een rekenkamer zeker een jaar uit beeld zijn. In de doorlooptijd van het onderzoek gaat de meeste aandacht uit naar het feitelijke onderzoek en niet naar communicatie met de raden. Het lijkt er op dat de gemeenschappelijke rekenkamers veel moeite hebben gehad om dit goed duidelijk te maken aan hun gemeenteraden.

6.2.7 De bezuinigingen kwamen bij de rekenkamer terecht

Dit argument is in drie gemeenten genoemd. Als de gemeenteraad de ambitie heeft om op zichzelf te bezuinigen, dan wordt de rekenkamer soms naar voren geschoven. Dit gebeurde in de gemeenten Borsele, Tholen en in Mill en Sint Hubert. Het proces van bezuinigen is dynamisch en ofschoon het altijd de gemeenteraad is die er toe besluit, lijkt het dat de ideeën om de bezuinigingen daar te laten

vallen niet alleen van de gemeenteraad afkomstig zijn. Het ambtelijk apparaat en het college hebben in deze discussie ook een rol. Achteraf is niet altijd te achterhalen wie het initiatief neemt, maar uiteindelijk besluit de gemeenteraad conform het budgetrecht hiertoe zelf.

Het bezuinigen op een rekenkamer komt overeen met de ontwikkelingen binnen vrijwel alle gemeentelijke beleidsvelden. Het merendeel van de geïnterviewden is van mening dat ook op rekenkamers een evenredig deel bezuinigd moet worden. Opvallend is echter wel dat de gemeenteraad er bij drie gemeenten voor kiest om het gehele budget weg te bezuinigen. Dus op voorhand € 0 beschikbaar te stellen. Waarom in deze gevallen niet minder op de rekenkamer is bezuinigd, is niet duidelijk geworden in dit onderzoek. Wel gaf een aantal geïnterviewden aan dat het onder maatschappelijke druk lastig kiezen is tussen een sportveld, een zwembad of een rekenkamer.

6.2.8 Er is geen sanctie op de afwezigheid van een rekenkamer

Het ontbreken van een sanctie op de afwezigheid van een rekenkamer is geen inhoudelijk argument, maar eerder een technische randvoorwaarde om de rekenkamer te kunnen afschaffen. In Hilvarenbeek en Mill en Sint Hubert werd dit argument door een aantal raadsleden, collegeleden en griffiers genoemd. De huidige wetsartikelen in de Gemeentewet voorzien, zo werd gesteld, niet in toezicht van een hogere overheid op de juiste naleving van de wet. De onderbouwing van dit argument wordt door een aantal geïnterviewden toegelicht met “het burgerjaarverslag maken we ook niet meer en niemand valt erover”. Inmiddels is de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) van kracht en creëert mogelijkheden voor toezicht tussen bestuurslagen: het interbestuurlijke toezicht. De provincies houden onder andere toezicht op gemeenten en in de Provincie- en de Gemeentewet zijn daartoe (herijkte en gerevitaliseerde) toezichtinstrumenten opgenomen. Bovendien kan, los van de Wet RGT, van de overheid worden verwacht dat zij de wet naleeft om gezagsverlies zoveel mogelijk uit te sluiten.

6.2.9 Het politieke klimaat is niet volledig dual gericht

De rekenkamerfunctie is een onderdeel van de Wet dualisering gemeentebestuur die in 2002 in werking is getreden. De functie van een rekenkamer komt in een duale omgeving beter tot zijn recht dan in de oude cultuur. In Hilvarenbeek en Bergen (L), blijkt dat de bestuurscultuur nog niet volledig dual is. In Hilvarenbeek was van meet af aan ook weinig behoefte aan een rekenkamer omdat zowel de gemeenteraad als het college deze duale versterking van het lokale bestuur niet nodig vonden.

6.3 Reflectie op de argumenten

De meest genoemde reden om geen rekenkamer actief te houden is het tekort aan praktisch nut van de aanbevelingen. Dit hangt bij een aantal gemeenten samen met de onderwerpkeuze waarin de gemeenteraad zich niet altijd kan vinden. Voor minder goed bruikbare aanbevelingen geldt dat er geen

sprake is van een onoverkomelijk probleem. Goed overleg kan hier een oplossing brengen en verbetering bij een volgend onderzoek. Als argument is het vergezocht. Een geïnterviewde stelde ook: “Als je in een auto niet lekker of goed rijdt dan ga je ook niet voortaan lopen, maar ruilt de auto in voor een betere”.

Het probleem van de onafhankelijke onderwerpkeuze door de rekenkamer wordt door de gemeenteraden vaak genoemd. Waarom zou je betalen voor iets (een onderzoek) dat je niet hebt gevraagd? Toch is het de vraag of hier niet veel meer sprake is van een verstoorde verhouding tussen gemeenteraad en rekenkamer dan van een verkeerd opgezet instrument. In meer dan 95% van de Nederlandse gemeenten is hiervan immers geen sprake en die gemeenten hebben met dezelfde regels te maken. Gemeenteraad en rekenkamer zijn geen toeschouwers in de discussie maar deelnemers en zouden met een andere opstelling wellicht meer kunnen bereiken. Het argument wordt dan wel sterk gevoeld, maar is vrij zwak omdat het veeleer op degene die het gebruikt terugslaat dan op de situatie of op de wet. Kortom communicatie gedurende het gehele proces van onderwerpengroslijst tot selectie, van start tot rapportage, vereist een open dialoog tussen de (vertegenwoordiging van de) raad en de rekenkamer. Het is dus van belang de betrokkenheid van de rekenkamer vast te leggen in een cyclisch overleg tussen raad en rekenkamer.

Dat een gemeente door zijn omvang geen rekenkamer nodig heeft, wordt door een zestal gemeenten genoemd. In Nederland zijn veel meer kleine gemeenten dan de gemeenten die dit argument gebruikten om geen rekenkamer te activeren. Sommige daarvan hebben een eigen rekenkamer, andere gemeenten sluiten zich bij een gemeenschappelijke rekenkamer aan. Omdat zo veel meer kleine gemeenten wel een rekenkamer hebben is de kleine omvang van de gemeente geen valide argument.

De reden dat een rekenkamer niets extra's aan de overige controle-instrumenten toevoegt, is onjuist. Elk controle-instrument in de controletoren heeft een eigen werkgebied en inrichting en voegt daardoor iets toe. De aanwezigheid van alle instrumenten zorgt voor een volledige dekking van de controlerende taak van de gemeenteraad. Willens en wetens een controle-instrument ongebruikt laten brengt daardoor risico's met zich mee waarvan de gemeenteraad zich welbewust dient te zijn. Dit is een argument -om geen rekenkamer in te stellen- met de nodige risico's. Het risico bestaat dat er te weinig op doeltreffendheid en doelmatigheid wordt toegezien door de gemeenteraad.

Een ander argument is dat er geen sanctie is op het niet hebben van een actieve rekenkamer, zo stelden enkele gemeenteraden. Dat er geen sancties zijn is juist. De vraag is waarom gemeenten dit als argument noemen omdat er veel meer wetten en regelingen zijn waar geen sancties aan zijn verbonden,

die wel worden uitgevoerd door deze gemeenten. Waarschijnlijk stellen gemeenten zelf ook regels in zonder sancties. Het is een gezocht argument.

Dan is er het argument dat een gemeente nog niet dual is gericht. Het ligt voor de hand wanneer een gemeente niet dual wil werken dat er dan ook geen duale instrumenten als een rekenkamer zullen worden ingesteld. Het duale stelsel is een feit. Niet geheel dual werken geeft het risico dat de gemeenteraad niet kritisch genoeg is op het college van B en W. Vijf gemeenten noemden de uitspraak van de VNG naar aanleiding van het rapport Berenschot om de wettelijke verplichting te laten verdwijnen. Zoals gesteld, is de minister niet voornemens de wettelijke verplichting op te heffen en heeft daarover de Tweede Kamer tweemaal geïnformeerd. Van gemeenten mag worden verwacht alle relevante ontwikkelingen te volgen, maar van het ministerie mag ook worden verwacht dat gemeenten actief, tijdig en juist worden geïnformeerd.

Ten slotte is er de budgettaire spanning. Als er al een argument is dat voor werkelijk iedere gemeente zou kunnen gelden in Nederland, dan is het dit argument wel. Elke gemeente moet wel eens bezuinigen. Het verklaart ook niet waarom bij sommige gemeenten het hele budget werd weggesneden en niet maar een deel. Er is natuurlijk voor iedere rekenkamer, afhankelijk van de omvang (aantal inwoners) van het werkgebied een zeker financieel gegarandeerd minimum noodzakelijk. Bij de gemeenten is een aantal effectief opererende rekenkamers naar voren gekomen met een budget van rond de €7.500 per jaar. Voor een controlerend orgaan naar doelmatigheid als een rekenkamer is het belangrijk om scherp naar de eigen doelmatigheid van besteding van budgetten te kijken, zeker in financiële krappe tijden. Dit vereist van de rekenkamer wellicht minder onderzoeken op jaarbasis, maar ook een (nog) scherpere aanbesteding bij bureaus of efficiëntere inzet van eigen uren. Over de besteding van het budget leggen rekenkamers verantwoording af in jaarverslagen en dan is het aan de raad kritisch te bezien of de middelen doelmatig zijn besteed.

7 Conclusies

In het conclusiehoofdstuk geven we de rode lijn van onze bevindingen weer. De paragraafindeling komt grofweg overeen met de onderzoeksvragen die in paragraaf 1.2 zijn opgeworpen. Wij behandelen eerst de institutionalisering van de rekenkamers (paragraaf 7.1), daarna het budget (7.2) en vervolgens de output van rekenkamers (7.3). In paragraaf 7.4 geven we de gevonden verklaringen voor de productiviteit van rekenkamers weer. Ten slotte gaan we in paragraaf 7.5 in op aantallen en typen inactieve rekenkamers en de oorzaken van hun inactiviteit.

7.1 De organisatie van rekenkamers

Gemeenten kiezen in overgrote meerderheid voor een rekenkamer*functie* in plaats van een reken*kamer*. Ongeveer 10% van de gemeenten kiest voor het instellen van een reken*kamer*. Reken*kamers* bestaan meestal uit meer personen, hoewel soms ook voor een directeursmodel wordt gekozen. Bij rekenkamer*functies* zijn vooral de volledig externe commissie en de gemengde commissie in zwang. Het beleggen van een rekenkamer*functie* in het presidium, een raadscommissie en het instellen van een rekenkamercommissie bestaande uit alleen raadsleden komt vooral voor in kleine gemeenten. Directeursmodellen zien we vooral in de grote gemeenten.

De bemensing van de rekenkamerfunctie verschilt van model tot model. Wanneer een rekenkamer in het presidium of een raadscommissie is belegd, is het gebruikelijk dat iedere fractie vertegenwoordigd is. Een volledig externe rekenkamercommissie bestaat meestal uit drie externe leden (waaronder de voorzitter) en een gemengde commissie bestaat uit drie externe leden (waaronder de voorzitter) en drie raadsleden.¹⁸ Ten slotte bestaan de directeursmodellen per definitie uit één persoon.

De meeste rekenkamers worden ambtelijk ondersteund. Bij een rekenkamer die in het presidium is belegd en een commissie bestaande uit raadsleden is die ambtelijke ondersteuning gemiddeld genomen minimaal. Ook wanneer wordt gekozen voor een directeursmodel is de ambtelijke ondersteuning beperkt, wellicht omdat achter de directeur vaak een adviesbureau staat. De gemengde en externe commissie ontvangen de meeste ambtelijke ondersteuning.

Het gekozen rekenkamermodel blijkt geen vaststaand gegeven te zijn. Gemeenteraden kunnen om allerlei redenen van model wijzigen en zij doen dat ook regelmatig. Bij bijna 38% van de rekenkamers is dat in de afgelopen vijf jaar gebeurd en bij bijna 15% van de gemeenteraden zijn er concrete plannen om het rekenkamermodel te gaan wijzigen. Een paar ontwikkelingen valt op. Er is een netto-beweging

¹⁸ Medianen.

van gemengde naar volledig externe commissies. Verder valt op dat er nogal wat beweging te zien is bij de regionale rekenkamers. Sommige gemeenteraden besluiten om uit een regionale rekenkamer te stappen en een eigen rekenkamer op te zetten. Maar de beweging andersom, van een eigen naar een regionale rekenkamer, is ongeveer even omvangrijk. Ook zijn er nogal wat gemeenten die uit een regionale rekenkamer stappen om vervolgens op zoek te gaan naar een andere regionale aansluiting. De indruk bestaat dat het leven in een regionale rekenkamer onvoorspelbaarder is dan het bestaan als eigen rekenkamer.

7.2 Rekenkamers en hun budget

Het hebben van een eigen budget is een belangrijk middel voor rekenkamers om hun taken onafhankelijk uit te voeren. De meeste rekenkamers hebben dan ook een eigen budget dat ze vrij kunnen besteden. Uit dat budget moet doorgaans een aantal zaken worden bekostigd, te weten de vacatiegelden van de rekenkamerleden, onderzoek en overige kosten. Ook moeten soms de kosten van de ambtelijke ondersteuning van het budget worden afgetrokken. Alle rekenkamers bij elkaar opgeteld beschikken over ruim € 18 miljoen aan budget. Het mediane budget van een rekenkamer ligt op zo'n € 25.000. De hoogte van het budget is sterk afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. De hoogte van het rekenkamerbudget blijkt samen te hangen met de volgende institutionele zaken:

1. Een gemeente met meer inwoners betekent meer budget voor de rekenkamer, ook verhoudingsgewijs. Grotere gemeenten geven per inwoner een hoger budget dan kleinere.
2. Directeursmodellen ontvangen een beduidend hoger budget dan andere modellen (ook wanneer dit gecorrigeerd is voor onder andere gemeentegrootte).
3. Rekenkamers met meer externe leden ontvangen een hoger budget. Rekenkamerfuncties met alleen raadsleden in de commissie hebben relatief weinig budget.
4. Meer ambtelijke ondersteuning gaat samen met een lager onderzoeksbudget.

In de afgelopen vijf jaar is het budget, vooral door bezuinigingen, flink gedaald. Meer dan de helft van de rekenkamers heeft met een budgetverlaging te maken gehad wat geresulteerd heeft in een netto daling van het totaalbudget van de rekenkamers met bijna € 2 miljoen. Een daling van 10%. Bezuinigingen is het belangrijkste argument voor de budgetdaling. De overgang naar een ander rekenkamermodel, personele wisselingen en gemeentelijke herindeling worden vaak als momentum gebruikt om in het rekenkamerbudget te snijden. Deze dalende trend zet naar verwachting door. Bijna een op de vijf geïnterviewden verwacht op korte termijn een bezuiniging op de rekenkamer. De schattingen van de bedragen die nu al bekend zijn komen over heel Nederland uit op € 0,76 miljoen. In zeven jaar tijd

raken de rekenkamers daarmee zo'n 14% van hun budget kwijt. Dit getal is nog niet voor inflatie gecorrigeerd, waardoor de werkelijke afname nog eens hoger zal uitvallen.

7.3 Output van de rekenkamer

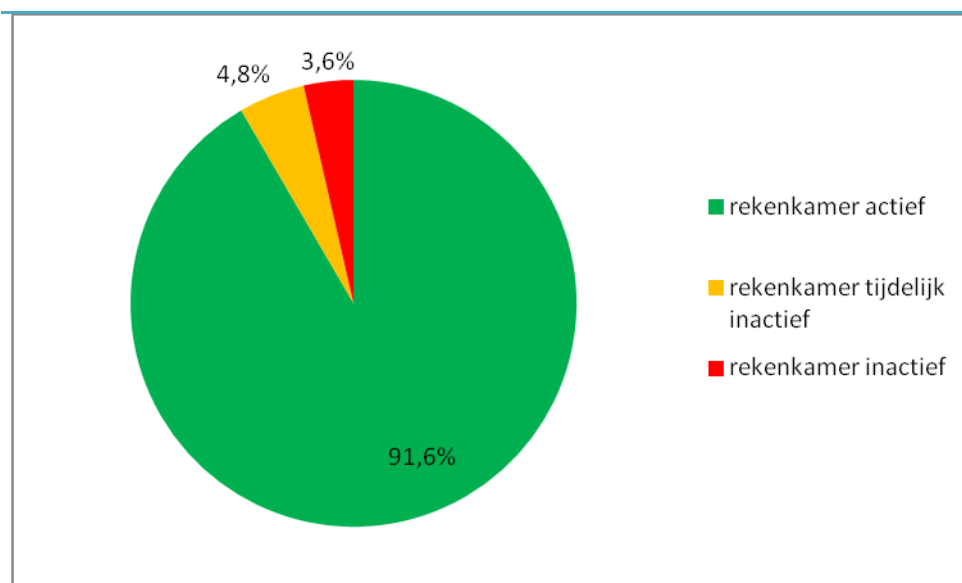
De output van de gemiddelde rekenkamer ligt behoorlijk op niveau. Het aantal jaarplannen, jaarverslagen en onderzoeksrapporten verschilt echter sterk per rekenkamermodel. Wanneer de rekenkamer in het presidium of een raadscommissie is belegd, is de output vooralsnog gelijk aan nul. Een commissie met alleen raadsleden heeft een output van gemiddeld iets minder dan één rapport per jaar. De productie van een externe commissie, een extern ingehuurde directeur en een gemengde commissie ligt tussen de 1,25 en 1,5 rapporten per jaar. Ten slotte hebben de gemeenten die hebben gekozen voor een directeursmodel, met eigen onderzoekers in dienst, een productie van meer dan drie onderzoeksrapporten per jaar. Dit zijn de rekenkamers van de allergrootste gemeenten met de hoogste onderzoeksbudgetten.

7.4 Institutionele en financiële oorzaken van (in)activiteit

In het onderhavige onderzoek hebben we getracht de mate van activiteit van rekenkamers (afgemeten aan de output) te verklaren uit financiële en institutionele factoren. Van de vele institutionele randvoorwaarden die getest zijn (waaronder het rekenkamermodel, het aantal externe en raadsleden in de commissie, de ambtelijke ondersteuning en de attitude van college en raad jegens de rekenkamer) blijkt er niet één samen te hangen met de omvang van de output. Alleen de hoogte van het rekenkamerbudget blijkt een verklaring te bieden voor de productie van onderzoeksrapporten (ongeveer 30% verklaringskracht). Verder is duidelijk geworden dat rekenkamers met een presidiummodel nog nooit een onderzoek hebben gedaan. Over de andere oorzaken van de productiviteit van rekenkamers tasten we nog in het duister.

7.5 Inactieve rekenkamers

De eerste opzet van het onderzoek was te onderzoeken in hoeverre er in Nederland sprake is van inactieve rekenkamers. Er is in kaart gebracht hoe groot het aantal inactieve rekenkamers is en wat de reden van hun inactiviteit is. We maken onderscheid tussen rekenkamers die tijdelijk inactief zijn en rekenkamers waarbij de inactiviteit een meer permanente status heeft.



In totaal is 8,5% van de rekenkamers inactief. Bij het merendeel van die gemeenten (4,8%) is de raad voornemens om weer opnieuw een rekenkamer in te stellen. Een punt van zorg is dat veel tijdelijk inactieve rekenkamers langdurig inactief zijn.

figuur 6: Overzicht activiteit rekenkamer

Dit heeft verschillende

oorzaken. Zo kan de reden om een rekenkamer inactief te maken vooruitlopend op een herindeling de duur sterk beïnvloeden als herindeling trager verloopt dan geanticipeerd of zelfs helemaal niet door gaat. Ook de aansluiting bij een regionale rekenkamer of de wijziging van rekenkamer naar een ander model duurt soms erg lang. Bovendien blijkt dat nadat een nieuwe rekenkamer is ingesteld de aanloop naar het eerste onderzoek traag verloopt.

Een actueel thema is dat rekenkamers tijdelijk inactief worden in afwachting van de afloop van een herindelingsproces. Dit soort processen is complex, zodat wellicht overwogen kan worden om de rekenkamer juist gedurende dit proces te benutten. Het zou daarom goed zijn om aan het begin van een herindelingsproces de voortgang van de rekenkamer te bevorderen. Om het geheugen van de rekenkamer(s) gedurende het herindelingsproces in stand te houden is het van belang de leden van de rekenkamer niet (te vroeg) in het proces te vervangen.

Bij de overige 3,6% is de rekenkamer inactief zonder dat de gemeente concrete plannen heeft om de rekenkamer binnen afzienbare termijn te activeren. De strategie van de gemeenteraad is in zo'n geval dat hij de organisatorische randvoorwaarden voor een rekenkamer zodanig marginaliseert, dat activiteit en onderzoek onmogelijk wordt.

Gemeenteraden doen dit door:

- geen leden in de rekenkamer te benoemen;
- de rekenkamerfunctie te marginaliseren door haar te beleggen in het presidium of een raadscommissie. In het beste geval ontstaat zo een 'rekenkamer op afroep', maar in de praktijk zien we dat de raden er niet toe overgaan een onderzoek in te stellen;

- geen budget toe te kennen.

Het merendeel van de inactieve rekenkamers (2,7%) valt onder de zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamers. Deze gemeenten zouden kunnen volhouden dat zij voldoen aan de bedoeling van de Gemeentewet (art. 81a en 81ao) dat een rekenkamer dan wel een rekenkamerfunctie dient te worden ingesteld. Het valt echter te verdedigen dat een constructie die klaarblijkelijk nooit leidt tot een onderzoek niet past binnen de bedoeling van de wet. Hetzelfde geldt voor rekenkamers waarvan verwacht wordt dat ze onbemenst dan wel budgetloos functioneren.

Gemeenteraden hanteren meerdere argumenten om de rekenkamer inactief te houden. De vijf redenen die het vaakst naar voren komen zijn:

- de aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten;
- de rekenkamer is onafhankelijk waardoor de gemeenteraad geen invloed heeft op de onderwerpkeuze;
- de rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe;
- de gemeente is zo klein dat de gemeenteraad vindt dat een rekenkamer onnodig is;
- het VNG-standpunt over de mogelijke afschaffing van rekenkamers in kleine gemeenten maakte de gemeente afwachtend.

Daarnaast kwamen nog andere redenen naar voren die wat minder vaak werden genoemd.

7.6 Samenvatting

Van de gemeenten in Nederland beschikt 91,6% over een rekenkamer die in de afgelopen twee jaar ten minste één rapport heeft opgeleverd. Daarmee voldoen zij aan het criterium dat in dit onderzoek is gesteld aan een actieve rekenkamer.

Bij het merendeel van de overige gemeenten (4,8%) is de raad voornemens om een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen. Een punt van zorg is dat tijdelijk inactieve rekenkamers langdurig inactief zijn. Dit heeft verschillende oorzaken. Zo kan de reden om een rekenkamer inactief te maken vooruitlopend op een herindeling de duur sterk beïnvloeden als herindeling trager verloopt dan geanticipeerd of zelfs helemaal niet door gaat. Bovendien blijkt dat nadat een nieuwe rekenkamer is ingesteld de aanloop naar het eerste onderzoek vaak traag verloopt.

Een actueel thema is dat rekenkamers tijdelijk inactief worden in afwachting van de afloop van een herindelingsproces. Dit soort processen is complex, zodat wellicht overwogen kan worden om de rekenkamer juist gedurende dit proces te benutten. Het zou daarom goed zijn om aan het begin van een

herindelingsproces de voortgang van de rekenkamer te bevorderen. Om het geheugen van de rekenkamer(s) gedurende het herindelingsproces in stand te houden is het van belang de leden van de rekenkamer niet (te vroeg) in het proces te vervangen.

Bij de overige 3,6% is de rekenkamer inactief. Het merendeel daarvan (2,7%) valt onder de zwak geïnstitutionaliseerde rekenkamers (tabel 20, p. 47). Deze gemeenten zouden kunnen volhouden dat zij voldoen aan de bedoeling van de Gemeentewet (art. 81a en 81ao) dat een rekenkamer dan wel een rekenkamerfunctie dient te worden ingesteld. Het valt echter te verdedigen dat een constructie die klaarblijkelijk nooit leidt tot een onderzoek niet past binnen de bedoeling van de wet. Hetzelfde geldt voor rekenkamers waarvan verwacht wordt dat ze onbemenst dan wel budgetloos functioneren.

Literatuur

Hoogstad, Bakker, Berends, 2010

M. Hoogstad, L. Bakker en D. Berends, Onafhankelijkheid en betrokkenheid in balans, evaluatie rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland/ Tholen, Utrecht: Necker van Naem 2010.

Van der Mark, Oostdijk, Beerepoot en Heine, 2011

R. van der Mark, A. Oostdijk, R. Beerepoot, H. Heine, Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, Amersfoort: Berenschot 2011.

Necker van Naem, 2004-2011

Necker van Naem, Rekenkamermonitor, Utrecht: Necker van Naem 2004 – 2011.

Van der Zee en De Jong, 2010

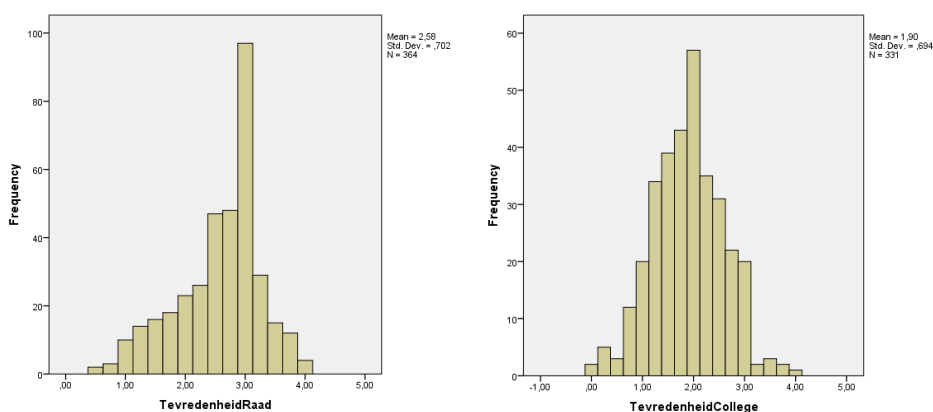
T. van der Zee en P.O. de Jong, Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap, Groningen: Byond en De Jong beleidsadvies 2010.

<http://www.accountant.nl/Accountant/Nieuws/FD+Snijden+bij+gemeenten+leidt+tot+slapende+rekenk.aspx>

Bijlage 1 Schalen voor de houding van raad en college

Om de consistentie van de antwoorden op de stellingen die gingen over de tevredenheid van de raad over de rekenkamer te toetsen (stellingen 2, 3, 4 en 5 uit tabel 6), is een reliability analyse uitgevoerd. Daarvoor was het nodig om de stelling 2 uit de tabel om te polen. Immers, deze stellingen zijn negatief geformuleerd, terwijl stelling 2 positief geformuleerd is. De reliability analyse op deze vier stellingen levert een Cronbach's Alpha op van 0,730. Dat betekent dat de beantwoording behoorlijk consistent was. Weglating van een van de items levert geen wezenlijke verbetering van de schaal op. Een factoranalyse op deze vier stellingen wijst uit dat de vier stellingen bij elkaar gevoegd kunnen worden tot één schaal die een maat is voor de houding van de raad ten opzichte van de rekenkamer. Wij doen dit door de antwoorden van de vier schalen bij elkaar op te tellen en te delen door vier. Hierdoor ontstaat een Likertschaal van de attitude van de raad ten opzichte van de rekenkamer die zich beweegt tussen 0 (= zeer negatief) en 4 (zeer positief). Een dergelijke schaal is bruikbaar in een regressieanalyse.

Een zelfde exercitie als bij de tevredenheidsstellingen voor de raad is uitgevoerd voor de stellingen over het college (stelling 6, 7, 8 en 9 uit tabel 7). Ook hier is stelling 6 omgepoold. Een reliability analyse resulteerde in een Cronbach's Alpha van 0,747. Weglating van een van de variabelen levert geen verbetering van de schaal op. Factoranalyse wijst uit dat alle vier de stellingen kunnen worden samengevoegd tot één schaal. Wij stellen daarom een Likertschaal samen uit de vier stellingen. De schaal die ontstaat, geeft de attitude van het college weer ten opzichte van de rekenkamer. De schaal beweegt zich tussen 0 (= zeer negatief) en 4 (= zeer positief).



figuur 7: Attiduescores over de rekenkamers voor raad en college

In figuur 7 zien we de verdeling van de scores voor de attitude van de raad en het college naast elkaar uitgezet in een grafiek. Duidelijk is dat de gemeenteraden een positievere attitude

hebben over de rekenkamer (gemiddeld een score van 2,58) dan het college (gemiddeld 1,90).

De geconstrueerde attitudescores zijn opgenomen in de regressieanalyse die in de paragrafen 3.8 en 3.9 zijn beschreven. Zij vertonen geen samenhang met de hoogte van het budget en de output van de rekenkamers.

Bijlage 2 Vragenlijst griffiers

Vooraf invullen:

Naam enquêteur

Gemeentenaam

Aantal inwoners van de gemeente op 1 januari 2012

Naam respondent

Functie respondent

Datum gesprek

Inleiding

Enige tijd geleden (gedateerd 20 juli 2012) heeft u van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) een brief gekregen waarin een onderzoek is aangekondigd naar de stand van zaken in Rekenkamerland. In het kader van dat onderzoek wil ik u graag wat vragen stellen over de manier waarop de rekenkamer in uw gemeente is geïnstitutionaliseerd. Het vraaggesprek duurt ongeveer 10 minuten. Schikt het als ik u daarover nu een aantal vragen stel? Het is handig als u de laatste twee jaarverslagen van de rekenkamer bij de hand hebt.

- Ja → starten met de vragenlijst
- Nee, nu niet → datum en tijd plannen waarop je opnieuw kan bellen
.....
.....
- Wil niet meewerken → Waarom niet?
.....

Ik wil u eerste enkele vragen stellen over het organisatiemodel van de rekenkamer

1. Is het een ...
 - Rekenkamer, of een;
 - Rekenkamerfunctie
 - Er is geen rekenkamer geïnstitutionaliseerd (beëindig het gesprek)
2. Werkt de rekenkamer alleen voor deze gemeente?
 - Alleen voor deze gemeente (ga door naar vraag 5)
 - Voor meer gemeenten
3. Voor welke andere gemeenten werkt de rekenkamer?
 - (gemeente noemen)
 - (gemeente noemen)
 - (gemeente noemen)
 - (gemeente noemen)
4. Hoe is de samenwerking georganiseerd?
 - Personele unie
 - Gemeenschappelijke regeling
 - Anders, namelijk
5. Voor welk rekenkamermodel is gekozen?
 - geen rekenkamer
 - rekenkamerfunctie in presidium
 - directeursmodel, eigen onderzoeker in dienst
 - directeursmodel, onderzoeker via externe inhuur
 - volledig externe commissie
 - gemengde commissie
 - commissie met alleen raadsleden
 - anders, namelijk
6. Uit hoeveel leden bestaat de rekenkamer?
 - Aantal externe leden (inclusief de voorzitter)
.....

DE STAAT VAN DE REKENKAMER

- Aantal raadsleden (alleen voor rekenkamerfunctie)
.....
- 7. Is de voorzitter extern?
 - Ja
 - Nee
- 8. In hoeverre wordt de rekenkamer ambtelijk ondersteund?
 - fte ambtelijke ondersteuning (een schatting ook aanvaarden)
- 9. Zijn er in de afgelopen 5 jaar wijzigingen geweest in het model? Zo ja welke?
 - Geen wijzigingen
 - Ja, in (jaar) hebben de volgende wijzigingen plaatsgevonden
.....
- 10. Zijn er concrete plannen voor wijzigingen van het rekenkamermodel?
 - Nee
 - Ja, namelijk
- 11. Als er wijzigingen komen/geweest zijn: Wat zijn/waren de belangrijkste redenen om het rekenkamermodel te wijzigen?
.....
.....

Nu enkele vragen over het onderzoeksbudget. Belangrijk: als de rekenkamer voor meer gemeenten werkt, graag alleen de bedragen noemen voor de eigen gemeente .

- 12. Wat is de hoogte van het budget?
 - Totaalbudget Euro (een schatting ook aanvaarden)
- 13. Is dat bedrag volledig beschikbaar voor onderzoek, of moeten daar nog kosten van worden afgetrokken? (een schatting ook aanvaarden)
 - Af: kosten voor leden rekenkamer euro
 - Af: kosten voor ambtelijke ondersteuning euro
 - Af: kosten voor andere activiteiten dan onderzoekeuro
 - Hoogte onderzoeksbudget euro
- 14. Welk deel van het onderzoeksbudget wordt jaarlijks daadwerkelijk aan onderzoek besteed?
.....euro / %
- 15. Is de hoogte van het budget in de afgelopen 5 jaar gewijzigd? Zo ja wanneer en met hoeveel?
 - Nee
 - Ja, in (jaar) verhoogd met euro / %
 - Ja, in (jaar) verlaagd met euro / %
- 16. Zijn er concrete plannen voor wijzigingen in het budget
 - Nee
 - Ja, in (jaar) een verhoging met euro / %
 - Ja, in (jaar) een verlaging met euro / %
- 17. Als er wijzigingen komen/geweest zijn: Wat zijn/waren de belangrijkste redenen om het budget te wijzigen?
.....
.....
- 18. Kan de rekenkamer vrij beschikken over het budget?
 - Ja
 - Nee, want

Ook nog een paar vragen over de output. Belangrijk: als de rekenkamer voor meer gemeenten werkt, graag alleen de output vermelden die betrekking heeft op de eigen gemeente

DE STAAT VAN DE REKENKAMER

19. Wat was de output van de rekenkamer voor uw gemeente in de afgelopen 2 jaar?

- Aantal jaarplannen
- Aantal jaarverslagen
- Aantal nieuwsbrieven
- Aantal quick scans en rekenkamerbrieven
- Aantal volledige onderzoeksrapportages
- Overige producten?(aantal), namelijk
.....

20. Tot slot leggen wij u nog enkele stellingen voor. Op iedere stelling kunt u aangeven in hoeverre u het er mee eens (zeer) mee eens (zeer) mee oneens

	Zeereens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeeron-eens
De onderzoeksrapporten zijn over het algemeen van goede kwaliteit.					
De raad vindt unaniem rekenkameronderzoek belangrijk*					
Het college vindt unaniem rekenkameronderzoek belangrijk. *					
In de raad zijn regelmatig kritische geluiden te horen over de rekenkamer					
In het college zijn regelmatig kritische geluiden te horen over de rekenkamer					
De onderwerpkeuze van de rekenkamer is wel eens slecht gevallen in de raad					
De onderwerpkeuze van de rekenkamer is wel eens slecht gevallen in het college					
De raad is kritisch over het functioneren van de rekenkamer					
Het college is kritisch over het functioneren van de rekenkamer					
In onze gemeente is een gezonde duale verhouding tussen college en raad					
Onze raad durft een kritisch weerwoord te bieden aan het college					
Op de rekenkamer wordt onevenredig hard bezuinigd					
De rekenkamer bestaat in deze gemeente alleen omdat het wettelijk verplicht is					

* = indien niet / minder unaniem, dan verschuift het antwoord meer naar 'oneens'.

Tot slot vragen om de persoonsgegevens van de contactpersoon van de rekenkamer. Indien die gegevens al bij de NVRR bekend zijn, controleren of dit nog actueel is.

21. Gegevens contactpersoon rekenkamer

- Naam
- Functie
- E-mail
- Telefoonnummer

Verklarend woordenlijstje rekenkamermodellen voor de enquêteurs

Geen rekenkamer	Er is niets geïnstitutionaliseerd. Feitelijk is er geen rekenkamer in de gemeente.
In presidium	De rekenkamerfunctie is neergelegd in het presidium van de gemeente. Het presidium beslist of er onderzoek wordt uitgevoerd, wat de inhoud van het onderzoek is en voert het onderzoek uit/begeleidt het onderzoek.
Directeursmodel	De rekenkamerfunctie wordt gevormd door een directeur/onderzoeker. Dit kan d.m.v. het in dienst nemen van een directeur/onderzoeker, maar ook door het inhuren van een extern bureau dat de rekenkamerfunctie vervult. Dit onderscheid moet worden gemaakt.
Volledig externe commissie	Een commissie ex art. 84 Gw, waarin geen gemeenteraadsleden zitting hebben.
Gemengde commissie	Een commissie ex art. 84 Gw, waarin zowel externe leden als gemeenteraadsleden zitting hebben.
Commissie met alleen raadsleden	Een commissie waarin uitsluitend gemeenteraadsleden zitting hebben.

Bijlage 3 Status rekenkamers Koninkrijk

Notitie van de Algemene Rekenkamer d.d. 18-9-2012

Inleiding

De heer Gerrit Hagelstein, lid van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies, heeft in het kader van het onderzoek Slapende rekenkamers gevraagd om een notitie over de status van de Algemene Rekenkamers binnen het Koninkrijk. In deze notitie wordt per rekenkamer de status kort beschreven.

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft meerdere Algemene Rekenkamers. Vóór de staatkundige vernieuwing op 10 oktober 2010 waren dat de Algemene Rekenkamer Nederland, de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) en de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (ARNA). Op 10 oktober 2010 is de ARNA opgeheven, en verder gegaan als de Algemene Rekenkamer Curaçao. Ook Sint Maarten heeft sinds de staatkundige vernieuwing een eigen Algemene Rekenkamer. Voor alle Algemene Rekenkamers binnen het Koninkrijk geldt dat zij actief zijn, dat wil zeggen dat zij onderzoek uitvoeren en daarover rapporteren conform hun wettelijke taak.

Algemene Rekenkamer Aruba

De ARA bestaat sinds 1986 en heeft 2012 twee collegeleden en ongeveer 10 medewerkers. Een derde collegelid en een secretaris worden momenteel geworven, evenals enkele onderzoekers. In 2011 is het WODC1-onderzoek De staat van bestuur van Aruba uitgebracht. Over de ARA wordt in dit rapport gemeld dat er nog wettelijke en organisatorische knelpunten zijn waar de ARA tegen aan loopt bij de uitvoering van zijn taken. Zo zijn er capaciteitsproblemen waardoor de ARA zijn taken niet kan uitvoeren en ontbreken op bepaalde terreinen de juiste bevoegdheden.

Algemene Rekenkamer Curaçao

De Algemene Rekenkamer Curaçao bestaat sinds 2010 en is ontstaan uit de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen. De Algemene Rekenkamer Curaçao had in 2012 drie collegeleden en een secretaris, en ongeveer 25 medewerkers. De voorzitter neemt in 2012 vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd afscheid van de Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer Sint Maarten

De Algemene Rekenkamer Sint Maarten bestaat sinds 2010 en had tot halverwege 2012 naast een secretaris drie (tijdelijke) collegeleden. In augustus 2012 zijn drie collegeleden en twee plaatsvervangende collegeleden (her)benoemd voor een periode van zeven jaar. Daarnaast zijn er op dit

moment een secretaris, twee auditors en een onderzoeksmedewerker werkzaam bij de Algemene Rekenkamer Sint Maarten.

Rekenkamerfunctie Caribisch Nederland

De openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) krijgen een gezamenlijke rekenkamer. De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba schrijft voor dat deze in 2012 moet zijn ingesteld. De gezamenlijke rekenkamer moet worden ingesteld door de afzonderlijke eilandsraden door middel van een eilandsverordening. Elke eilandsraad benoemt een lid van de gezamenlijke rekenkamer voor zes jaar. De rekenkamer Rotterdam ondersteunt de eilandbesturen bij de oprichting. Tot op heden is er nog geen eilandsverordening vastgesteld.

Bijlage 4 Cases per gemeente of per cluster gemeenten

Methode

Tijdens het onderzoek hebben wij 19 gemeenten benaderd voor nadere inlichtingen. Deze 19 gemeenten zijn geselecteerd omdat uit het telefonische deel van het onderzoek de indruk ontstaan was dat er mogelijk een inactieve rekenkamer was. Deze gemeenten zijn bezocht en er is begonnen met een interview met de griffier. Daarnaast zijn raadsleden, burgemeesters, rekenkamervoorzitter, secretarissen en een enkele wethouder gesproken. Van 17 gemeenten zijn cases opgeschreven omdat ze interessant waren voor het doel van dit deel van het onderzoek, het achterhalen van de redenen waarom gemeenten een inactieve rekenkamer hebben. Twee gemeenten zijn wel bezocht maar er is geen casus van opgemaakt omdat er een tijdelijk inactieve rekenkamer was.

Twaalf van de geïnterviewde gemeenten hadden voordat ze tot een inactieve rekenkamer besloten een gezamenlijke rekenkamer met enkele andere gemeenten. Van deze gemeenten is een gezamenlijke casus gemaakt. De andere zes hadden een eigen rekenkamer of hebben nooit een rekenkamer gehad. Van deze zes is een aparte casus gemaakt.

De opbouw van de cases is steeds gelijk. Eerst wordt kort de situatie van de gemeente(n) besproken. Daarna volgt de chronologie van de rekenkamer in de gemeente vanaf de invoering van de verplichting op een rekenkamer. Vervolgens worden de normen (zie pagina 19) uit het onderzoek getoetst op de situatie in 2011 en 2012. Ten slotte worden de redenen om te stoppen met of niet te beginnen aan, een actieve rekenkamer genoemd. Het perspectief in de casus is steeds de positie van de gemeenteraad geweest en de aldaar heersende mening omtrent het functioneren van de rekenkamer. De interviews met andere betrokkenen zijn gebruikt om paragraaf 6.2 en 6.3 van extra informatie te voorzien.

Casus 1 - Middelsee-gemeenten

Situatie

Vlak ten noorden van de gemeente Leeuwarden liggen vier Friese gemeenten, die elk een eigen rekenkamercommissie hebben maar waarbij voor de samenstelling is gekozen voor een personele unie in Middelseeverband. De personele unie bestaat uit drie extern geworven leden en een door de commissie zelf extern gekozen ambtelijk secretaris. Deze gemeenten werken ook samen op diverse andere beleidsterreinen. Sinds 2012 is er een rekenkamercommissie met vacatures en zijn er vooralsnog geen plannen om die in te vullen.

2012	Het Bildt	Menaldumadeel	Leeuwarderadeel	Ferwerderadeel
Aantal inwoners	10.937	13.774	10.377	8.864
Collegepartijen	CDA/lokaal	GB/CDA/VVD	CDA/FNP/GB	FNP/CDA
Budget Rekenkamer	€ 7.500	€0	€0	€0
Rapporten	0	0	0	0

Chronologie

In december 2005 heeft Leeuwarderadeel een rekenkamercommissie ingesteld, bestaande uit drie externe leden en een extern ambtelijk secretaris. In 2006 heeft het Bildt een rekenkamercommissie ingesteld, bestaande uit dezelfde externe leden. In het kader van de Middelsee samenwerking is er door Menaldumadiel en Ferwerderadiel in 2008 met hun rekenkamercommissies aansluiting gezocht.

Er is sprake van vier afzonderlijke rekenkamercommissies. De vier gemeenten begroten een bedrag van € 1,- per inwoner, in totaal €39.950 per jaar voor de rekenkamercommissies. De gemeenten stellen de rekenkamercommissie ten doel één groot, alle gemeenten omvattend onderzoek per jaar uit te voeren wanneer het Middelseethema's betreft. Verder voert de rekenkamercommissie onderzoeken uit per individuele gemeente en vindt er per gemeente budgetbeheer plaats.

In 2008 begint de gezamenlijke rekenkamercommissie en deze vraagt de individuele gemeenteraden naar mogelijke onderwerpen, bespreekt die met de presidia en kiest uiteindelijk zelf. Hiervoor is in de gemeenten niet altijd begrip omdat sommige rapporten een beperkte toegevoegde waarde hebben. Het rapport over bijvoorbeeld de bouwleges is relatief erg duur en weinig effectief omdat de aanbevelingen open deuren zijn en voor een deel door jurisprudentie zijn achterhaald. Sommige onderwerpen zijn niet voor alle vier gemeenten interessant. Het lijkt zo alsof er moet worden betaald voor iets wat niet door de gemeenteraad is gewild. Dat werd niet begrepen en ook niet bevredigend uitgelegd. De ontvangst van de rapporten verschilt per gemeenteraad. Door de geringe omvang van de gemeenten zijn raads- en collegeleden vaak bijzonder goed geïnformeerd. De door buitenstaanders vergaarde inlichtingen zijn daardoor veelal bekend. Een enkele keer valt een omissie in de informatie in de rapporten hen op.

In 2010 wordt de rekenkamercommissie door de individuele gemeenteraden voor het eerst geëvalueerd. In het merendeel van de gemeenten is men positief over de kwaliteit van de onderzoeken en de inzet van de leden, echter wel kritisch over nut en noodzaak van het instrument. Leidt het ongevraagde onderzoek daadwerkelijk tot nieuwe inzichten? Is het ook mogelijk om op andere wijze zekerheden te verkrijgen over de doelmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid? De rekenkamercommissie drukt structureel op de begroting. Voorkomen moet worden dat er wordt onderzocht om te onderzoeken. Ook moeten er betere financiële afspraken gemaakt worden. Toch kiezen de raden er voor om de rekenkamercommissie in 2011 te handhaven.

In 2011 moeten de gemeenten fors bezuinigen. Als een van de vier gemeenten het budget halveert, nemen ook de andere gemeenten de rekenkamercommissie mee in de heroverwegingsronde. Door de enorme bezuinigingen zijn de gemeente wel hiertoe gedwongen. De rekenkamercommissie wordt gevraagd wel door te gaan en per onderzoek een budget aan te vragen. De rekenkamer stelt voor het budget te halveren maar de onafhankelijke onderwerpkeuze te handhaven. De raden weigeren (alleen de raad van de gemeente het Bildt besluit het krediet voor 2012 te halveren) en de rekenkamercommissie besluit haar werkzaamheden per 1 januari 2012 te beëindigen.

In 2011 start ook de landelijke discussie over het al dan niet opheffen van de verplichting van de rekenkamer voor kleine gemeenten. Men hoopt dat de minister hiertoe zal besluiten. De VNG is hier een voorstander van. Vanaf 1 januari 2012 hebben de Middelsee gemeenten (tijdelijk) geen rekenkamercommissie(leden) maar worden de landelijke ontwikkelingen afgewacht. In alle vier gemeenten is onbekend dat de minister heeft besloten de wet op dit punt niet te wijzigen.

In navolging van het standpunt van de VNG betreffende “slapende rekenkamers voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners” en vanwege de forse bezuinigingsnoodzaak is in 2012 de nieuwe situatie het gehele jaar in elke gemeente van kracht. Er wordt geen enkel onderzoek voorgesteld en gestart. Voor 2013 wordt vooralsnog geen verandering verwacht.

Conclusie

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeksprogramma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Ferwerderadiel	ja	nee	nee	ja	€0	0
Het Bildt	ja	ja	nee	ja	€0	0
Menaldumadeel	ja	nee	nee	ja	€0	0
Leeuwarderadeel	ja	ja	nee	ja	€0	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in alle vier gemeenten een permanent inactieve rekenkamer omdat er niet langer onderzoeken worden uitgevoerd en er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. De belangrijkste argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze vier gemeenten zijn:

- 1 De gemeente is zo klein dat de gemeenteraad vindt dat een rekenkamer onnodig is.
- 2 Het VNG-standpunt over de mogelijke afschaffing van rekenkamers in kleine gemeenten maakte de gemeente afwachtend.
- 3 De rekenkamer is onafhankelijk waardoor de gemeenteraad geen invloed heeft op de onderwerpkeuze.
- 4 De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten.

Casus 2 - Reimerswaal, Kapelle en Noord-Beveland

Situatie

Op de middelste eilanden in Zeeland liggen drie gemeenten die alle drie nu geen actieve rekenkamer meer hebben en met het presidiummodel werken. Er is budget voor onderzoeken, maar dat blijft ongebruikt. Ten tijde van het onderzoek waren er geen plannen om de rekenkamer te reactiveren.

2012	Reimerswaal	Kapelle	Noord-Beveland
Aantal inwoners	21.614	12.365	7.474
Collegepartijen	SGP/CDA/PvdA	SGP/CDA/VVD	SGP/CDA/VVD
Onderzoeksbudget	€ 25.000	€12.000	€ 15.000
Rapporten	0	0	0

Chronologie¹⁹

In 2006 richten Reimerswaal, Kapelle en Noord-Beveland met het oog op schaalgrootte, reeds bestaande overeenkomsten tussen de gemeenten en te verwachten kostenvoordelen, samen een rekenkamer met drie externe leden op. De griffier van de gemeente Reimerswaal wordt ook de ambtelijk secretaris van de rekenkamer. De leden worden door een gemeenschappelijke benoemingscommissie via een advertentie in de krant geworven. Bij de benoeming is door deze commissie mede gelet op de onderzoeksvaardigheden van de sollicitanten. De rekenkamer krijgt een budget van de gemeenteraden van €35.000 per jaar.

Onderzoeken kunnen door de leden van de rekenkamer zelf worden uitgevoerd, zo staat in het onderzoeksprotocol, of de rekenkamer kan een extern onderzoeker inhuren. Het eerste onderzoek gaat over een samenwerkingsverband van gemeenten en wordt uitgevoerd door een extern bureau. Het rapport is kwalitatief in orde. Doordat het in het rapport onderzochte samenwerkingsverband wordt beëindigd voordat het rapport is gepresenteerd, verliezen de aanbevelingen hun politieke waarde. Hier ontstaat tussen rekenkamer en gemeenteraden een misverstand over, omdat de rekenkamer zegt dat het einde van de samenwerking wel verband houdt met het onderzoek en de gemeenteraden niet.

In 2007 overlegt de rekenkamer met de gemeenteraden over onderwerpen voor een onderzoek. De keuze wordt door de onafhankelijke rekenkamer uiteindelijk zelfstandig gemaakt. Niet elke gemeenteraad is het met deze keuze en de communicatie daarover eens. Hierover wordt door het

¹⁹ De voormalig voorzitter van de rekenkamercommissie neemt afstand van de onderzoeksaanpak en de procedure die door de onderzoekers in deze casus is gevolgd.

presidium van Reimerswaal met de rekenkamer een gesprek gevoerd. De rekenkamer beroept zich op de onafhankelijkheid en wijzigt de koers niet.

Ook vindt in 2008 discussie plaats in de gemeenteraad waarbij het volgende beeld is ontstaan over de rekenkamer (uit “Raadsvoorstel nieuwe invulling rekenkamerfunctie (2009), Gemeente Reimerwaal”):

- raadsleden ervaren een (te) grote afstand tot de commissie. Derhalve wordt de rekenkamercommissie niet meer als een instrument van de raad ervaren.
- de keuze voor een gezamenlijke rekenkamercommissie heeft niet geleid tot een meerwaarde, anders dan een grotere budgettaire vrijheid voor de commissie.
- de door de rekenkamer toegepaste werkwijze van het inhuren van externe onderzoeksbureaus roept de vraag op of het externe karakter van de commissie een meerwaarde heeft.
- raadsleden vinden het belangrijk zich te kunnen herkennen in de onderwerpskeuze. Het wordt dan ook als belangrijk ervaren dat de raad de mogelijkheid heeft invloed uit te oefenen op de selectie van onderzoeksonderwerpen. De conclusies en aanbevelingen uit onderzoeken waarvoor bij aanvang al onvoldoende draagvlak is, zullen eveneens op weinig draagvlak kunnen rekenen.

In 2008 voert de rekenkamer weer een onderzoek uit. Ook wordt in 2008 de rekenkamer door de gemeenteraad geëvalueerd en hieruit komt naar voren:

- de doorwerking van de aanbevelingen uit de rapporten gering is, omdat aanbevelingen niet aansluiten bij het beleidsproces;
- de onderwerpkeuze is zonder inmenging van de raad en houdt geen rekening met de aard van de gemeenten. De onderwerpen sluiten meer aan op de landelijk trends;
- de leden van de rekenkamercommissie hebben zitting in meerdere rekenkamercommissies;
- de uitbesteding van de onderzoeken aan externe bureaus is niet conform afspraak.

Een ander nadeel is dat de schaalgrootte tot gevolg heeft dat gemeenteraden soms lang moeten wachten voordat hun gemeente weer aan de beurt is.

Doordat de werkwijze bij het kiezen van onderwerpen van de rekenkamer niet wijzigt in 2009 neemt de belangstelling van de gemeenteraad voor de onderzoeken af. De rekenkamer legt een verzoek van het presidium om een onderwerp niet te onderzoeken, naast zich neer. De rekenkamer en de gemeenteraden groeien uit elkaar. De uitvoering van het kiezen van onderwerpen en de rapporten door de rekenkamer, wijken in de praktijk te veel af van de verwachtingen voor het instellen van de rekenkamer. De gemeenteraad heeft in de praktijk maar weinig aan de aanbevelingen.

De gemeente Reimerswaal neemt nadat de eerste termijn van de gezamenlijke rekenkamer voorbij is, in 2009 het besluit met de gezamenlijke kamer te stoppen. De twee andere gemeenten nemen daarna hetzelfde besluit.

In 2010 wordt de rekenkamerfunctie neergelegd bij het presidium van de afzonderlijke gemeenteraden. De motivatie voor het kiezen voor het presidiummodel is:

- directe betrokkenheid van de raad en een direct samenhang tussen draagvlak voor onderzoek en draagvlak voor (implementatie) aanbevelingen;
- budgettaire vrijheid (budgetrecht raad garandeert bij meerderheidsbesluit tot onderzoek ook het meerderheidsbesluit voor onderzoeksbudget);
- onafhankelijk en ter zake deskundig onderzoek door derden (rol presidium slechts coördinerend).

Sindsdien is er geen onderzoeksplan opgesteld, geen onderzoek gedaan en er is ook geen jaarverslag gepubliceerd. De gemeenten hebben geen van drieën plannen dit model binnenkort aan te passen. In de verordening van Reimerswaal en Kapelle, is de burgemeester voorzitter van het presidium van de gemeente. Dit is in strijd met de Gemeentewet waarin staat dat de burgemeester geen lid mag zijn van de rekenkamerfunctie.

Conclusie over het presidiummodel

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Reimerswaal	ja	ja	nee	nee	€25.000	0
Kapelle	ja	ja	nee	nee	€12.000	0
Noord-Beveland	ja	ja	nee	nee	€15.000	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in alle drie gemeenten een permanent inactieve rekenkamer omdat er niet langer onderzoeken worden uitgevoerd en er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. De belangrijkste argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze vier gemeenten zijn:

- 1 De rekenkamer is onafhankelijk waardoor de gemeenteraad geen invloed heeft op de onderwerpkeuze.
- 2 De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten.
- 3 De nadelen van een rekenkamer, die voor drie gemeenten bij toerbeurt onderzoek verricht.

Casus 3 - Tholen

Situatie

Vlak tegen Noord-Brabant ligt de Zeeuwse gemeente Tholen.

2012	Tholen
Aantal inwoners	25.489

Collegepartijen	CDA/SGP/VVD/PvdA
Onderzoeksbudget	€6.000
Rapporten	0

Chronologie

In 2005 richten Tholen en de gemeente Schouwen - Duiveland samen een rekenkamer met drie externe leden en externe secretaris op. Het jaarbudget is €70.000. Dit wordt verlaagd in 2010 tot €43.768 omdat er elk jaar geld over blijft. Een extern bureau doet de onderzoeken. In de verordening en afspraken is de onafhankelijkheid van de rekenkamer nauwkeurig geregeld.

In de jaren 2006 - 2010 worden door de rekenkamer meerdere onderzoeken gedaan en gerapporteerd aan de gemeenteraad. In 2007 en 2009 is de rekenkamer uitgebreid geëvalueerd. De laatste evaluatie wordt door een extern bureau gemaakt²⁰. Uit deze evaluatie blijkt dat de gemeenteraden in doorsnee wel tevreden zijn over de rekenkamer, er worden kanttekeningen geplaatst door een aantal raadsleden bij de onderwerpkeuze. Ook door het college wordt kritiek geuit op de keuze van onderwerpen, die voor de andere gemeente van toepassing zijn. Er is weinig informeel contact tussen de leden van de rekenkamer en gemeenteraad. De onderwerpkeuze van de rekenkamer wordt niet altijd door de gemeente begrepen. De samenwerking tussen rekenkamer en ambtelijke organisatie en het college van B en W verslechtert als het college vraagtekens plaatst bij de aanbevelingen, die te abstract geformuleerd zijn. Tevens overlappen volgens de ambtelijke organisatie de onderzoeken met interne doelmatigheidsonderzoeken. De onderlinge communicatie hierover verloopt stroef. De aanbevelingen in de rapporten hebben voor de gemeenteraad weinig toegevoegde waarde. Anderzijds is de rekenkamer kritisch over de opvolging van de gemeente van de aanbevelingen.

In 2010 vallen voor de gemeente Tholen en de gemeente Schouwen-Duiveland de voordelen van de gezamenlijke rekenkamer zo tegen dat in het rapport wordt aanbevolen de samenwerking te beëindigen. De kostenvoordelen wegen niet tegen de hierboven genoemde nadelen op. De gemeenteraad wordt door de burgemeester voorgesteld de huidige rekenkamer te beëindigen en een andere vorm te kiezen die genoemde problemen voorkomt.

In februari 2011 wordt er een nieuwe verordening in Tholen aangenomen waardoor de rekenkamerfunctie bij het fractievoorzittersoverleg wordt neergelegd, waarbij elke fractie een lid levert voor de commissie. De voorzitter van de rekenkamerfunctie wordt de plaatsvervangend voorzitter van

²⁰ Evaluatie Rekenkamercommissie Schouwen - Duiveland/ Tholen, Necker, 31 maart 2010.

dit overleg. Het budget is in 2012 nog €6.000. In 2011 en 2012 worden er geen onderzoeken meer gedaan.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks-programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Tholen	ja	ja	nee	nee	€6000	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in Tholen een permanent inactieve rekenkamer omdat er niet langer onderzoeken worden uitgevoerd en er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. De belangrijkste argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze gemeente zijn:

- 1 De gezamenlijke rekenkamer is onafhankelijk waardoor de gemeenteraad geen invloed heeft op de onderwerpkeuze.
- 2 De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeente waardoor ze niet bruikbaar waren.

Casus 4 - Borsele

Situatie

Op zuidelijk Beveland in Zeeland ligt de gemeente Borsele die sinds 2011 geen actieve rekenkamer meer heeft.

2012	Borsele
Aantal inwoners	22.707
Collegepartijen	SGP/CU/PvdA/CDA
Onderzoeksbudget	€0 (per onderzoek vast te stellen)
Rapporten	0

Chronologie

In 2005 ging de rekenkamer van de gemeente Borsele van start met een extern voorzitter en drie raadsleden. De griffier van de gemeenteraad is ook de ambtelijk secretaris van de rekenkamer. De drie raadsleden zijn lid namens de gehele raad. Het jaarlijkse budget is €21.613. De rekenkamer voert de onderzoeken zelf uit door de voorzitter en de griffier. In 2005 rapporteert de rekenkamer voor de eerste keer en in 2009 voor het laatst.

In 2007 wordt de rekenkamer voor het eerst geëvalueerd. Dit doet de rekenkamer zelf. De werkwijze wordt bevestigd in een verordening en het budget verlaagd tot €18.500. Doel blijft om jaarlijks een

onderzoek te doen. Dit doel wordt bijna altijd gehaald. De onderwerpen worden in overleg met de gemeenteraad gekozen. De gemeenteraad vindt de rapporten goed. De aanbevelingen worden soms wat theoretisch gevonden, hierdoor is de bruikbaarheid in de praktijk soms klein. Als er in 2010 bezuinigd moet worden, kiest de gemeenteraad er op voorstel van het college van B en W voor de resterende €18.500 budget weg te bezuinigen en per onderzoek een budget vast te stellen. Een raadslid dat in de rekenkamer zit probeert de bezuiniging per motie nog deels te keren maar slaagt hier niet in. De meerderheid van de raad beslist anders. Wel is er de mogelijkheid dat de gemeenteraad in voorkomende gevallen alsnog budget vrijmaakt zodra er een onderzoeksvoorstel wordt aangenomen. De bezuiniging wordt wel geheel ingeboekt en bij de oppositie is het beeld dat de coalitiepartijen zo de rekenkamer inactiveren.

In februari 2013 wordt in de gemeenteraad van Borsele een raadsvoorstel besproken waardoor er in Borsele een onderzoek zal worden uitgevoerd naar de kostenoverschrijdingen van een verbouwing van het gemeentehuis. In dit voorstel wordt echter niet de rekenkamer gevraagd te onderzoeken maar wordt een raadsenquête voorgesteld. Het onderzoek had ook door de rekenkamer kunnen worden uitgevoerd.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks-programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Borsele	ja	ja	nee	nee	€0	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in Borsele een permanent inactieve rekenkamer omdat er niet langer onderzoeken worden uitgevoerd en omdat er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. De argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze gemeente zijn:

- 1 De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeente waardoor ze niet bruikbaar waren.
- 2 De bezuinigingen kwamen bij de rekenkamer terecht.

Casus 5 - Uden

Situatie

Uden is een stad met iets meer dan 40.000 inwoners in het noordoosten van Noord- Brabant.

Chronologie

In 2003 richt Uden een rekenkamer op met drie externe leden en een ambtelijk secretaris die ook onderzoekt. In 2004 gaat de rekenkamer met een budget van €51.000 van start. Daarnaast werden de kosten van de secretaris/ onderzoeker van de rekenkamer door de gemeente betaald. In 2011 bedroegen deze kosten €15.930. De kosten voor onderzoek waren in 2011 €55.911. In 2011 waren de totale kosten van de rekenkamer €71.841.

2012	Uden
Aantal inwoners	40.806
Collegepartijen	VVD/Leefbaar Uden/PvdA/ Jong Uden
Onderzoeksbudget	€45.189
Rapporten	0

Na vier jaar wordt de termijn van de rekenkamer in 2007 met vier jaar verlengd. Tussendoor is er geen uitgebreide evaluatie van de rekenkamer door de gemeenteraad. De samenstelling van de rekenkamer wisselt, maar een lid en de onderzoeker blijft al die jaren actief en voert alle onderzoeken uit. De rekenkamer onderzoekt elk jaar enkele onderwerpen en rapporteert daarover.

In 2009 wint de rekenkamer van de gemeente Uden “De Groenling 2009”, de aanmoedigingsprijs voor rekenkamers van een kleinere gemeente van de NVRR (opdrachtgever van dit onderzoek).

De kwaliteit van de onderzoeken heeft nooit ter discussie gestaan. De concrete effectiviteit van de onderzoeken wel. De aanbevelingen uit de onderzoeken worden vrijwel altijd door de gemeenteraad overgenomen.

Voordat de termijn van de rekenkamercommissie in 2012 eindigt ontstaat er in de gemeenteraad discussie of de rekenkamer op dezelfde manier door moet gaan. De onderwerpkeuze staat wel eens ter discussie. De hoge kosten van de rekenkamer staan niet altijd in verhouding tot de resultaten en de uiteindelijke effectiviteit. De teneur, aanpak en werkwijze van de onderzoeken die telkens door dezelfde onderzoeker worden uitgevoerd, is herkenbaar. Er ontstaat zo enige ‘rekenkamer - moeheid’ en dan vooral met het idee waarin jaarlijks meerdere rapporten moeten worden gemaakt. Vanuit het college wordt de vraag opgeworpen of het geld zo wel goed wordt besteed.

In 2011 bespreekt de gemeenteraad de rekenkamer, hierin wordt wel kritiek geuit:

- onderwerpen zijn politiek soms niet relevant
- aanbevelingen zijn soms niet bruikbaar
- de aansluiting tussen gemeenteraad en rekenkamer was soms niet goed

De gemeenteraad overweegt andere vormen voor een rekenkamer in Uden, waaronder samenwerking met andere gemeenten in de regio. Ook bekijkt de gemeenteraad het budget en schrapt op voorstel van

het college 20% van het budget, waarna €44.000 overblijft. De overhead van €16.000 voor de secretaris/onderzoeker wordt door de gemeenteraad als ‘scheef’ beschouwd ten opzichte van het budget. De discussie leidt er toe dat besloten wordt niet jaarlijks meer automatisch onderzoeken te doen. Daarna vervangt de gemeenteraad de rekenkamer door het presidium van de raad tot rekenkamer te benoemen. Er worden geen onderzoeken meer gestart en in 2012-2016 wordt het budget tot €45.189 verlaagd. Er is nog wel sprake van een mogelijke regionale samenwerking met buurgemeenten, maar die plannen zijn niet concreet.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks-programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Uden	ja	ja	nee	ja	€45.189	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in Uden een permanent inactieve rekenkamer omdat er niet langer onderzoeken worden uitgevoerd en omdat er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. De belangrijkste argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze gemeente zijn:

1. De aanbevelingen uit sommige van de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeente waardoor ze niet bruikbaar waren.
2. De gemeenteraad wil een rekenkamermodel waarin alleen wordt onderzocht door een rekenkamercommissie als de gemeenteraad er behoefte aan heeft.
3. De gemeente wacht de regionale samenwerking af voor een rekenkamer.

Casus 6 - Boekel

Situatie

In het oosten van Brabant ligt de plattelandsgemeente Boekel die bestaat uit twee dorpen: Boekel en Venhorst. Boekel karakteriseert zichzelf als een zelfbewuste gemeente.

2012	Boekel
Aantal inwoners	9.968
Collegepartijen	BW/DOP/Gemeenschapsbelang Venhorst
Onderzoeksbudget	€0
Rapporten	0

Chronologie

In 2004 stelt Boekel een verordening op waardoor de leden van de commissie “Algemene Zaken” de rekenkamer vormen, bijgestaan door een ambtelijk secretaris, de griffier. Deze vorm is tot 2012 zo

gebleven. In die negen jaar is er geen onderzoek gedaan.

De gemeenteraad van Boekel is goed op de hoogte. De belangen van de inwoners staan voorop, er zijn

twee landelijke partijen en drie lokale partijen vertegenwoordigd in de gemeenteraad. De samenwerking tussen de partijen is volgens de geïnterviewden goed en gericht op een goede dienstverlening aan de inwoners. Het college en gemeenteraad werken goed samen en er is volledige openheid van informatie. Door deze manier van werken is er nooit behoefte geweest aan een onderzoek door de rekenkamer. Er is sprake van samenwerking tussen alle geledingen in het gemeentebestuur en volledige openheid van informatie. Om dan toch de rekenkamer te activeren, gaat Boekel te ver. Met de huidige vorm kan men leven en de gemeente zou graag zien dat dergelijke instrumenten niet dwangmatig worden opgelegd. De gemeenteraad is zeer wel in staat die instrumenten in te zetten die hij nodig acht voor de uitoefening van zijn taken; controle-instrumenten zijn dan ook prima, mits ze naar eigen behoefte ingezet kunnen worden.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks- programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Boekel	ja	ja	nee	nee	€0	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in Boekel een permanent inactieve rekenkamer omdat er geen onderzoeken worden uitgevoerd en omdat er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. Het belangrijkste argument om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze gemeente is:

1. Rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe voor de gemeenteraad.

Toelichting op de bovenstaande conclusies: Vanuit de hele gemeente wordt aangegeven dat de rekenkamer is géén doel op zichzelf is.

Casus 7 - Rozendaal

Situatie

Vlak boven Arnhem ligt de kleinste gemeente van Nederland op het vaste land. Het dorp is in een heuvelrijk landschap rondom het kasteel Rosendaal ontstaan.

2012	Rozendaal
Aantal inwoners	1.535
Collegepartijen	Belangengemeenschap Rozendaal, Rosendael '74
Onderzoeksbudget	€0
Rapporten 2011	0

Chronologie

In 2005 stelt de gemeente een verordening voor de rekenkamer op waardoor er in 2006 een rekenkamer wordt opgericht van drie raadsleden en een ambtelijk secretaris, een ambtenaar die ook in deeltijd bij de gemeente Rheden werkt. Onderzoeken zouden extern worden uitgevoerd, de rekenkamer is bedoeld om de onderzoeken te begeleiden.

Als in 2008 de ambtelijk secretaris met pensioen gaat, zijn er geen onderzoeken uitgevoerd. Er zijn geen onderwerpen voor onderzoek. De nieuwe secretaris komt uit de eigen, 13 mensen tellende, organisatie.

In 2009 zoekt Rozendaal een nieuwe burgemeester, maar eerst wordt onderzocht of de bestuurskracht voldoende is voor zelfstandigheid. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente, die veel met de buurgemeenten samenwerkt, de zaken goed voor elkaar heeft en er komt een nieuwe burgemeester.

In de afgelopen jaren is er nooit een onderzoek gestart door de rekenkamer. De gemeente is zo klein, dat elke uitgave boven de €1.000 aan de gemeenteraad wordt gemeld. Gemeenteraad en college werken nauw samen om de lasten zo laag mogelijk te houden.

Rozendaal heeft evenveel inwoners als een grote flat in de Bijlmer, maar krijgt dezelfde formele eisen als de stad Amsterdam. Er is bij de gemeente twijfel over de behoefte aan het instrument.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks-programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Rozendaal	ja	ja	nee	nee	€0	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in Rozendaal een permanent inactieve rekenkamer omdat er geen onderzoeken worden uitgevoerd en omdat er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. Het belangrijkste argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze gemeente is:

- 1 De gemeente is zo klein dat de gemeenteraad vindt dat een rekenkamer onnodig is.

Casus 8 - Hilvarenbeek

Situatie

Midden in Brabant ligt dichtbij de Belgische grens de gemeente Hilvarenbeek.

2012	Hilvarenbeek
Aantal inwoners	15.039
Collegepartijen	Gemeenschaplijst, HOI, VVD
Onderzoeksbudget	€0
Rapporten	0

Chronologie

In 2005 richt de gemeente Hilvarenbeek een rekenkamercommissie op, die bestaat uit twee raadsleden (zowel een van de coalitie als van de oppositie partijen) en een ambtelijk secretaris, de griffier van de gemeenteraad. Het budget voor de rekenkamer in het eerste jaar is €10.000, het geld wordt echter niet gebruikt omdat er geen onderzoeksprogramma wordt gemaakt. Het is de bedoeling om een onderzoek te beginnen als de gemeenteraad er naar vraagt. In 2007 wordt het budget op €0 gezet en dat is sindsdien zo gebleven. De verwachting bij oprichting was dat raadswerk te combineren is met het onderzoekswerk. Als in 2009 voor het eerst een onderzoek wordt overwogen door de rekenkamer, blijkt dat tegen te vallen. Na een kort vooronderzoek stelt de rekenkamer vast dat een onderzoek veel tijd kost van de raadsleden. Als dan een raadslid uit de rekenkamer stapt wordt het onderzoek afgeblazen. Hierna wordt er niet weer een onderzoek voorgesteld. Zo is er nooit onderzocht, gerapporteerd of een jaarverslag gemaakt in Hilvarenbeek.

Na de verkiezingen in 2010 treden er veel nieuwe raadsleden aan die onbevangen ten opzichte van het dualisme staan. Tot die tijd was er in de gemeenteraad geen behoefte aan de instelling van een actieve rekenkamer, maar door de frisse blik van nieuwelingen verandert dat iets. De verschuiving in het politieke klimaat naar meer dualisme gaat volgens de geïnterviewden wel verder, maar is tot op heden nog onvoldoende om een actieve rekenkamer in te stellen.

In 2012 is er weer gesproken over de wenselijkheid van een onafhankelijke, actieve rekenkamer. Er wordt nu overwogen om hierover in 2013 een afspraak te maken met de gemeente Oisterwijk. Hilvarenbeek zou dan rekenkamerwerk 'inkopen' bij de rekenkamer van de gemeente Oisterwijk. Er zijn echter nog geen concrete plannen. De gemeente vindt een onderzoek niet nodig omdat de gemeenteraad vindt dat er voldoende controle door de andere instrumenten is. Bovendien is in theorie

een onderzoek mogelijk waardoor de raad, en het college van mening zijn volledig aan de Gemeentewet te voldoen. Ten slotte staat er geen sanctie op het houden van een inactieve rekenkamer en is hierop geen controle van provincie of Rijk.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks-programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Hilvarenbeek	ja	ja	nee	nee	€0	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in Hilvarenbeek een permanent inactieve rekenkamer omdat er geen onderzoeken worden uitgevoerd en omdat er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. De belangrijkste argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze gemeente zijn:

- 1 Rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle - instrument toe.
- 2 Er is geen sanctie op de afwezigheid van een rekenkamer door een hogere overheid.
- 3 Het politieke klimaat is niet volledig duaal gericht.

Casus 9 - Dalfsen, Ommen, Staphorst

Situatie

Midden in Overijssel liggen drie middelgrote gemeenten die enige tijd samen een rekenkamer hadden, maar na enkele jaren alle drie een andere koers zijn gaan varen. Inmiddels heeft of wil elk dorp een rekenkamer.

2012	Dalfsen	Ommen	Staphorst
Aantal inwoners	27.313	17.329	16.179
Collegepartijen	CDA/GB/CU	VVD/CDA	CDA/GB/SGP
Budget Rekenkamercommissie	€13.000	€24.900	€15.918
Rapporten	0	1	1

Chronologie

In 2005 spreken Dalfsen, Ommen en Staphorst af om samen een rekenkamer op te zetten. Er wordt samen gewerkt omdat de vaste kosten zo gedeeld kunnen worden zodat de rekenkamer efficiënter kan worden dan ieder voor zich. De rekenkamer wordt door drie externe leden gevormd, aangevuld met een ambtelijk secretaris, die vanuit Dalfsen wordt gedetacheerd. De leden van de rekenkamer worden via de krant gevonden en komen vanuit het hele land. Het budget was bij aanvang €1 per inwoner, bijna €60.000.

Nadat in 2006 de rekenkamercommissie is geïnstalleerd gaat die in overleg met de presidia van de drie gemeenten. Aan de gemeenteraden wordt gevraagd suggesties aan te leveren voor het onderzoeksprogramma. In overleg wordt daaruit een drietal onderwerpen gekozen die als meest gewenst worden gezien. Daarna gaat de commissie aan de slag en huurt een extern bureau in om het onderzoek uit te laten voeren. De gemeenteraad vindt het vreemd dat een onderwerp waarvan was afgesproken dat het zou worden onderzocht, niet wordt onderzocht. Des te vreemder werd het gevonden dat de rekenkamer halverwege de rit een onderzoek ging starten, zonder communicatie, zodat een totaal ander onderzoek werd gepresenteerd. Dit incident wordt een probleem. Terwijl Ommen zich prima kan vinden in de volstrekt onafhankelijke werkwijze, vinden Staphorst en Dalfsen dat de rekenkamer veel te eigenzinnig werkt. Ze willen invloed op de onderwerpen, ze betalen er immers voor.

In 2008 wordt op verzoek van de rekenkamer het budget verhoogd in Staphorst met €8.000. Een raadslid laat in de notulen optekenen: “Hij (raadslid, red.) stelt wel als voorwaarde dat de rekenkamercommissie haar taak nu wel effectief gaat vervullen en niet blijft verwijzen naar een te gering budget voor haar werkzaamheden.”

In 2009 wordt er door de gemeenteraden geëvalueerd. Over het geheel zijn de gemeenteraden tevreden over de rapporten. Dalfsen en Staphorst willen wel meer invloed, duidelijker rapporten en meer afstemming van de rekenkamer voor de lokale situatie, zo is te lezen. Hiervan is de rekenkamer echter niet op de hoogte gesteld. Ommen wil echter onveranderd door. Als in 2009 de rekenkamer zo door wil en meer geld vraagt voor een uit te besteden onderzoek weigert de gemeenteraad van Staphorst dit. De commissie dient hierop haar ontslag in Staphorst in, gemotiveerd met de volgende redenen:

- de gevraagde budgetverhoging blijft voor het tweede jaar uit
- de gemeenteraad bemoeit zich te veel met de onderwerpen en ook met de vraagstelling van de onderzoeken
- er is geen chemie tussen de gemeenteraad en de rekenkamercommissie

In Dalfsen wordt in 2010 besloten het budget te halveren. Dit valt ook niet goed bij de commissie die daarom ook in Dalfsen ontslag neemt. Hierna is de rekenkamer alleen nog werkzaam in Ommen waar ze uiteindelijk de gehele termijn van zes jaar werkzaam blijft.

Staphorst zit na het opstappen van de rekenkamer ineens zonder. De ambtelijk secretaris blijft echter wel. Deze zal in overleg met het presidium in 2010 en in 2011 onderzoeken uitvoeren of uitbesteden. Over deze onderzoeken is de gemeenteraad van Staphorst tevreden en vindt ze eigenlijk beter aansluiten bij de eigen praktijk dan de rapporten van de gezamenlijke rekenkamer.

Ook Dalfsen heeft geen rekenkamer meer. In Dalfsen wordt in 2010 een raadsbesluit genomen om de rekenkamer van Dalfsen 'slapende te houden'. Een van de redenen hiervoor is dat men de discussie rondom het VNG-standpunt over de verplichting voor de rekenkamerfunctie van gemeenten met minder dan 60.000 inwoners wil afwachten. De beantwoording van Kamervragen door de minister op 11 januari, leidt er toe dat het presidium van de gemeente Dalfsen de conclusie van deze voortgaande discussie afwacht, voordat ze een nieuw voorstel te maken.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks-programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Dalfsen	ja	nee	nee	nee	€13.000	0
Ommen	ja	ja	ja	ja	€24.900	1
Staphorst	ja	ja	ja	nee	€15.918	1

Volgens de normen van dit onderzoek is er een actieve rekenkamer in Ommen. In Staphorst net niet, en in Dalfsen is er een tijdelijk inactieve rekenkamer omdat er geen onderzoeken zijn uitgevoerd in de laatste jaren en omdat Dalfsen ook concrete plannen heeft de rekenkamer te reactiveren.

Casus 10 - Mill en Sint Hubert

Situatie

In het Noordoosten van Brabant ligt de gemeente Mill en Sint Hubert. Het is een gemeente bestaande uit vier dorpen aan de linkerkant van de Maas.

2012	Mill en Sint Hubert
Aantal inwoners	10.926
Collegepartijen	CDA/ AB '90
Onderzoeksbudget	€0
Rapporten	1

Chronologie

In 2006 installeert de gemeente een rekenkamer met een directeur, tevens het enige lid. Met de directeur worden vergoedingen en verwachte prestaties afgesproken. Tot 2008 worden door de rekenkamer drie rapporten opgeleverd. Deze rapporten werden door de meerderheid van de raad onderzoekstechnisch niet goed bevonden. De oppositie was echter wel tevreden over de aanpak en de inhoud van de rapporten. Maar door de heersende onvrede in de gemeenteraad ontbrak het aan wederzijds vertrouwen, waardoor de overeenkomst met de directeur voortijdig in 2008 is beëindigd.

In 2008 zocht de gemeenteraad naar een nieuwe invulling van de rekenkamerfunctie. De gemeenteraad zag nut en noodzaak van de rekenkamer in. In de regio werken de gemeenten Cuijk, Sint Anthonis en Grave samen in een gezamenlijke rekenkamer. De periode van dat samenwerkingsverband liep door tot 2011. In 2009 is bewust voor een tijdelijke invulling volgens het directeursmodel gekozen om in 2011 mogelijk te kunnen aanhaken bij Cuijk-Grave-Sint Anthonis omdat de contractperiode van Cuijk-Grave-Sint Anthonis tot medio 2011 liep. De nieuwe directeur heeft voldaan aan de contractuele verplichtingen. Voor het budget van €20.000 heeft de directeur drie rapporten opgeleverd. De onderwerpkeuze sloot volgens de gemeenteraad goed aan bij de lokale situatie, de raad was tevreden over de kwaliteit van de rapporten en de inspanningen van de directeur. De aanbevelingen uit de onderzoeken werden door de raad minder gewaardeerd en niet overgenomen. De rapporten genereerden niet of nauwelijks leereffecten en de verbeteruggesties waren mager.

In 2011 is de gemeente genooddaakt om bezuinigingen door te voeren. In werkgroepen bestaande uit raadsleden, ambtenaren en collegeleden worden bezuinigingen geïnitieerd. De raadsleden uit de werkgroep voelen een “druk” om in dat traject naar zichzelf te kijken. Het budget dat de raad heeft om te opteren voor een bezuiniging is beperkt. Al snel komt het idee op tafel om het budget van de rekenkamer te halveren naar €10.000. Twee raadsleden van een lokale partij zijn het daar niet mee eens, maar halen geen meerderheid. Bij de Kadernota 2012 wordt het budget van de rekenkamer verder naar nul gebracht. De verklaring is dat de raadsleden niet allemaal de toegevoegde waarde van het instrument rekenkamer zien. Bovendien staat er geen sanctie op het inactief maken van de rekenkamer. Er worden vragen gesteld door de oppositiepartij, die stelt dat de coalitiepartijen het niet nodig vinden om geld ter beschikking te stellen aan een controle-instrument van de raad.

De verwachting van de geïnterviewden uit de gemeente is dat de gemeente zich in 2013 mogelijkwerwijs zal aansluiten bij een nog op te richten rekenkamer voor het Land van Cuijk waarin dan vijf gemeenten deelnemen: Boxmeer, Cuijk, Sint Anthonis, Grave en Mill en Sint Hubert. Het is een gezamenlijk initiatief van de vijf gemeenteraden. In 2014 zou dan gestart kunnen worden en budget beschikbaar kunnen zijn. Gesteld wordt dat de deskundigheid en ervaring dan wordt gedeeld. Raadsleden vinden het belangrijk om de samenwerking met andere gemeenten via de rekenkamer een extra impuls te geven en te versterken. De insteek van de raad is om te streven naar samenwerking en dan zal het budget wel volgen. Er is hiertoe echter nog geen concreet besluit genomen.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks- programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Mill en Sint Hubert	ja	nee	nee	nee	€0	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in Mill en Sint Hubert een permanent inactieve rekenkamer omdat er niet langer onderzoeken worden uitgevoerd en omdat er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. Doordat er wel de verwachting wordt gewekt door de geïnterviewden dat dit in 2013 zou kunnen veranderen, maar er nog geen concrete voorstellen zijn, is dit een twijfelgeval of er sprake is van een permanent of tijdelijk inactieve rekenkamer. De belangrijkste argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze gemeente zijn:

- 1 De bezuinigingen kwamen bij de rekenkamer terecht.
- 2 De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeente.
- 3 Er is geen sanctie op de afwezigheid van een rekenkamer door een hogere overheid.

Casus 11 - Bergen (L)

Situatie

De gemeente Bergen ligt in de kop van Noord Limburg tegen Duitsland aan.

2012	Bergen
Aantal inwoners	13.286
Collegepartijen	CDA/VVD
Onderzoeksbudget	€0
Rapporten	0

Chronologie

De gemeente Bergen heeft sinds 2006 een rekenkamer. De rekenkamer bestaat uit twee externen, waarvan een de voorzitter is, en twee raadsleden. De ambtelijke secretaris is de griffier. Het ambitieniveau is twee onderzoeken per jaar met een budget van €27.000 per jaar. De eerste termijn van vier jaar maakt de rekenkamer vol en levert in die periode in totaal vier rapporten op. De rapporten worden door de raad omarmd. De aanbevelingen worden allemaal overgenomen, iedereen is tevreden. Er wordt niet nagegaan of de aanbevelingen ook worden uitgevoerd. De onderwerpen zijn goed met de raad afgestemd.

In de periode 2008 en 2011 speelt de herindelingsdiscussie in de gemeente Bergen. En in 2010 loopt de eerste termijn van de rekenkamer af. De raad stelt vast dat de rekenkamer te weinig toegevoegde waarde heeft en besluit om vooralsnog geen invulling te geven aan een tweede termijn voor de rekenkamer. Dit besluit om het tijdelijk geen invulling te geven aan de rekenkamer is mede geïnitieerd vanwege de mogelijke herindeling. Verder stelt de raad dat zij al genoeg controle instrumenten heeft. Het politieke klimaat in de gemeente Bergen is volgens de geïnterviewden nog niet geheel dual. Een deel van de

gemeenteraad heeft moeite met de terminologie dat bij de behandeling van de voorstellen van de begroting wordt gesteld dat de rekenkamer wordt gestopt. Een partij stelt dat de bewoording bij de begroting “opheffen rekenkamer” juridisch niet juist en problematisch is.

De gemeenteraad geeft de griffier opdracht om bij de omliggende gemeente informeel na te gaan of indien er eventueel wel aanleiding toe is, samen te werken met de gemeente Bergen op gebied van de rekenkamer. Bij twee gemeenten is daar welwillend op gereageerd. Als duidelijk wordt dat de gemeente Bergen geen herindelingsgemeente wordt, ontstaat er geen nieuwe impuls voor een eigen rekenkamer. De raad hecht aan de rekenkamer, maar neemt daartoe geen initiatief.

Conclusies

2012	Verordening	Personen benoemd	Onderzoeks-programma	Jaarverslag 2011	Budget	Onderzoeken
Bergen	ja	nee	nee	nee	€0	0

Volgens de onderzoeksnormen is er in Bergen een permanent inactieve rekenkamer omdat er niet langer onderzoeken worden uitgevoerd en omdat er geen concrete plannen zijn om dit binnen afzienbare termijn te veranderen. De belangrijkste argumenten om geen actieve rekenkamer in te stellen van deze gemeente zijn:

1. De rekenkamer voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe.
2. De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeente.
3. Het politieke klimaat is nog niet dual ingericht.