

NVRR

jubileumbundel

20 jaar



NVRR
jubileumbundel

20 jaar



NVRR Jubileumbundel 20 Jaar

© Marije van den Berg, Sjoerd Keulen, Cor van Montfort, Nils Nijdam en Jos Verlaan
De essays in dit boek zijn op verzoek van NVVR geschreven.

ISBN 978-94-92940-33-9
NUR 130

NVRR
Etienne Lemmens, plaatsvervangend voorzitter
Lies van Aelst, directeur
www.nvrr.nl

BLKVLD Uitgevers, Zandvoort 2023
Ontwerp en realisatie | Lonneke Beukenholdt

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar worden gemaakt zonder voorafgaande toestemming van de auteurs en de NVRR.

De inhoud van dit werk weerspiegelt uitsluitend de persoonlijke visie en meningen van de auteurs en niet noodzakelijkerwijs die van de uitgever/NVRR. De auteurs zijn volledig verantwoordelijk voor de informatie en opinies die in dit werk worden gepresenteerd. De uitgever /NVRR aanvaardt geen verantwoordelijkheid voor enige vorm van aansprakelijkheid, verlies of schade die voortvloeit uit het gebruik van de inhoud van dit werk.

Inhoudsopgave

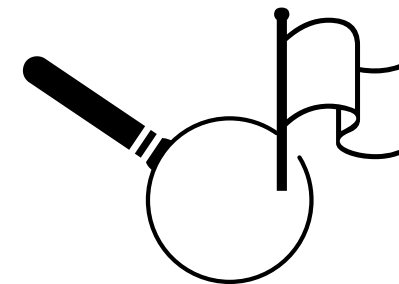
Balans en perspectief van decentrale rekenkamers door Etienne Lemmens	6
20 jaar decentrale rekenkamers: volwassen, maar nog niet uitgeleerd door Sjoerd Keulen en Nils Nijdam	10
Seinpost 206 en de noodzaak van volhardende raadsleden door Jos Verlaan	20
Nabij en onafhankelijk. Over de rol van lokale rekenkamers door Cor van Montfort	30
Rekenkamers als coproductent van hardvochtige systemen door Marije van den Berg	46

Balans en perspectief van decentrale rekenkamers

[inleiding]



20



Met deze essaybundel staat de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissie in 2023 stil bij het vierde lustrum van de vereniging (balans) en werpen we een kort blik vooruit (perspectief). Twintig jaar vereniging van een gemeenschap van professionals, in de woorden van de voorzitter van de VNG Sharon Dijksma¹, gepositioneerd is als 'countervailing power' in het decentrale bestuur. Een gemeenschap die voor 2003 in pilotvorm in een enkele gemeente werkzaam was, en vanaf 2006 verplicht werd voor alle provincies en gemeenten. In enkele waterschappen functioneerde de afgelopen jaren op vrijwillige basis al een rekenkamer en vanaf 2024 zijn ze in die bestuurslaag ook verplicht.

Hoe groot de gemeenschap van professionals in rekenkamers precies is, is lastig vast te stellen. De NVRR heeft 247 voorzitters van rekenkamers als lid. Maar er werken ook onderzoekers, secretarissen en er zijn buiten de voorzitters leden van rekenkamers. Een grove schatting is dat de gemeenschap zo'n 900-1.000 professionals omvat. En die gemeenschap ontstond 2003-2006 naar aanleiding van het dualisme in het decentrale bestuur. Gerekruteerd werd uit bestuurskundigen, sociaalwetenschappelijke onderzoekers, financieel deskundigen waaronder accountants, een enkele historicus en oud-politicus die voorheen raadslid of wethouder was.

Een kenmerkend thema, dat in de essays ook wordt geadresseerd, is de hybride positie van rekenkamers, onafhankelijk en dicht bij de politiek. Rekenkamers voeren onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid (tegenwoordig het gevoerde bestuur). Zij hebben de gemeenteraad/provinciale staten/het algemene bestuur als belangrijkste (en enige) klant. Tegelijkertijd moeten college/gedeputeerde staten/het dagelijkse bestuur en de ambtenaren met de aansporingen en aanbevelingen van de rekenkamer aan de slag. Om positie te verwerven hebben rekenkamers in het begin getamboereerd op de onafhankelijkheid. Gaandeweg zijn ze voor de eigen effectiviteit meer en meer gaan luisteren naar alle stakeholders in het decentrale bestel.

Een onderwerp dat de vereniging intern en extern in zijn greep hield was het al dan niet aanwezig zijn van raadsleden in de rekenkamer. De wetgever maakte het in 2005 mogelijk dat rekenkamercommissies met (interne) raadsleden ingesteld konden worden. Provinciale rekenkamers waren volledig extern ingericht, maar veel rekenkamers van met name kleinere en middelgrote gemeenten hadden wel raadsleden. Vanaf 2014, met de motie Fokke die in de Tweede kamer werd aangenomen en de toenmalige minister van BZK opriep tot een actieplan rekenkamers, hing jarenlang een structuurverandering boven het hoofd van veel rekenkamer(commissie)s. Uiteindelijk is in 2022 in de Tweede kamer de knoop doorgehakt en is voor een model van externe onafhankelijke leden in rekenkamers gekozen.

De wet Versterking decentrale rekenkamers ging ook gelden voor de waterschappen. De waterschapsrekenkamer(commissie)s die al voor 2023 bestonden telden veelal ook (interne) algemene bestuursleden. Omdat de wet voor waterschappen helemaal nieuw is, kregen zij een jaar langer de tijd om deze volledig te implementeren. Vanaf 2025 moeten zij aan dezelfde regels voldoen als de provinciale en gemeentelijke rekenkamers. Er is nog een nog niet geheel helder punt met betrekking tot de waterschappen, en dat betreft de ondersteuning van de rekenkamer. Met de nieuwe wet is het namelijk mogelijk gemaakt dat rekenkamers van de griffie ondersteuning krijgen. Vanwege het monistisch stelsel kennen waterschappen geen griffie ter ondersteuning het algemeen bestuur. Daar moet nog iets op gevonden worden.

Veel, zo niet alle, rekenkamers hebben of moeten nog vanwege de wet Versterking decentrale rekenkamers zaken wijzigen, zoals verordeningen en benoemingen van leden. Dat brengt veel vraagstukken met zich mee, voor rekenkamers en voor gemeenteraden en waterschapsbesturen. De NVRR is bij uitstek gepositioneerd om hen daarbij te ondersteunen. Daartoe hebben we met leden een aantal transitieteams opgezet. Daarbij is de ondersteuning concreet gestalte gegeven in samenwerking met de zusterverenigingen VNG, Vereniging van Griffiers, Nederlandse Vereniging van Raadsleden en de Unie van Waterschappen. Beleids- en transitie-documenten zijn opgesteld en de juridische en praktische vragen die bij info@nvrr.nl binnenkwamen en nog steeds komen zijn via de mail en telefonisch beantwoord.

Op ambtelijk niveau samenwerken met de zusterverenigingen smaakt naar meer en we verwachten dat dat ook in de toekomst zal gebeuren. De eerste stappen om ook op bestuurlijk niveau de relaties met elkaar te verkennen en te bestendigen zijn gezet. We staan allemaal voor dezelfde zaak, de kwaliteit van het decentrale bestuur verder te verbeteren en daarover op een goede manier verantwoording af te leggen. Het is prettig dat duidelijkheid is geschapen over de wijze waarop rekenkamers ingericht zijn. Wellicht kunnen nog wat kleine onduidelijkheden in een veegwet meegenomen worden, maar de structuur waarin rekenkamers werken is helder.

De NVRR is nog een relatief jonge vereniging. Begonnen met een hands on bestuur van vrijwilligers. Daarin zijn we al enige jaren aan het professionaliseren, met een deskundig ondersteuningsbureau en een dedicated directeur. We gaan als rekenkamerwereld, maar ook als vereniging een nieuwe fase in. Na 20 jaar NVRR nemen we afscheid van de 2^e R in het acroniem. Een tip van de sluier over de gevolgen daarvan wordt begin 2024 gelicht, want tot en met 31 december 2023 blijven we de rekenkamercommissies ondersteunen. Een nieuwe fase, maar de NVRR zal zich de komende jaren blijven inzetten op de bestaande beleidslijnen als professionalisering en kennisdeling. Op professionalisering met instrumenten zoals het Rekenkamerkompas, de Goudvink, handreiking evaluatie en meten van doorwerking, cursussen voor beginnende en gevorderde rekenkamerleden en ontwikkeling van procedures voor onderlinge intervisie. En op kennisdeling met behulp van de metadossiers, meta-analyses en de doemee onderzoeken op actuele thema's.

De essays die op verzoek van het bestuur van de NVRR zijn opgesteld zijn op eigen titel geschreven. Een uitgebreider historisch overzicht van bestaan en werking van rekenkamers in Nederland wordt door Sjoerd Keulen en Nils Nijdam gegeven. Beide zijn werkzaam bij de Algemene Rekenkamer en bij een gemeentelijke rekenkamer. Zij werpen een blik achter- en voor-

uit op de gemeenschap van rekenkamerleden en de NVRR. Daarna komt onderzoeksjournalist van de NRC, Jos Verlaan, aan het woord. Naar aanleiding van een casus van het Amsterdamse vervoersbedrijf GVB schetst hij het belang van actieve en vasthoudende raadsleden, die ondersteund worden in hun controlerende rol door de Rekenkamer Metropool Amsterdam. Cor van Montfort schetst in zijn essay 'Nabij en onafhankelijk' de bijzondere en wellicht hybride positie van en de navenante uitdagingen voor rekenkamers. Hij wijst daarbij onder andere op de taak van de NVRR met betrekking tot verdere professionalisering en kennisdeling. Tot slot vraagt Marije van den Berg van Democratie in Uitvoering zich af in hoeverre rekenkamers niet ook onderdeel zijn van de beleidsbubbel die eigenlijk en liefdevol moet leeglopen. Zij wijst erop dat rekenkamers de overheidskwaliteit zouden moeten onderzoeken en is daarbij niet bang dat de rekenkamer de objectiviteit verliest door naast de mensen te gaan staan.

De NVRR bedankt de essayisten voor hun opiniërende bijdragen en zien de discussie op ons jubileumcongres en ook daarna graag tegemoet. Veel leesplezier. •

Etienne Lemmens

plaatsvervangend voorzitter NVRR

Eindnoot

1. Bij bestuursvergadering VNG 15 september 2023.

20 jaar decentrale rekenkamers: volwassen, maar nog niet uitgeleerd

Sjoerd Keulen en Nils Nijdam



Nederland is sinds het tijdperk Thorbecke in de 19e eeuw een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een nationale rijksoverheid en decentrale provincies, gemeenten en waterschappen. Het stelsel wordt ook wel aangeduid als 'Het Huis van Thorbecke'. Al die tijd kent binnen dit huis de verdieping van de rijksoverheid een rekenkamer, namelijk de Algemene Rekenkamer. Tot aan het begin van de 21e eeuw kennen de andere verdiepingen vrijwel nog geen rekenkamers. In de 20e eeuw groeit de rijksoverheid, zeker na de Tweede Wereldoorlog met de opbouw van de verzorgingsstaat. Vanaf de jaren '80 zien we een decentralisatie van taken. De rijksoverheid ruimt zijn verdieping op en legt taken op andere verdiepingen neer. De andere verdiepingen binnen het huis worden hiermee steeds belangrijker, denk bijvoorbeeld aan de drie decentralisaties in het sociaal domein van 2015 of meer recent de ontwikkelingen met de Omgevingswet. Daarom is het goed dat tegenwoordig ook de decentrale overheden allemaal hun eigen rekenkamers hebben. Dat op elke verdieping van het huis ook een rekenkamer actief is. Daarbij is van belang dat die rekenkamer voldoende ruim en goed ingericht is, het mag geen slaapkamer zijn.

In deze bijdrage gaan wij allereerst terug in de tijd en bespreken we de oorsprong van landelijke en decentrale rekenkamers. Ook bespreken we het rekenkameronderzoek naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Vervolgens gaan we in op de ontwikkeling van de decentrale rekenkamers in de afgelopen twee decennia tot aan de recentelijke Wet versterking decentrale rekenkamers. We sluiten af met een vooruitblik op de toekomst van rekenkamers en hun nuttige bijdrage aan het Nederlandse openbaar bestuur.

DE OORSPRONG VAN REKENKAMERS

De historie van het fenomeen rekenkamer in het openbaar bestuur van de lage landen gaat terug tot in de Bourgondische Tijd. Vanaf de twaalfde eeuw werden gegevens over inkomsten en uitgaven op schrift gesteld, in eerste instantie om ontvangers van middelen inzicht te laten bieden aan hun opdrachtgever. Omstreeks 1400 verbeterde het toezicht op de inkomsten en uitgaven door de oprichting van rekenkamers. In 1386 werd de Vlaamse Rekenkamer in de Nederlanden in Rijsel (Lille) opgericht, in 1404 de Brabantse Rekenkamer in Brussel en in 1447 de Hollandse Rekenkamer in Den Haag. In de eeuwen daarna werden deze rekenkamers soms samengevoegd en daarna weer gescheiden, ook werden zo nu en dan nieuwe rekenkamers opgericht. Zo kwam er in 1608 een Generaliteitsrekenkamer van de Republiek der Verenigde Nederlanden in Den Haag. Uiteindelijk werd de Algemene Rekenkamer van het Koninkrijk der Nederlanden in 1814 opgericht. Deze Algemene Rekenkamer bestaat nog tot op de dag

van vandaag, al richt deze zich op het land Nederland. De Caribische landen binnen het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, hebben hun eigen Algemene Rekenkamers. De Algemene Rekenkamer voert sinds 1814 'het oppertoezicht op de invordering van 's lands gelden, controle van rekeningen van departementale ontvangers en controle of de door de beide kamers der Staten Generaal geaccordeerde uitgaven ook daadwerkelijk daarvoor zijn gebruikt'. In 2023 kent de Algemene Rekenkamer een college van drie leden en twee leden in buitengewone dienst en een organisatie van bijna 300 medewerkers die het college ondersteunen in zijn taken. Zo heeft de Algemene Rekenkamer veel in verschillende beleidsdomeinen deskundige onderzoekers in huis en ook vakspecialisten op het gebied van data, methoden en technieken en meer. De Algemene Rekenkamer kan zodoende vrijwel al het onderzoek met eigen medewerkers uitvoeren.

Hoewel we in 2023 20 jaar NVRR en decentrale rekenkamers vieren, zijn er al verschillende gemeenten die ook voordien al een lokale rekenkamer(commissie) hadden, bijvoorbeeld de gemeenten Delft, Ede, Groningen en Rotterdam. Echter met de dualisering van de gemeentebesturen per 2002 en provinciebesturen per 2003 kwamen er meer decentrale rekenkamers. Rekenkamers werden vanaf 2006 verplicht. Naar het voorbeeld van de landelijke politiek met een parlement en een regering die elk duidelijke eigen taken hebben, werden met deze dualisering ook deze decentrale besturen aangepast. De rollen, taken en posities van respectievelijk de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders en van provinciale staten en gedeputeerde staten werden van elkaar gescheiden. Wethouders verlieten de gemeenteraad, gedeputeerden de provinciale staten. Gemeenteraad en provinciale staten kregen naar voorbeeld van de Tweede Kamer duidelijker eigen taken: kaderstellen vooraf, controleren achteraf en de vertegenwoordiging van de bevolking in de gemeente of provincie. Naar voorbeeld van de landelijke situatie waar de Algemene Rekenkamer het parlement bijstaat in zijn controlerende rol, wordt de decentrale rekenkamer(funcctie) wettelijk vastgelegd. Waar voor de rekenkamer diverse eisen gelden ten aanzien van de onafhankelijk, inrichting en taakuitoefening, was dit voor de gemeentelijke rekenkamerfunctie veel minder het geval.

In de afgelopen twee decennia zijn veel variëteiten aan rekenkamers ontstaan. De meeste provincies besloten tot samenwerking en zo kwamen er een Noordelijke Rekenkamer (Groningen, Drenthe en Friesland), Oostelijke Rekenkamer (Overijssel en Gelderland), Zuidelijke Rekenkamer (Noord-Brabant en Limburg) en Randstedelijke Rekenkamer (Noord- & Zuid-Holland, Utrecht & Flevoland). Alleen Zeeland koos voor een eigen provinciale rekenkamer. Op het niveau van de gemeenten kozen Amsterdam en Rotterdam voor een rekenkamer met 1 lid, het zogenaamde directeursmodel. Den Haag begon met een commissie, maar dit werd al snel een rekenkamer met een collegemodel. Utrecht koos hier ook voor. Echter de meeste gemeenten in het land kozen niet voor de rekenkamer, maar voor de rekenkamerfunctie en vulden deze functie op eigen wijze in. Regelmatig kozen kleinere gemeenten voor een gezamenlijke invulling van de rekenkamerfunctie. Lokaal moest worden gekozen voor één van beide varianten: of een rekenkamercommissie uit enkel externe leden, of een combinatie van externe en interne (raads)leden. Vooral de afweging van de gewenste onafhankelijkheid en afstand tot de lokale politiek was bij deze keuze doorslaggevend. Veelal werd een commissie gevormd onder leiding van een onafhankelijk voorzitter en voorts een aantal leden van buiten (extern) en van binnen (uit de raad).

Ook verschilde de wijze waarop de rekenkamer of rekenkamerfunctie het werk uitvoeren. De rekenkamers vormden een eigen ambtelijke staf bestaande uit secretaris en onderzoekers en konden zo zelfstandig onderzoek uitvoeren. Rekenkamercommissies werkten veelal met (parttime) secretaris vanuit de gemeentelijke griffie en gebruikten hun budget voor het uitbesteden van onderzoek aan een extern bureau of aan de externe leden op declaratiebasis.

In januari 2003 werd de beroepsvereniging voor rekenkamers opgericht. Dertien voorzitters van lokale rekenkamercommissies besloten samen de Vereniging voor lokale rekenkamers (VvLR) op te richten. Als in februari 2004 ook de Algemene Rekenkamer toetrad, veranderde de naam in de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR). Het aantal leden nam snel toe. In 2004 waren al 76 rekenkamer(commissies) lid, een jaar later verdubbelde dit bijna naar 136. In 2008 waren er meer dan 230 rekenkamer(commissies) aangesloten. Het doel van de vereniging is kennis en ervaring uit te wisselen en de belangen van rekenkamers te behartigen. Door van elkaar te leren, kunnen leden met goed en onafhankelijk onderzoek bijdragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

ONDERZOEK NAAR DOELTREFFENDHEID, DOELMATIGHEID EN RECHTMATIGHEID

Rekenkamers doen een bepaald soort onderzoek. Het onderzoeksrapport kent in beginsel altijd een feitelijk deel waarin de rekenkamer beschrijft hoe op een bepaald onderwerp de situatie is. Denk bijvoorbeeld aan de woningbouwcijfers in een gemeente in relatie tot de woningbehoefte. Vrijwel altijd kent het onderzoeksrapport ook een oordelend deel waarin de rekenkamer het behandelde onderwerp toets aan vooraf vastgestelde normen, ontleend aan wet- en regelgeving en beleid. Hierbij kan gedacht worden aan een toets van de woningbouwcijfers aan de gemeentelijke ambities in het coalitieakkoord.

De rekenkamer oordeelt over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Door de Algemene Rekenkamer ook wel aangeduid als zinnigheid, zuinigheid en zorgvuldigheid. Bij doeltreffendheid gaat het om effectiviteit: draagt het beleid bij aan gestelde doelen dan wel beoogde resultaten (prestaties, effecten)? Bij doelmatigheid gaat het om efficiëntie: is door inzet van de beschikbare middelen (personeel, materieel, geld) een zo hoog mogelijk resultaat bereikt, dan wel is het resultaat bereikt met inzet van zo min mogelijk middelen? Bij rechtmatigheid gaat het om opvolging van de toepasselijke wet- en regelgeving (onder andere wat betreft de inzet van geld).

Een belangrijk onderscheid tussen de landelijke rekenkamer en de decentrale rekenkamers is het aandachtsgebied. De Algemene Rekenkamer is begonnen met rechtmatigheidsonderzoek naar de overheidsfinanciën. Hoewel er de afgelopen decennia meer en meer onderzoek wordt gedaan naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en uitvoering, is het belangrijkste en grootste onderzoek nog altijd het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek met daarin veel aandacht voor financiële rechtmatigheid. Decentrale rekenkamers hebben daarentegen als primaire taak het onderzoek naar doelmatigheidendoeltreffendheidvanhetdoorhetgemeente-provincieofwaterschapsbestuur. Ze kunnen weliswaar ook rechtmatigheidsonderzoek doen, zolang dat maar geen onderzoek naar de jaarrekening is want dat is in de wet nadrukkelijk uitgesloten. Vrijwel alle decentrale overheden huren hiervoor een externe accountant in, alleen Amsterdam en Den Haag hebben nog een eigen accountant (en daar vervult de lokale rekenkamer dan weer een toezichtrol).

2002-2011: DE EERSTE JAREN VAN DE DECENTRALE REKENKAMERS

Door de verplichting van de decentrale rekenkamerfunctie ontstond een geheel nieuwe beroepsgroep van voorzitters, externe leden, secretarissen en onderzoekers. De gemiddelde rekenkamercommissie – want de commissie werd de norm buiten de grote steden en de provincies – bestond uit 3 tot 5 leden, waarbij vaker experts zitting hadden dan raadsleden. De experts brachten veelal methodologische en bestuurskundige expertise in, terwijl de raadsleden van wege hun politieke en financiële ervaring werden gewaardeerd. De eerdere werkervaring was wisselend, variërend van financiële leidinggevende functies tot andere ervaringen in de publieke sector, een enkele onderzoeker maakt de overstap van de landelijke naar een decentrale rekenkamer. Het bleek in een deel van de rekenkamercommissies wenen tussen de interne leden uit de gemeenteraad die vooral een praktisch onderzoek willen waar de raad wat aan heeft en de externen die vereisen dat een onderzoek onder meer ook methodologisch deugt. De meeste commissies deden gemiddeld voor 1 euro per inwoner iets meer dan 2 onderzoeken per jaar. Veelal, maar niet uitsluitend, ging het in deze beginjaren over de doeltreffendheid van subsidies, inhuur van externen en zaken rond de begroting.

Dat het wenen was aan nieuwe bestuurlijke verhoudingen en een nieuwe speler als de rekenkamer(commissie) werd zichtbaar in de behandeling van de rapporten door de gemeenteraad. Dat gebeurde aanvankelijk in nog geen 40% van de gevallen. In kleine gemeenten stond het idee van een verplichte rekenkamerfunctie het meest onder druk. Van gemeenten met 20.000 inwoners zou zonder verplichting meer dan de helft van de raden de rekenkamer weer afschaffen. Als de rapporten werden overgenomen, werd in twee-derde van de gevallen de aanbevelingen uit de rapporten overgenomen en ook uitgevoerd door het college.

Met de jaren groeide echter de waardering, zo bleek uit een enquête uit 2010 onder leden van rekenkamer(commissies). Zij scoorden de mate waarop de aanbevelingen werden overgenomen met het rapportcijfer 7,6 en een 6,9 voor de daadwerkelijke uitvoering van deze aanbevelingen. Die hogere waardering kwam doordat de kwaliteit en leesbaarheid van de rekenkamerrapporten in de beginjaren snel toenam. Dit laat zich goed illustreren met behulp van de prijs voor het beste rekenkameronderzoek de Goudvink.

In 2004 zag de NVRP dat er in rekenkamerland al flinke productie werd gedraaid, maar ook dat er grote verschillen in de manier van onderzoek doen en de kwaliteit van de rapporten waren. Het bestuur geloofde dat door standaarden te ontwikkelen en onderling te vergelijken er van elkaar te leren was en dat hierdoor de kwaliteit van rekenkameronderzoek zou verbeteren. Daarom stelde ze in 2004 de Goudvink in, de prijs voor het beste rekenkameronderzoek. Aan de eerste editie deden 20 rekenkamers mee. De jury was over drie zaken kritisch. De kwaliteit was over het algemeen goed, maar ze zag ook 'enkele onderzoeken met serieuze gebreken'. Het tweede punt – toegankelijkheid – leek minder goed voor elkaar: blijkens het pleidooi om te letten op de structuur en 'een redactieslag aan het einde van het proces'. Het oordelende karakter, wat eigen is aan een rekenkameronderzoek kwam lang niet in alle rapporten terug, vaak doordat een normenkader ontbrak. De eerste prijs ging zowel bij de eerste als de tweede editie naar de rekenkamer(commissie) Utrecht. Deze rekenkamer zou tot en met 2022 de prijs het vaakst in de wacht slepen: zes van de 15 keer.

In de eerste jaren bleven subsidiebeleid, aanbestedingen en toegankelijkheid van begrotings- en verantwoordingstukken populaire onderwerpen. Andere veel onderzochte onderwerpen waren externe inhuur en grondexploitatie. Vanaf 2007 zag de jury ook steeds vaker andersoortige producten, zoals handleidingen, quickscans of vervolgonderzoeken ontstaan. Per jaar nam de kwaliteit toe, zo liet de jury steeds weten. Het aantal deelnemers groeide ieder jaar, met als topjaar 2008 met 61 inzendingen. Dat is ook het jaar dat de Groenling werd geïntroduceerd, een prijs voor het beste rapport van een kleine gemeente. Deze prijs verdween na twee uitreikingen weer stilletjes.

2011-2015: BEZUINIGINGEN, BURGERPERSPECTIEF EN DECENTRALISATIES

Dat de kwaliteit door de jaren verbeterde, merkten ook de gebruikers en ambtenaren op. In 2011 constateerde Berenschot dat men zowel in provincies als gemeenten over het algemeen positief was over de deskundigheid van de leden en de kwaliteit van de rekenkamer(commissie)s. Wel waren de stakeholders kritisch op de onderwerpskeuze, de lange doorlooptijd en de kwaliteit van de aanbevelingen. Dit verhinderde niet dat de rapporten doorgaans onderschreven werden en werden overgenomen door gemeenteraad en staten. In 2011 is het rekenkamerlandschap stabiel geworden: 83% van alle rekenkamers in Nederland waren rekenkamercommissies, waarbij in iets meer dan de helft van de commissies ook raadsleden zaten. Het directeursmodel werd slechts door 4% gevoerd. In 14% werkten rekenkamer(commissies) voor meerdere gemeentes of provincies.

In 2011 werd als gevolg van de financiële crisis flink bezuinigd in Nederland. Ook rekenkamer(commissies) ontkwamen daar niet aan: in één-derde van de gevallen werd het budget met meer dan 50% gekort. Het was voor minister van BZK Plasterk (PvdA 2012-2017) één van de redenen om een actieplan lokale rekenkamers te starten. Plasterk wilde streven naar een verplichte onafhankelijke rekenkamer – en niet langer naar een model waarin ook raadsleden zitting konden hebben. In kleine gemeentes wilde hij stimuleren om gemeenschappelijke rekenkamers op te zetten. Zo kon budget en expertise makkelijker gebundeld en gedeeld worden. Met behulp van de NVRP wilde de minister de onderzoekskwaliteit verbeteren en meer aandacht voor doorwerking.

Ook de attitude van de decentrale rekenkamer ten opzichte van de gemeente en provinciebesturen veranderde in de loop der jaren. In het begin stond de positionering van het onafhankelijk instituut binnen het politiek-bestuurlijke krachtenveld centraal. De rekenkamercommissie gebruikte hiervoor degelijke, soms zelfs vuistikke rapporten die weliswaar inhoudelijk goed doorwrocht waren, maar minder de verbinding legden naar een lokaal vraagstuk. Zo rond 2010 veranderde zowel de onderwerpen als de uitingsvormen. Onderwerpen binnen de bedrijfsvoering van de organisatie (inkoop & aanbesteding, subsidies, verbonden partijen, etc.) werden steeds vaker ingeruild voor rapporten voor de resultaten van het gemeentelijk of provinciaal beleid (wat wordt er gedaan voor burger op een bepaald beleidsterrein?). Van de klassieke recht- en doelmatigheidscontrole ging het onderzoek zich steeds meer richten op beleidsverantwoording.

Een flinke stap naar voren werd gemaakt als gemeenten per 2015 met de drie decentralisaties in het sociaal domein ook veel nieuwe taken en middelen én bezuinigingstaakstellingen kregen. Hoewel de taken van de gemeenten hierdoor fors toenamen, gold dit niet voor het budget van

de gemeentelijke rekenkamer(commissies). Dit weerhield de rekenkamers er niet van om dit ter onderzoeken. Naast een stroom ex-ante studies om de gemeenteraad voor te bereiden op haar nieuwe kaderstellende taak, werd er ook snel onderzoek gedaan naar de opbrengsten van armoedebestrijding, jeugdzorg, re-integratie of daklozenopvang. Ze kregen een plek naast de klassieke “harde” onderwerpen als grondbeleid, onderhoud of begrotingsinformatie. De rapporten waarin de onderzoeken werden gepresenteerd veranderden ook. Ze werden steeds korter en visueler. Doordat de aard van het werk veranderde werd ook steeds vaker een ander soort producten gekozen dan het klassieke rapport.

Deze verandering is ook duidelijk zichtbaar bij de Goudvink. In 2010 vroeg de jury van de Goudvink zich hardop af of zeer omvangrijke rapporten wel effectief zijn: “‘Kort en krachtig’ lijkt een aantrekkelijke leidraad.’ De groeiende aandacht voor de ontvanger van de rapporten was ook terug te zien in de criteria van de Goudvink. Vanaf 2013 staat doorwerking voortaan centraal als criterium. De Goudvink 2014 voor het rapport van de rekenkamer Rotterdam “Horen, zien en schrijven: Optreden van stadswachten in de openbare ruimte” is hier een mooi voorbeeld van. Niet alleen was de onderzoeksmethode vernieuwend – met behulp van participatieve observatie werd het optreden van stadswachten beoordeeld, ook werd naar aanleiding van de conclusies het beleid aangepast. In 2015 en 2016 werd de Goudvink zelfs twee jaar lang een publieksprijs, waarbij geen rapport hoefde te worden ingestuurd, maar waarin ook nieuwe werkvormen – zoals de burgerswisselspeler in Zeist – konden meedingen. In 2015 won subiet de Woonlastenmeter van de rekenkamer Nijmegen, een internettool waarmee raadsleden inzicht kregen in de verschillende belastingen en waarmee burgers konden opzoeken hoeveel ze moesten betalen. Het toont aan dat de rekenkamercommissies zich ontwikkelden en professionaliseerden en steeds meer aandacht kregen voor de resultaten voor de burger.

De NVVR vervulde in deze jaren een belangrijke verbindende rol in de professionalisering van de lokale en provinciale rekenkamers. In de eerste plaats als het platform waar de leden van deze nieuwe beroepsgroep elkaar kunnen ontmoeten. Op de landelijke congressen, maar ook in de regionale kringen en kenniscirkels voor bijvoorbeeld onderzoekers en secretarissen die al snel werden opgezet en ook allerlei activiteiten organiseerden. Scholing nam steeds een belangrijke plaats in, voor en door de leden van de vereniging. In de eerste plaats vanuit de NVRR zelf, maar ook de Erasmus Universiteit Rotterdam biedt al meer dan 15 jaar een cursus aan over rekenkameronderzoek. De NVRR was ook aanjager van de samenwerking tussen andere rekenkamers en met de Algemene Rekenkamer als ‘grote broer’. Zo ontstond in 2016 de spotdag, waarbij leden van rekenkamer uit heel Nederland de straat op gingen om onderzoek te doen. Doorontwikkeld tot “Doe mee onderzoek” doen rekenkamers door heel Nederland jaarlijks gezamenlijk onderzoek naar klachtenafhandeling of Wob-verzoeken.

2016-2023: DE REKENKAMER ALS VASTE WAARDE

Ook in staten en raden was men inmiddels gewend aan de vaste waarde van de rekenkamer(commissie). In 2011 werd al 81% van de rapporten door raad of staten behandeld. In 70% van de gevallen werden hierbij de aanbevelingen overgenomen. Sinds 2015 nam het budget weer toe. In 2020 gaven rekenkamer(commissies) gemiddeld €1,20 per inwoner uit. Daarmee was echter in termen van koopkracht het beschikbare budget sinds 2002 gedaald. In totaal ging er in 2020 ongeveer € 20 miljoen om in rekenkameronderzoek in

Nederlandse gemeenten. In 90% van de gemeenten was een rekenkamer(commissie) actief. Dat de rekenkamer niet overal geliefd was, maakte de werkgroep lokale rekenkamers in 2019 duidelijk. Het fenomeen van de slapende rekenkamer kreeg steeds meer aandacht in Den Haag. Dit waren er steeds rond de 30 gemeenten. Slechte ervaringen werden het vaakst als verklarende factor voor de inactiviteit genoemd, maar even goed werden in die gemeenten de waarden vanuit het dualisme met de raad als kaderstellend en controlerend orgaan minder gevoeld.

Binnen gemeenten met een actieve rekenkamer(commissie) ging het vaak goed. Op basis van wetenschappelijk empirisch onderzoek uit 2021 van 20 gemeenten bleek dat 94% van alle aanbevelingen van rekenkamer(commissies) werden overgenomen door de gemeenteraad. In 17 gemeenten bleek het mogelijk om vast te stellen of deze aangenomen aanbevelingen ook daadwerkelijk waren doorgevoerd in het beleid. In 77% was dit geheel of gedeeltelijk gebeurd. Daarmee lijkt de doorwerking van rekenkameronderzoek in Nederland hoog te zijn.

Vernieuwing en impact bleven belangrijk rond 2020. Dat werd bijvoorbeeld zichtbaar in nieuwe maatschappelijke thema’s die succesvol werden onderzocht door Goudvinkwinnaars: zoals netwerksturing (rekenkamer Oost Nederland 2018), vergunningsverlening bij Tata Steel (Randstedelijke rekenkamer 2018), maar even goed bleef ook klassiek doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek als doelmatige afvalstoffenheffing (3 samenwerkende rekenkamercommissies in Noord-Holland) of effectiviteit van verduurzaming van gemeentelijk vastgoed (Utrecht in 2022) aantrekkelijke onderzoeksterreinen voor rekenkamers.

Per 2023 is weer een stap gezet in de ontwikkeling van de lokale en provinciale rekenkamers met de Wet versterking decentrale rekenkamers. Hiermee verplicht de wetgever dat elke gemeente een onafhankelijke rekenkamer instelt, eventueel samen met andere gemeenten: de rekenkamerfunctie komt te vervallen. Ook worden de bevoegdheden van rekenkamers uitgebreid. Zo kunnen zij onderzoek instellen bij privaatrechtelijke rechtspersonen waar bijvoorbeeld zorg of maatschappelijke ondersteuning in het sociale domein wordt ingekocht. Verder worden de mogelijkheden om onderzoek te doen naar subsidies, garanties en leningen verruimd. Ten slotte krijgen rekenkamers meer mogelijkheden om onderzoek te doen bij privaatrechtelijke rechtspersonen waarin verschillende overheidsorganen gezamenlijk meer dan 50% van de aandelen houden.

De wet bepaalt dat dit jaar alle gemeenten die nog een rekenkamercommissie hebben deze dienen te vervangen door een onafhankelijke rekenkamer. De consequentie is dat de raadsleden de rekenkamer dienen te verlaten, de externe leden mogen blijven zitten. Enerzijds is dit een goede ontwikkeling voor de professionalisering van de lokale rekenkamer en de distantie van het lokale politieke bestuur. Anderzijds kan dit juist ook wel weer als een gemis worden gezien, zeker als de externe leden allen van buiten de desbetreffende gemeente komen. De ervaring leert echter dat de verbinding met het lokale politieke zich goed laat oplossen door bijvoorbeeld een programmaraad of een adviescommissie met raadsleden te vormen waar de rekenkamer mee in gesprek kan over hoe bijvoorbeeld een onderzoeksrapport goed te laten landen in de raad.

VOORUITBLIK

Deze terugblik op 20 jaar decentraal rekenkameronderzoek laat zien hoe de rekenkamer (commissie)s zich ontwikkelden. Van controleurs van rechtmatigheid en doelmatigheid die omvangrijke rapporten schreven over zaken als grondbeleid, subsidies en begrotingen tot adviseurs van de gemeenteraad met kwalitatief hoogstaandere kortere producten, nieuwe vormen en aantrekkelijk vormgegeven rapporten waarin de burger vaker een plekje kreeg. Juist door de aantrekkelijkheid van nieuwe maatschappelijke thema's en taken als het sociaal domein, duurzaamheid of nieuwe sturingsvormen of gemeenschappelijke regelingen en de handvatten voor sturing en kaderstelling, kregen ze hierbij steeds meer aandacht van raad en staten. Dat rekenkamers niet schreven voor de bureaula, blijkt uit de steeds hoger wordende doorwerking.

Daarmee heeft de rekenkamer in het decentrale bestuur zich bewezen. Echter er blijven ook uitdagingen. Immers steeds meer taken komen terecht bij de decentrale overheden. Taken die worden gefinancierd door publiek geld. Publiek geld vraagt om publieke verantwoording. En juist hierin vallen gaten en zijn er witte vlekken. De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de rijksoverheid, maar is niet bevoegd op het niveau van de medeoverheden. Wat daar aan beleidsinvulling en uitvoering plaatsvindt door provincies, gemeenten en waterschappen is aan de rekenkamers op die niveaus om dit te onderzoeken. Het gaat om voor de burger belangrijke taken waar ook veel belastinggeld mee gemoeid is.

Na de decentralisaties zijn de budgetten van rekenkamers niet toegenomen, die van griffies of fractieondersteuning evenmin. In de komende jaren staat een verdere uitbreiding op het spel. Niet alleen de Omgevingswet, maar ook de aanpak van stikstof of klimaatadaptie zal meer vragen, taken en geld bij de decentrale verdiepingen leggen. Dat vereist dat decentrale rekenkamers in staat worden gesteld om goed onderzoek te kunnen doen. De versterkingswet van 2023 is een goede stap in het kader van de professionalisering van deze decentrale rekenkamers. Echter om goed te kunnen functioneren, dienen de decentrale rekenkamers ook te beschikken over voldoende mensen (goede leden, secretaris en eventueel onderzoekers) en middelen (budget om zelf onderzoek uit te voeren of uit te besteden).

Het huis van Thorbecke met zijn heldere verdiepingen is in de loop der jaren steeds meer verworpen tot het huis van Escher. Vides en verlaagde systeemplafonds in de vorm van bestuurlijke samenwerkingen tussen gemeenten, regio's die zich over provinciegrenzen heen verplaatsen, vertroebelen het zicht van raad en staten. Via bv's en stichtingen op afstand en in gemeentelijke regelingen of veiligheidsregio's wordt samen gewerkt en samen ingekocht. Het leidt tot een bestuurlijk huis waarin gangen lang niet altijd goed verlicht zijn en waar raadsleden onvoldoende zicht op resultaten hebben. Interbestuurlijke samenwerking tussen gemeenten, provincies en rijksoverheid vindt steeds meer plaats in regio, city, town en woondeals en worden gefinancierd met subsidies en specifieke uitkeringen. De verantwoording belandt daarmee ook ergens op de trappen halverwege de verschillende verdiepingvloeren. Of je nu gemeenteraadslid, statenlid of kamerlid bent, het is moeilijk om goed te volgen wat daar gebeurt, waar het publieke geld blijft, wie daar verantwoordelijk voor is en waar de verantwoording plaatsvindt. Juist op dit soort plekken in het huis kunnen rekenkamers ook een waardevolle rol vervullen. Wie het licht op de gang wil aandoen, zal wel zijn eigen kamer of verdieping moeten verlaten. Dit vraagt om intensievere samenwerking tussen de verschillende

rekenkamers van provincies, gemeenten en de Algemene Rekenkamer. Zo nu en dan vindt er al mooie samenwerking plaats. Tussen lokale rekenkamers, bijvoorbeeld al jaren geleden tussen die van de vier grote steden in een onderzoek naar luchtkwaliteit of recenter tussen de rekenkamers in de H10-inkoopregio voor de jeugdzorg of het prijswinnende onderzoek naar afvalstoffenheffing in Noord-Holland. Ook samenwerking tussen de decentrale en landelijke rekenkamer komt voor. Zoals ten tijde van de drie decentralisaties sociaal domein. Of komend jaar als in een gezamenlijk onderzoek naar energiebesparing.

Willen we structureel de burger en volksvertegenwoordigers echt inzicht kunnen geven over de overheid – in welke van de vele verschijningsvormen die inmiddels ook heeft – het juiste doet, de eigen regels volgt en niet verkwistend is op plaatsen waar het nu nog een witte vlek is. Dan is betere afstemming, verdere professionalisering, meer budget en wellicht nog een wetswijziging nodig. •

OVER

Sjoerd Keulen (1982) is bestuurslid van de Rekenkamer Utrecht, strategisch adviseur bij de Algemene Rekenkamer en vanwege de Algemene Rekenkamer bijzonder hoogleraar publieke audit, beleidsevaluatie en verantwoording aan de Universiteit Leiden. Zijn onderwijs en onderzoek richt zich op impact van rekenkamers en op de omgang en emoties van publieke verantwoording.

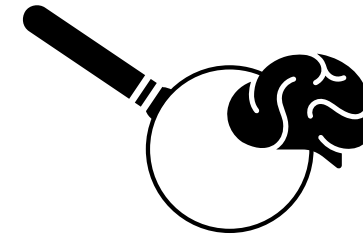
Nils Nijdam is bestuurskundige en jurist en gepromoveerd op een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de 3 decentralisaties in het sociaal domein. Hij is onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer, voorzitter van de Rekenkamer Westland en docent Bestuurskunde aan de Haagse Hogeschool. Eerder was hij actief voor de Groene Hart Rekenkamer, Rekenkamer Den Haag, Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen. Hij is geboren en heeft gestudeerd in Groningen, maar woont en werkt al 15 jaar in Den Haag.



Seinpost 206 en de noodzaak van volhardende raadsleden

De Rekenkamer Metropool Amsterdam en
de verweesde gemeentelijke diensten

Jos Verlaan



Het was zo'n kattenbelletje waar toenmalig burgemeester van Amsterdam Eberhard van der Laan patent op had: een juridisch onderlegd briefje, vriendelijk van toon, maar toch dwingend. Gericht aan de directeur van de Rekenkamer Metropool Amsterdam, Jan de Ridder. Met het verzoek of hij het onderzoek naar het toezicht op vervoersbedrijf GVB wilde beperken. Onderzoeken of de gemeente toezicht had gehouden op het GVB, dat verweekeld was in een reeks reorganisaties, was tot daaraan toe. Maar Van der Laan had er moeite mee dat de Rekenkamer ook wilde beoordelen of dat toezicht - en de rol van de gemeente als aandeelhouder - kwalitatief op orde was geweest. Dat ging te ver, daar had de gemeenteraad volgens de burgemeester helemaal niet om gevraagd.

Het kattenbelletje was geschreven op briefpapier van de burgemeester en door Van der Laan ondertekend namens het college van B. en W. En dat laatste was opvallend. Want een rekenkamer werkt niet voor het college maar voor de gemeenteraad. En het was ook de raad die om dat onderzoek had gevraagd. Van der Laan schreef echter: „wij vragen ons af of de interpretatie van de motie door de Rekenkamer wel voldoende recht doet aan het doel van de motie.” In die motie werd gevraagd om onderzoek naar de wijze waarop de raad van commissarissen toezicht had gehouden. Daar had de Rekenkamer eigenhandig „goed toezicht” van gemaakt.

De Ridder voelde zich persoonlijk aangesproken en dat was niet gek. Want bij de oprichting van de Rekenkamer Metropool Amsterdam in 2003 was gekozen voor het 'directeursmodel', waarbij de wettelijke functie van Rekenkamer wordt vervuld door de directeur. Hij is eindverantwoordelijk voor de manier van werken en de inhoudelijke opzet van onderzoeken. De brief van Van der Laan raakte dus zijn bestuurlijk functioneren én de werkwijze van zijn instituut. Van der Laan kreeg per kerende post te horen dat de onderzoeksvraag inderdaad anders was geformuleerd dan in de motie. „Juist omdat er recht moest worden gedaan aan het verzoek van de gemeenteraad. Wat een goede vraag is om het onderzoek vorm te geven, bepaalt een rekenkamer zelf. Daar ging Van der Laan niet over.

De Ridder wilde best uitleggen waarom de vraag uiteindelijk zo was geformuleerd. In zijn respons richtte hij zich niet tot Van der Laan, maar tot het voltallige college. „In onze vraag gaat het erom, of er sprake is geweest van goed toezicht door de raad van commissarissen”. Met het woordje 'goed' werd helder gemaakt wat het kader van het onderzoek was. Die helderheid is nodig. „Want het is niet mogelijk om zorgvuldig en navolgbaar te beschrijven hoe iets verloopt zónder een kader.” De Ridder eindigde zijn brief nog met een sneer naar Van der Laan: „We hebben de onderzoeksopzet voor het reces naar de raad gestuurd en ik heb er nog kort over gesproken met de indieners. Ik had daarbij niet de indruk dat de onderzoeksvraag en onze aanpak niet spoorden met wat hen voor ogen stond.”

Voor De Ridder was het de eerste keer dat er bij het begin van een onderzoek zo'n interventie van hogerhand kwam. Hij greep die gelijk aan om een duidelijke lijn te trekken. „Iedereen leek zich met dat onderzoek te bemoeien, de commissarissen, de burgemeester, het was een moment om de positie van de Rekenkamer goed neer te zetten”, zegt hij achteraf. Van der Laan was nog maar net burgemeester, De Ridder nog niet zo lang directeur/bestuurder van de Rekenkamer. „We moesten allebei waarschijnlijk wennen aan onze rol.”

Later zou hij dergelijke interventies vaker meemaken, net als zijn collega's van Rekenkamers in andere steden. „Wethouders die je bellen, of individuele raadsleden, ook uit de oppositie. En zelf bel je ook wel eens. Het is belangrijk om de relaties goed te houden. Maar het mogen geen onderonsjes worden. Je moet je distantiëren van het politieke proces en transparantie zijn over je contacten. Het is een uitdagend onderdeel van het vak. Je opereert als rekenkamer in een politieke context waarin iedereen loopt te duwen en te trekken.” In Amsterdam is dat duidelijker zichtbaar dan elders, is de ervaring van De Ridder. „Want daar is alles als snel gepolitiseerd.”

En het GVB gold een van de meest gepolitiseerde dossiers van de stad. Alles wat fout kón gaan bij een vervoersbedrijf was daar fout gegaan. Van grootschalige fraude in de jaren negentig tot financieel en organisatorisch wanbeheer in de jaren erna. Exemplarisch is het voorval dat een extern organisatieadviseur meemaakte: midden in de nacht, alle trams, bussen en metro's hoorden in de remises te staan, lichtten de lampjes op de computerschermen rood op: er reed een eenzame tram door het centrum van Amsterdam. De aanwezige mannen van de Verkeersleiding geloofden hun ogen niet. Oproepen via de intercom werden niet beantwoord. Een verkeersleider die poolshoogte ging nemen, bood een kwartier later uitkomst: 'Het is Jopie. Hij verhuist zijn huisraad naar zijn nieuwe huis in Oost'. De verkeersleider zag een bankstel, een tweepersoonsbed en andere huisraad in de tram verdwijnen, die ter hoogte van het Vondelpark op weg was naar de Indische Buurt.

Alle reorganisaties ten spijt vertoonde het GVB nog steeds trekken van een 'verwaarloosde organisatie', concludeerde die organisatieadviseur, Joost Kampen, in 2013 in zijn promotieonderzoek. Kampen was van 1999 tot 2009 betrokken bij het vervoersbedrijf. Hij viel er van de ene verbazing in de andere. Het voorval met die 'vrachttram' van Jopie gaf hij zelfs een plekje in zijn proefschrift. Dat liet zien hoe de 'Vrijstaat GVB' eraan toe was. In het ingewikkelde bedrijf kwamen reorganisaties niet van de grond en ontbrak consensus over de koers. Leidinggevenden communiceerden slecht met elkaar en werkten niet samen. 70 procent van hen bleek ongeschikt voor hun functie, stelt Van Kampen. Personeel reageerde volgens hem op geplande veranderingen met schijnaanpassingen en ondermijning van het gezag.

Het GVB was in de jaren ervoor omgevormd van een gemeentelijk bedrijf naar een zelfstandige onderneming met de gemeente als enige aandeelhouder. Maar wat moest de rol van de gemeente als aandeelhouder zijn? Daar had niemand over nagedacht. Voor het toezicht op het GVB was een raad van commissarissen aangesteld, met zwaargewichten uit het bedrijfsleven. Het ging goed met het GVB, was in de jaarverslagen de terugkerende boodschap. Alleen, het liep helemaal niet goed met het bedrijf. In 2012 ging het GVB opnieuw over de tong als blunderende organisatie, zowel in de Amsterdamse gemeenteraad als in de

Tweede Kamer. Er was geknoeid met de inbouw van metropoortjes bij de invoering van de ov-chipkaart. Aanbestedingsprocedures werden bewust genegeerd. Er was publiek tumult over de bonussen voor de directeuren die daar verantwoordelijk voor waren. En over een raad van commissarissen die jarenlang stelselmatig de andere kant had uitgekeken.

Vele reputaties knakten na publicaties over die wanpraktijken. Twee directeuren moesten het veld ruimen. Ook de commissarissen stonden onder druk. Voormalig NS-directeur Aad Veenman en oud-directeur Jan Westerhoud van Europe Container Terminal traden uit eigen beweging terug. De twee andere commissarissen, Kitty Roozmond, voormalig vice-voorzitter van de FNV, en Wietske Zeijlstra, plaatsvervangend kantonrechter in Utrecht, volgden later.

In dat klimaat was de Rekenkamer gevraagd om dat onderzoek te doen naar het toezicht door die raad. Die lieten niet zomaar over zich heen walsen, herinnert De Ridder zich. Ze waren publiekelijk te kijk gezet, maar vonden eigenlijk dat ze weinig fout hadden gedaan. Het ging toch goed met het bedrijf? „In interviews met medewerkers van de Rekenkamer hielden ze vol dat het GVB beter was gaan functioneren. Organisatorisch misschien niet, maar wel financieel. Er waren onrendabele tram- en buslijnen afgestoten en dat had de winstcijfers opgekrikt. Daar waren ze erg mee aan het showen.”

De Rekenkamer kwam met een hard oordeel over de kwaliteit van het toezicht. De raad beleed op papier de principes van goed bestuur, maar voldeed daar in de praktijk niet aan. Reglementen ontbraken, genomen besluiten werden niet geregistreerd en de raad was vooral „weinig kritisch en onvoldoende transparant over zichzelf”, luidde de conclusie. Er was veel aandacht geweest voor de strategische positie van het bedrijf dat haar monopoliepositie op de Amsterdamse vervoersmarkt moest zien te behouden, maar weinig voor de interne bedrijfsvoering bij het GVB. Vrij vertaald, het GVB was nog steeds die verwaarloosde, verweesde organisatie die het altijd al was. Niet dat een kritische en goed functionerende raad van commissarissen dat volledig had kunnen veranderen, „maar het zou de kans op dit soort problemen wel hebben vermindert.”

En de gemeente zelf, in haar rol als aandeelhouder? Het is niet de taak van de aandeelhouder om te controleren of de raad van commissarissen haar werk goed doet. Maar de aandeelhouder moet wel adequaat geïnformeerd worden. De Rekenkamer: „Uit ons onderzoek blijkt dat dit niet voldoende gebeurt en dat de aandeelhouder de raad daar ook nauwelijks op heeft aangesproken.”

De Ridder wist dat hij met die harde conclusies op tenen zou trappen. Daar had hij tijdens het onderzoek al rekening mee gehouden. Normaal gesproken liet hij de interviews over aan zijn onderzoekers, maar in dit dossier zat hij er zelf bij. Vanwege de grote ego's, die alle registers opentrokken. Sommigen deden dat charmant, anderen zetten meteen de botte bij erin. „Het kostte heel wat moeite om ze verantwoording te laten afleggen over de geconstateerde manco's in hun professionaliteit. Dat ze veel te dicht op de directie hadden

gezeten, te weinig afstand hadden genomen. Ze waren mede verantwoordelijk geworden voor wat er in de directieraad besloten werd. Terwijl het juist hun taak was om daar met afstand naar te kijken. Maar dat zat niet in hun manier van denken.”

De betrokkenheid van de gemeente bij deelnemingen en de manier waarop wordt omgegaan met dat publieke aandeelhouderschap, zou in de tien jaar daarna nog vaak terugkeren op de burelen van de Rekenkamer. Met als rode draad dat het toezicht niet op orde was, beheer en onderhoud verwaarloosd waren en informatieverstrekking en transparantie onder de maat waren geweest. En dat zorgt er volgens De Ridder voor dat het deelnemingenbeleid zo'n hoofdpijndossier is met steeds weer problemen die ambtelijk als hete aardappels heen en weer geschoven worden. Dan moet de gemeenteraad haar verantwoordelijkheid nemen. Hoe? „Door hardnekkig te zijn en haar eigen historie te kennen. We hebben veel projecten rond aandeelhouderschap onderzocht. En telkens was de vraag wat je daar als overheid mee wil. Dat bleef een schimmige discussie: functioneren voormalige gemeentelijke diensten als het GVB of het Havenbedrijf beter als zelfstandige bedrijven met de gemeente als aandeelhouder? Moet bij het GVB de rendabiliteit bovenaan staan, of het publiek belang dat bijvoorbeeld vraagt om onrendabele lijnen in stand te houden?”

Amsterdam is Nederland niet en er zullen niet veel (voormalige) gemeentelijke diensten zo stelselmatig verwaarloosd zijn als het hoofdstedelijke GVB. Maar er zijn wel raakvlakken met kwesties die elders in het lokaal bestuur spelen en aan de controle- en beheertaken van de gemeenteraad raken. Zoals die van nut en noodzaak van toezicht. Dat moet geen „verslaving van een overbezorgde samenleving”, zijn, maar maatwerk, schreef De Ridder een jaar na dat GVB-onderzoek. Toezicht moet zo ‘zuinig’ mogelijk worden georganiseerd en „noot gericht [zijn] op het uitbannen van alle risico's. (...) het maken van bewuste keuzes en het reflecteren op eerder gemaakte keuzes is daarvoor essentieel.”

Cruciaal is volgens De Ridder het moment waarop die controletaak begint. Vaak komt dat bij volksvertegenwoordigers pas op de radar als zich al „een portie ellende” heeft voorgedaan. „Maar goede controle gaat over preventieve controle, als er nog niets aan de hand is. Zo zou een goed functionerende gemeenteraad zich elk jaar moeten afvragen: hoe is het gesteld met onderhoud en beheer? Niet pas op het moment dat kades en bruggen instorten of een faillissement bij een deelneming om de hoek ligt.”

Een opeenstapeling van problemen speelde ook bij het renovatieproject van de Amsterdamse Oostlijn, de eerste metrolijn die Amsterdam in de jaren zeventig bouwde en waarvan de infrastructuur sinds 2001 aan modernisering toe was. De veiligheid van de metropassagiers was niet meer gegarandeerd door slecht uitgeruste vluchtwegen en perrons die bij brand onveilig zouden zijn. Deelproject Vluchtmaatregelen moest daarin verbeteringen aanbrengen en zou in 2010 zijn afgerond. Maar in 2009 was de voltooiing van het project nog lang niet in zicht en was er een kostenpost van 68,5 miljoen euro. Toen de Rekenkamer in 2014 met haar onderzoek naar dit project begon, was dat bedrag opgelopen tot 150 miljoen euro.

Dat was mogelijk geworden omdat er binnen de projectorganisatie een cultuur heerste waarin het melden van problemen niet vanzelfsprekend was, luidde een van de conclusies van de Rekenkamer. Het ambtelijk apparaat had de kennis niet om externe partijen zoals aannemers en ingenieurs aan te sturen. De gemeenteraad had continu het nakijken: kwartaalrapportages waren al achterhaald voordat die het stadhuis bereikten. Na de budgetoverschrijdingen bij de bouw van de Stopera, het bijna afblazen van de Noord/Zuidlijn omdat de stad dreigde te verzakken, had Amsterdam een nieuw miljoenen slurpend hoofdpijndossier.

Complicerende factor was het slechte beheer en onderhoud van de metrotunnel in de jaren ervoor. Niemand wist waar en hoe kabels en leidingen liepen. Dat droeg bij aan de vertragingen en kostenoverschrijdingen. Toen het project in 2019 werd opgeleverd, was de veiligheid nog steeds niet gegarandeerd. Brandmelders in de stations deugden niet, liften en roltrappen waren storingsgevoelig en voor het personeel was er nauwelijks instructie over hoe te handelen bij ontruiming of brand.

Ook na afronding van het project bleef er onduidelijkheid bestaan wat er moet gebeuren bij brand of andere calamiteiten. Het uitgangspunt is dat metrostellen nooit mogen stilstaan tussen twee stations, omdat evacuatie van passagiers dan buitengewoon gecompliceerd is. Daarom is bij de Noord/Zuidlijn uitgegaan van het zogeheten Save Haven-principe: metrostellen moeten altijd door kunnen rijden naar het eerstvolgende station, de perrons moeten dan vrij zijn. Voor de oudere Oostlijn was het de bedoeling dit principe ook door te voeren, daar was budget voor beschikbaar. Met veel pijn en moeite is dat gelukt voor bijna het gehele traject, behalve het stukje tussen Nieuwmarkt en Centraal Station. Daar stagneert het metroverkeer halverwege het tracé met enige regelmaat bij seinpost 206, tot op de dag van vandaag een berucht rood licht bij metrobestuurders. Seinpost 206 kreeg ook een vermelding in het onderzoek van de Rekenkamer naar het renovatieproject, waarin werd geconcludeerd: „dat save haven principe blijft moeilijk realiseerbaar.”

In de Jaarrapportage Railveiligheid 2022' schrijft de Vervoersregio Amsterdam dat het Safe Haven principe overall is toegepast, behalve bij metrostation Centraal Station Oost. “Dit valt echter binnen de geaccepteerde norm omdat het slechts één station betreft en niet de gehele tunnel. En het risico op een grote brand als laag wordt ingeschat.”

Daar ligt een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad, zegt De Ridder. “Dat betekent niet alleen dat ze bewust het risico moeten accepteren – of niet natuurlijk -, maar ook daarna alert moeten blijven. Als ik als raadslid zou weten van dat seinpaaltje tussen Nieuwmarkt en CS, zou ik dáár bovenop blijven zitten. Lokale democratie moet het hebben van zeurende raadsleden. Hardnekkige raadsleden die hun preventieve controletaak serieus nemen. Die vragen stellen waar de organisatie telkens op moet antwoorden en de argumenten op een rij moet zetten: is het risico op brand of andere calamiteit inderdaad zo gering? Zijn er nieuwe ervaringen? Is er nieuwe kennis? Dat is de manier om preventieve controle uit te oefenen. Niet wachten tot de boel uit de hand loopt en er een onderzoek van ons nodig is of een enquêtemissie die de miskleunen op een rij zet.”

Is er, tien jaar na publicatie van dat Rekenkamer-onderzoek over dat toezicht op het GVB iets veranderd? Wie wil achterhalen of de aanbevelingen om dat toezicht te verbeteren overgenomen en in de praktijk gebracht, staat voor een bijna onmogelijke klus. Het aandeelhoudersbeleid van de gemeente Amsterdam, of het nou om Schiphol, het GVB of Beurs van Berlage gaat, is nog steeds gehuld in een wolk van vertrouwelijk overleg, geheime documenten en niet meer te achterhalen beleidsnotities. Zeker aan de buitenwereld wordt concreet zicht ontnomen. Een in maart 2023 ingediend WOO-verzoek (voorheen WOB) door NRC om inzage in de correspondentie tussen de raad van commissarissen en de verantwoordelijk wethouder, kreeg een half jaar later nul op rekest. Notulen van aandeelhoudersvergaderingen? Besloten, vertrouwelijk, of zo doordrenkt met persoonlijke beleidsopvattingen dat nagenoeg

alles zwart gelakt is. Vrijgave heeft dus geen zin, niet eens de notulen van vijf jaar geleden, aldus de gemeente in die WOO-procedure. Inzage in raadsbrieven, waarin de verantwoordelijk wethouder samenvat wat er in die aandeelhoudersvergaderingen besproken is? Kan niet, ook geheim verklaard. Alleen raadsleden mogen die op de griffie komen inzien. Let wel, alleen die brief, de notulen van de vergaderingen zelf liggen daar ook voor raadsleden niet ter inzage. Als raadsleden daar al geweest zijn om te lezen, zouden ze er tevergeefs naar gezocht hebben.

Adequate controle, goed toezicht, permanente aandacht voor beheer én transparantie van bestuur, als randvoorwaarden voor goed functionerend openbaar bestuur: het zijn terugkerende elementen in bijna alle onderzoeken van de Rekenkamer Metropool Amsterdam. Of beter gezegd, het gebrek eraan. Anders waren veel van die onderzoeken helemaal niet nodig geweest. Drie jaar geleden onderzochten de Rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Rotterdam en Utrecht de transparantie van het gemeentebestuur. Hoe vaak krijgen beleidsstukken ten onrechte het stempel “geheim” of “vertrouwelijk” en wordt er in de praktijk ‘stiekem’ bestuurd? Té vaak, bleek uit die onderzoeken. Als de gemeenteraad geheimhouding van beleidsstukken bekrachtigt, gebeurt dat „zelden weloverwogen”, was een van de conclusies. Terwijl de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft dat zo’n bekrachtiging deugdelijk gemotiveerd moet zijn, met een zichtbare belangenafweging.

Amsterdam, de stad die propageert open en transparant te willen zijn (‘openbaar, tenzij’, aldus burgemeester Femke Halsema in de gemeenteraad), spant daarbij de kroon. Daar wordt relatief meer geheim gehouden dan in de andere drie steden. Sinds 2009 is het aantal geheime stukken alleen maar toegenomen. „Geheimhouding wordt te veel opgelegd en te weinig opgeheven. Omdat de ambtelijke kennis erover ontbreekt en de cultuur binnen de organisatie er te weinig op gericht is om geheimhouding zoveel mogelijk te minimaliseren”, aldus de Rekenkamers.

Voor burgers in Amsterdam, maar vaak ook voor raadsleden, is het regelmatig niet eens duidelijk over welke geheime stukken de raad vergadert, laat staan wat erover besloten is. De andere onderzochte gemeenten zijn daar “opener en transparanter in.” Het lijkt raadsleden ook vaak niet te interesseren welke dossiers ze op verzoek van het college als ‘geheim’ bekrachtigd hebben. Ze lezen die stukken nauwelijks en gaan geregeld akkoord met geheimhouding, zonder te weten waar die stukken over gaan. Als er, voorafgaand aan raadsvergaderingen geheime stukken bij de griffie ter inzage liggen, neemt bij meer dan de helft van de vergaderingen geen enkel raadslid de moeite om die daar te lezen.

„Dat rapport over geheimhouding geeft een cruciaal inzicht in het functioneren van de gemeentepolitiek”, vindt De Ridder. „De wens van ‘openbaar tenzij’ wordt politiek met de mond beleden, maar in de praktijk niet uitgevoerd. Als er bij een rapport een bijlage zit met een paar lastige, gevoelige cijfers, dan ga je toch geen dertig pagina’s zwart lakken of alles maar geheim verklaren? Dat is geen ‘openbaar tenzij’. Dan ben je niet bezig om je te verantwoorden en de buitenwereld te laten zien waar je mee bezig bent.” Waarom gebeurt dat? “Er zijn vele verklaringen mogelijk. Ik had graag gezien dat de organisatie dat zelf eens onderzocht had. Mijn inschatting is dat het een cultuurkwestie is in de ambtelijke organisatie. ‘Ik wil niet het risico lopen dat ik iets gevoelig openbaar.’ Dat is de sfeer. Angst en vóór zekerheid kiezen, dat zijn de drijfveren. En dat gaat ten koste van transparantie van het beleid.”

In het voorjaar van 2023 stuurde toenmalig verantwoordelijk wethouder, Shula Rijxman (D66) een voordracht naar de gemeenteraad over het gemeentelijke aandeelhoudersbeleid. Ingeklemd tussen geheime stukken over het Havenbedrijf, de Beurs van Berlage, Schiphol en Stadsgoed NV zat daar een verslag bij over de meest recente aandeelhoudersvergadering over het GVB. Ook geheim. Haar brief lag ter inzage bij de griffie. De notulen van die aandeelhoudersvergadering niet. Of een raadslid de moeite heeft genomen om haar brief te bekijken, valt niet te achterhalen. In de gemeenteraad is er, voor zover bekend, geen woord aan vuil gemaakt.

‘Bruggenfluisteraars’, noemt de Rekenkamer Metropool Amsterdam ze in het rapport ‘Beheer en onderhoud bruggen’ (oktober 2015). Het zijn de, veelal tegen hun pensioenleeftijd aanhikkende onderhoudsmannen van de gemeente die, wars van reorganisaties en efficiëntieslagen, elk piepje en kraakje van de bruggen in Amsterdam kennen. Verstand van beleid hebben ze niet, daar hebben ze ook geen tijd voor. Maar ze weten intuïtief wel wanneer een brug op zijn laatste beentjes loopt, of waarom reparatie niet kan worden uitgesteld, ondanks onderhoudsschema’s die anders duiden. Want piepjes of kraakjes liegen niet. Bij het GVB zijn het de metrobestuurders die regelmatig moeten halteren bij seinpost 206, ergens ondergronds, halverwege de metrostations Nieuwmarkt en Centraal Station. Terwijl ze weten dat die seinpost niet op rood mag staan. Omdat een metrostel, ingeval van calamiteit áltijd door moet rijden naar het eerstvolgende station: het ‘Save Haven Principe’. Omdat evacuatie in de metrobus zelf onbegonnen werk is. Zelfredzaamheid is dan de boodschap voor de passagiers. Metrobestuurders is dan zelfs de bevoegdheid ontnomen om dan de stroom op de derde buitenrail uit te schakelen. Omdat het zo efficiënt is om dat centraal vanuit de Verkeersleiding te doen. Metrobestuurders weten dat het dan fout gaat, maar worden niet gehoord. Ze zijn de seinpostfluisteraars van het GVB.

In opeenvolgende onderzoeken (Oosttunnel, Beheer en Onderhoud) geeft de Rekenkamer die fluisteraars een stem, verstoep in analyses en inventarisaties die de politieke en ambtelijke besluitvormingsmachinerie even stil zet. Onderzoeksjournalisten kunnen dat ook, het besluitvormingsproces op zijn kop zetten. Sterker nog, dat onderzoek van de Rekenkamer naar het toezicht op het GVB, was het gevolg van een reeks publicaties in De Telegraaf over mismanagement, malversaties in de uitvoering en ontbrekend toezicht op die ‘verweesde en verwaarloosde dienst’. Maar als de journalistiek zijn werk gedaan heeft, reikt het instrumentarium van de Rekenkamer verder. Waar de onderzoeksjournalist het moet hebben van klokkenluiders of incidenteel loslippige ambtenaren, krijgen onderzoekers van de Rekenkamer, met mandaat van de gemeenteraad, onbeperkt toegang tot ambtenaren, vertrouwelijke notulen of zuchtende wethouders die niet mogen zwijgen. Onderzoeksjournalisten hebben die luxe niet.

Werk van de Rekenkamer laat zich journalistiek ook nauwelijks overdoen. Tien jaar na dat rapport over de gebrekkige kwaliteit van de Raad van Commissarissen GVB zijn alle beaardslagingen van die Raad, indertijd de belangrijkste bron van de Rekenkamer, geheim of vertrouwelijk, ook de notulen van de aandeelhoudersvergaderingen. Een recent beroep op de WOO leverde pagina’s aan zwart gelakte teksten op, of simpelweg een categorische weigering om documenten beschikbaar te stellen: de Raad van commissarissen laat zich extern niet controleren en de gemeente Amsterdam faciliteert dat. Waarom? Omdat de inhoud van die

vertrouwelijke notulen “het goed functioneren van de gemeen-te Amsterdam schaadt”, luidt de rechtvaardiging bij die afwijzing. Met een opmerkelijke verwijzing naar een WOO-procedure bij het ministerie van Financiën, als aandeelhouder van NS. Ook daar worden notulen van aandeelhoudersvergadering niet vrijgegeven: in die procedure ging het om besprekingen in de aandeelhoudersvergaderingen over de rol van NS bij de deportatie van joden tijdens de Tweede Wereldoorlog. Afgewezen en Amsterdam trekt, die jurisprudentie volgend, die lijn door bij het weigeren van aandeelhoudersdocumenten over het GVB in de afgelopen vijf jaar. Zo staat de onderzoeksjournalis-tiek buiten spel, waar de Rekenkamer, met mandaat van de gemeenteraad, wel alle ruimte krijgt. De bruggen- en seinpostfluisteraars in het gemeentelijk speelveld zijn bij de Rekenkamers van de lokale overheid beter af dan de klokkenluiders waar de media het veelal mee moeten doen. Klokkenluiders leggen veelal het loodje, met ook nog het risico van baan- en prestigeverlies binnen de organisatie. Het zelfreinigend vermogen van een goed functionerende Rekenkamer op de lokale democratie is groter dan die van de onder-zoeksjournalistiek. •

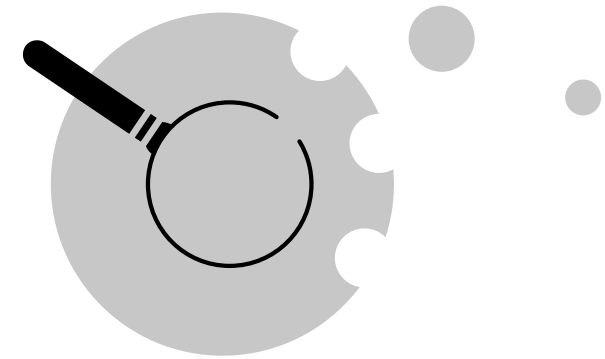
OVER

Jos Verlaan is onderzoeksjournalist bij NRC. Hij werkte daar onder meer op de economie- en de binnenlandredactie en die van politiek Den Haag (Justitie/Infrastructuur en Waterstaat). Hij schreef boeken over integriteit in het openbaar bestuur: Chaos aan de Amstel, Kreukbaar Nederland en De Bouwbeerput (de laatste twee samen met collega-redacteur Joep Dohmen). Het GVB volgt hij sinds begin jaren negentig. Verlaan woont in Den Haag met zijn twee dochters.



Nabij en onafhankelijk. Over de rol van lokale rekenkamers

Cor van Montfort



Opgedragen aan Watze de Boer

DE LOKALE REKENKAMER: BOUWEN AAN DRAAGVLAK, PROFESSIONALITEIT EN EFFECTIVITEIT

De lokale rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid (Gemeentewet, artikel 182)¹. Lokale rekenkamers zijn er primair om de raad te ondersteunen bij het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende taak. Ze zijn niet van, maar voor de raad. Lokale rekenkamers dragen bij aan het functioneren van een lokaal duaal systeem waarin de gemeenteraad ten opzichte van het College van Burgemeester en Wethouders (verder 'het college') een kaderstellende en een controlerende taak heeft.

Checks and balances: structuur, proces, gedrag en inhoud

In dit essay betoog ik dat lokale rekenkamers alleen in staat zijn hun rol te vervullen en daarmee een bijdrage te leveren aan de lokale checks and balances als zij draagvlak hebben, professioneel werken en effectief zijn in die zin dat hun oordelen en aanbevelingen ook doorklinken in het politieke debat in de raad en in het beleid van de gemeente.

Om dit voor elkaar te krijgen moet voldaan zijn aan een aantal vereisten met betrekking tot (a) structuur, (b) gedrag en (c) proces (zie par. 3.; zie ook Van Montfort, 2004 en 2008). Daarmee bedoel ik het volgende:

Structuur: dit betreft de onafhankelijke positionering van de lokale rekenkamers. In de nieuwe wet *Wet versterking decentrale rekenkamers* werd die onafhankelijkheid wettelijk verankerd;

Proces: dit betreft de relatie tussen rekenkamer en raad, en het waarborgen dat de lokale rekenkamer niet kan worden gepasseerd of genegeerd. Zo'n waarborg kan bijvoorbeeld zijn dat wordt vastgelegd dat rekenkamerrapporten standaard in de raad worden geagendeerd, of dat een bestuurlijke reactie plus nawoord van de rekenkamer ook standaard aan de raad worden toegezonden zodat deze alle standpunten tot zich kan nemen voorafgaand aan het debat;

Gedrag: voor een goed functionerende rekenkamer zijn leden vereist die niet bang zijn voor gedoe en ruzie, gezag en kennis van zaken hebben en is aan de kant van de ontvangers van de boodschap een ontvankelijkheid voor rekenkamerboodschappen van belang.

De *Wet versterking decentrale rekenkamers* (zie par. 3.1.) regelt voornamelijk de structuurkant (en een beetje proces) en is daarmee zeker, maar ook niet meer dan dat, een stap in de goede richting. Een goede structuur, in dit geval een goede wettelijk geregelde onafhankelijke positie van de rekenkamers, maakt het veel eenvoudiger om de proces- en gedrag/cultuurkant ook goed in te vullen. Maar met alleen de wet in de hand is het nog steeds mogelijk dat rekenkamers weliswaar formeel onafhankelijk zijn, maar in de praktijk worden geleid door reactieve, conflictmijdende en consensuzoekende personen (gedrag) en/of waarvan rapporten ongestraft in de la kunnen verdwijnen (proces).

Om rekenkamers hun rol goed te kunnen laten vervullen zijn niet alleen structuur, proces en gedrag belangrijk, maar eerst en vooral dat rekenkamers gezag hebben en dat hun werk relevant wordt geacht (zie par. 4.).

De NVRR kan een belangrijke rol spelen in het verder ondersteunen, professionaliseren en verbeteren van lokale rekenkamer (zie par. 4.4. en 5.5.).

STRUCTUUR: WET EN BUDGET

Wet

Per 1 januari 2023 werd, met een overgangstermijn van een jaar, de nieuwe *Wet versterking decentrale rekenkamers* van kracht:

- In de wet is opgenomen dat iedere gemeente een onafhankelijke rekenkamer instelt, eventueel samen met andere gemeenten.
- Ook zijn de bevoegdheden van de rekenkamers uitgebreid (met betrekking tot leningen, garanties, deelnemingen en subsidies, contracten met privaatrechtelijke rechtspersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen waarin verschillende overheidsorganen samenwerken).
- Ook zijn colleges van B&W voortaan verplicht om jaarlijks aan de raad een overzicht op te sturen *“van de aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld van zijn standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven. Hiermee wordt “opvolging” van de aanbevelingen in de wet geborgd.” (MSSW 2022)*
- Verder is de regering per motie opgeroepen om (a) na te gaan hoe gemeenten met een slecht functionerende rekenkamer of rekenkamerfunctie tot verbetering kunnen worden aangezet en (b) *“het bedrag dat momenteel per inwoner per gemeente besteed wordt aan rekenkameronderzoek in beeld te brengen en, de gemeentelijke autonomie in acht nemend, in overleg met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies na te gaan welk bedrag per inwoner per gemeente voor gemeenten toereikend zou moeten zijn om onafhankelijk rekenkameronderzoek te doen.” (MSSW 2022).*
- In de Gemeentewet en Provinciewet wordt tot slot de wettekst gewijzigd van ‘het gevoerde bestuur’ naar ‘het gevoerde beleid’. *“Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat deze bevoegdheid van decentrale rekenkamers ruim moet worden opgevat: beleidsvoorbereiding, -vorming, -vaststelling, -uitvoering en -effecten vallen hieronder, maar ook het functioneren van de ambtelijke organisatie, die het bestuur bij zijn taakvervulling ten dienste staat, en de politieke organisatie (algemeen en dagelijks bestuur) van de gemeente, provincie en waterschap.” (BZK 2022)*

Met de *Wet versterking decentrale rekenkamers* is er sprake van een harmonisering: alleen onafhankelijke rekenkamers zijn geoorloofd. De wetgever ziet het belang van onafhankelijke en actieve decentrale rekenkamers en wil daar met de nieuwe wet druk achter zetten. Maar *Lemmens en van Stipdonk* hebben in hun bijdrage aan de internetconsultatie voor de nieuwe wet gelijk als zij stellen dat de vorm niet garandeert dat een rekenkamer van slapend naar wakker gaat. *“Ook een volledig onafhankelijke rekenkamer kan in slaap sukkelen. Of rapporten maken die door niemand (kunnen) worden gebruikt. Ook bij een volledig onafhankelijke rekenkamer kan de raad besluiten een onderzoekbudget van €1,- in te stellen.”*

Ik onderschrijf dat vorm niet doorslaggevend is voor een actieve (‘wakkere’) rekenkamer. Toch is het vanuit principiële overwegingen heel goed dat de onafhankelijkheid, evenals een aantal proceszaken (zoals het jaarlijks verslag door het college van B&W over de opvolging van door de raad aangenomen rekenkamerbevelingen) nu wettelijk geregeld zijn. De kracht van het instrument rekenkamer zit immers juist in de onafhankelijkheid: het wat, hoe en wanneer van onderzoek bepaalt de rekenkamer zelf.

Maar: dit alles garandeert geen kwaliteit, draagvlak en effectiviteit. In dit essay bespreek ik hoe er ondanks de inmiddels stevige wettelijke basis van lokale rekenkamers, nog de nodige stappen moeten en kunnen worden gezet om de potentie van lokale rekenkamers in het geheel van lokale checks and balances voluit te benutten. Nu de wetgever met de nieuwe *Wet versterking decentrale rekenkamers* heeft gesproken zijn de rekenkamers, de gemeenteraden, de colleges van B&W en last but not least de NVRR aan zet.

Budget

Naast een goede wettelijke verankering is het hebben van voldoende budget een andere noodzakelijke voorwaarde voor een *actieve* rekenkamer. Het richtbedrag dat op dit moment wordt gehanteerd is € 1,30 per inwoner (was € 1,-)². Wil een rekenkamer haar functie goed kunnen uitvoeren dan is daarnaast enige continuïteit in het budget vereist. Het is niet aan de regering of het parlement om normbedragen voor lokale rekenkamers vast te leggen. Dat zou strijdig met het budgetrecht van de raad zijn (MvT 2019). Wel hadden naar mijn mening in de wet meer waarborgen voor een toereikend budget kunnen worden aangebracht. Bijvoorbeeld door in de wet vast te leggen dat (a) elke decentrale rekenkamer voldoende moet worden gefinancierd om haar taak goed uit te kunnen voeren, (b) in de rekenkamerverordening een of toelichting daarbij een motivatie moet zijn opgenomen van het budget, gerelateerd aan de activiteiten, inrichting en vereiste of verwachte productie van de lokale rekenkamer en (c) mogelijkheden voor bezwaar door de rekenkamer bij een externe partij (bijvoorbeeld het ministerie van BZK) met interventiemogelijkheden als gemeenten niet voldoen aan punt a en/of b. Ook de Algemene Rekenkamer wijst in haar bijdrage tijdens de consultatie heel voorzichtig op de mogelijkheid van procedurele waarborgen voor een duurzaam voldoende budget voor lokale rekenkamers (*“Het lijkt ons van belang dat de minister verkent welke (procedurele) waarborgen hiertoe getroffen kunnen worden”*, ARK 2018)

De wettelijk verankerde onafhankelijkheid kan in combinatie met voldoende budget de lokale rekenkamer weliswaar uit de slaapstand halen, maar is nog steeds niet voldoende voor een kwalitatief goede en effectieve rekenkamer die op steun in de raad en in de gemeente kan rekenen. Wat is er dan nog meer nodig om de professionaliteit, draagvlak en effectiviteit van de lokale

rekenkamer te borgen? Hiervoor gaf ik al aan naast structuur (i.c. wet en budget) ook proces en cultuur/gedrag van belang zijn om de rekenkamers een goede rol te laten spelen in het geheel van checks and balances.

PROCES EN GEDRAG: EEN PROFESSIONELE RELATIE TUSSEN REKENKAMER EN RAAD [Kritische dialoog en peer review]

Kritische dialoog met de raad

De MvT bij de nieuwe wet constateert dat *“een professionele relatie tussen de rekenkamer en de raad, en in het verlengde daarvan tussen de rekenkamer en het college de basis vormt voor een goed functionerende rekenkamer.”* (MvT 2019, p. 15-16). De ‘professionele relatie’ waar de Memorie van Toelichting van spreekt betekent niet dat iedereen het altijd met elkaar eens is, maar dat beide partijen met elkaar in gesprek zijn over hoe de rekenkamer de raad het beste kan ondersteunen bij het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol.

Bij dat gesprek hoort ook een kritisch constructieve rol van de rekenkamer richting raad. In een goede onderlinge relatie accepteren beide partijen dat hen door de ander van tijd tot tijd een spiegel wordt voorgehouden. Niet zelden is immers de raad zelf medeschuldig als beleid niet uitvoerbaar blijkt, doelstellingen niet helder zijn, of controle op en verantwoording over publieke middelen niet goed vormkrijgen. En ook rekenkamers zelf zouden open moeten staan voor kritiek vanuit de raad. Ook hier geldt dat niet zelden dat rekenkameronderzoek bijvoorbeeld te sterk uitgaat van een eenvoudige doel-middelrationaliteit, van een te sterke rule-based benadering die de bedoeling en de context uit het oog verliest of van een te instrumentalistische kijk op de beleidscyclus.

Elkaar periodiek – respectvol en constructief – de maat nemen en zeggen wat er gezegd moet worden is in de onderlinge relatie tussen raad en rekenkamer is niet altijd eenvoudig, maar wel essentieel om de meerwaarde van rekenkamers tot zijn recht te laten komen.

We kunnen met betrekking tot het criterium ‘onafhankelijkheid’ twee assen onderscheiden: de as ‘positionering’ (onafhankelijk – niet onafhankelijk) en de as ‘houding’ (onafhankelijk – niet onafhankelijk). Het kan voorkomen dat een rekenkamer in de wet wel onafhankelijk is gepositioneerd maar dat de rekenkamerleden nogal bangelijk aangelegd zijn, erg gesteld op harmonie zijn en debat en ‘gedoe’ liefst uit de weg gaan. Andersom kan ook: bij rekenkamers die formeel niet onafhankelijk zijn kunnen de leden scherp en kritisch zijn en als zodanig in de praktijk toch als een onafhankelijke tegenmacht fungeren. Deze schets laat zien dat beide nodig zijn om een rekenkamer ook daadwerkelijk een serieuze partij te laten zijn in het geheel van checks and balances: een formele verankering om op terug te kunnen vallen in tijden van ‘gedoe’ en een kritische houding, persoonlijke moed en lef om daadwerkelijk invulling te geven aan die formele onafhankelijkheid.

Rekenkamerwerk: niet voor bange mensen

Minister Polak sprak in 1968 in een debat in de Tweede Kamer de woorden ‘de democratie is niet een staatsvorm voor bange mensen’. Datzelfde geldt voor het werk van de lokale rekenkamer: rekenkamerwerk is niet voor bange mensen (zie voor talloze inspirerende voorbeelden uit de praktijk van de Algemene Rekenkamer: Kramer, 2022).

.....

Minister Polak (liberaal) in debat in de Tweede Kamer met de heer Kronenburg (Boerenpartij) op 22 mei 1968

“De democratie is niet een staatsvorm voor bange mensen, niet voor mensen die voor elke politieke beweging of elke politieke verandering angstig zijn. Wij mogen niet de orde en rust bij voorbaat stellen boven de vrijheid van het woord en de vrijheid van meningsuiting. Ook de vrijheid van degenen, die er prijs op stellen, dergelijke mensen te horen, moeten wij zoveel mogelijk eerbiedigen. In dit geval hebben wij die gesteld boven bij voorbaat een vrees voor het verstoren van de orde.”

.....

Rekenkamers onthullen, ontmaskeren en brengen ongevraagd dingen aan het licht die voor velen een ‘inconvenient truth’, een ongemakkelijke waarheid vormen waar raad, college en uitvoeringsorganisaties niet altijd blij mee zijn. Dat roept weerstand op. De verzuiching ‘het moet van de rekenkamer’ is vaak een teken van onwil of onvermogen om de eigen governance (het geheel van sturing, bedrijfsvoering, toezicht en verantwoording) op orde te krijgen. Het is aan de rekenkamers om daar assertief en professioneel op te reageren om voet bij stuk te houden en uit te leggen dat er van de rekenkamer helemaal niets moet, maar dat het de raad is die bepaalt wat mag en moet. De rekenkamer ontrafelt, ontmaskert en geeft aan hoe het in haar visie anders en beter kan. De raad heeft de keuze om die aanbevelingen wel of niet over te nemen. Aan de kant van de rekenkamer is er de plicht om haar onderzoekingen zorgvuldig en professioneel uit te voeren én voortdurend kritisch op zich zelf te zijn en in gesprek te gaan met belanghebbenden over het normenkader, de oordeelsvorming en de (bruikbaarheid van de) aanbevelingen.

Waken voor zelfgenoegzaamheid en in investeren in kwaliteit: peer review

Een lokale rekenkamer die de raad spaart in haar onderzoek en analyse boet in aan kracht, maar ook een rekenkamer die niet kritisch wordt bevraagd door de raad en andere betrokkenen zal vervallen in gemakzucht en zelfgenoegzaamheid. In een eerder artikel uit 2010 gingen Leon van den Dool en ik uitgebreid in op dit risico. We wezen er op dat de stevig in de wet veranderde positie in combinatie met een gebrek aan concurrentie kan leiden tot zelfgenoegzaamheid, routinematig handelen en gemakzucht.

Er is immers geen inherente prikkel voor rekenkamers om zich open te stellen voor interne en externe kritiek, om te investeren in kwaliteitszorg en om hun eigen manier van kijken naar de werkelijkheid van tijd tot tijd kritische tegen het licht te houden. Om dit te voorkomen is het van het groot belang dat er – los van de kritisch opbouwende relatie met de raad en andere lokale belanghebbenden – een aantal niet vrijblijvende eisen voor kwaliteitszorg, peer review en eventueel visitatie, aan lokale rekenkamers worden geformuleerd.

Procesafspraken

De ‘professionele relatie’ met de raad waar de Memorie van Toelichting bij de *Wet versterking decentrale rekenkamers* over spreekt gaat verder dan het voeren van een kritische dialoog. Het is voor de effectiviteit van een rekenkamer van cruciaal belang dat er goede procesafspraken met de raad en het college bestaan. Zo is het voor een goed debat in de raad essentieel dat een rekenkamerrapport voorafgaand aan de behandeling in de raad verplicht wordt voorzien van een reactie van het college en van een reactie van de rekenkamer daarop. Om te voorkomen dat onwelgevallige rapporten van de rekenkamer door een meerderheid van de

raadsagenda kunnen worden gehouden is het verder belangrijk dat elk rekenkamerrapport standaard wordt behandeld in de raad.

Professionalisering

De gemeenteraad: onbekend maakt onbemind

Naast een kritische dialoog en procesafspraken vraagt een professionele relatie ook om onderhoud.

Onbekend is onbekend, en dat geldt ook voor de rekenkamer. Beginnende raadsleden weten lang niet altijd wat een rekenkamer doet en voor hen kan betekenen. In een interview met Raymond Vlecken, burgemeester van Weert en voorzitter van de BZK projectgroep lokale rekenkamers uit 2022 wordt kernachtig een belangrijke uitdaging verwoord waar de lokale rekenkamers en de gemeenteraden voor staan. Uit het interview (2022)³:

Zijn (Vlecken, CvM) missie: “De gemeenteraad moet meer gebruikmaken van de instrumenten die haar ten dienste staan. Het zou mooi zijn als de Rekenkamer op waarde wordt geschat, want nu spreek ik regelmatig raadsleden die niet weten wat een rekenkamer voor hen kan betekenen.” En dat vindt hij een gemiste kans. Een goede rekenkamer brengt immers de raad in stelling om de controlerende en kaderstellende rol beter uit te voeren.

Het is belangrijk dat nieuwe raadsleden van begin af aan, al in hun inwerkprogramma meekrijgen wat de rekenkamer is, wat zij doet en wat de rekenkamer voor de raad kan betekenen.

Daarnaast ligt er voor een goed onderhoud van de onderlinge relatie ook een taak voor de rekenkamer zelf: actief relatiebeheer, het actief betrekken van de raad bij de onderzoeksprogrammering, het pro-actief benaderen van de raad als de rekenkamer kan ondersteunen bij het behandelen van complexe dossiers in de raad etc.

De lokale rekenkamer: professionalisering van een nieuwe beroepsgroep

De plicht tot professionalisering en onderhoud van de onderlinge relatie tussen raad en rekenkamer ligt niet alleen bij de raad, maar zeker ook bij de rekenkamer.

Rekenkamerleden en rekenkamermedewerkers vertonen alle kenmerken van een zich ontwikkelende beroepsgroep: er ontstaat een nieuwe activiteit (i.c. lokaal rekenkameronderzoek), er komen steeds meer mensen om die activiteit uit te voeren, er ontstaan kwaliteitsnormen (eerst ge-ent op de Algemene Rekenkamer, maar steeds meer met een eigen lokaal profiel), er komt een beroepsgroep om de belangen te verdedigen en bij te dragen aan verdere professionaliseringsprogramma's (de NVRR), er ontstaat een eigen jargon ('gecontroleerden', 'normatiek'), er wordt extern geëvalueerd en vervolgens verder doorontwikkeld en geïnstitutionaliseerd.

Deze professie-in-ontwikkeling vertoont een mix van kenmerken van allerlei andere professies: de politicus die beleid maakt, de ambtenaar die beleid uitvoert, de toezichthouder die toezicht houdt op de uitvoering van het beleid en de wetenschapper die het beleid en de realisatie daarvan onderzoekt en ontleedt. De doelgroep van de lokale rekenkamerprofessional is primair de raad en het hogere doel is dat het belastinggeld van de burger zuinig, zinnig en zorgvuldig wordt besteed.

Rekenkamerprofessionals zijn daarmee op het eerste oog wat ondefinieerbare hybriden. Maar wie beter kijkt ziet dat de combinatie van een aantal eigenschappen en vaardigheden een heel sterk eigen profiel oplevert. Het is het profiel van een actor die het spel en de uitkomsten daarvan kritisch analyseert en tegelijkertijd deel uitmaakt van datzelfde politiek-bestuurlijke spel. De rekenkamer is als een voetbalcommentator die het spel verslaat en van tijd tot tijd zijn hokje verlaat om een balletje mee te trappen. Dat maakt dat ook het profiel van de ideale rekenkamerprofessional veelzijdig is: hij/zij heeft een analytische geest, is niet bang, is in staat tot reflectie en wijze oordeelsvorming, beschikt over politiek-bestuurlijke sensibiliteit, heeft oog voor de dynamiek en complexiteit in de praktijk en de uitvoering. In het schema is een aantal (niet limitatief) eisen opgenomen waaraan de ideale rekenkamerprofessional in mijn opvatting zou moeten voldoen.

Houding	Blik	Werkwijze
richting overheid: 'trust but verify' (soms onterecht vertaald met 'vertrouwen is goed, controle is beter').	oog voor de mate waarin resultaten van beleid zijn gehaald.	uitgangspunten: de wet, het beleid en het publiek belang als normatieve uitgangspunten.
politiek-bestuurlijke sensibiliteit: wat is een bruikbare aanpak, hoe gaat iets landen, hoe komt iets over, wat is het goede moment, wat is de goede toon om effectief te zijn etc.	Oog voor de uitgaven van publiek geld: zuinig, zinnig en zorgvuldig?	normatief onderzoek: transparante normenkaders gebaseerd op een heldere beleidstheorie.
gedrag: Integer, alert en vasthoudend ⁶ , open en nieuwsgierig naar de praktijk ('hoe zit het écht in elkaar'?).	oog voor mogelijke oorzaken voor het falen van beleid, het ondoelmatig of onrechtmatig uitgeven van publiek geld.	onderzoeks aanpak: systematisch, transparant, reproduceerbaar.
		aanbevelingen: bruikbaar. Dat wil zeggen soms concreet en praktisch en soms algemeen. ⁷

Schema 1 Profiel van de ideale rekenkamerprofessional

Rol voor de NVRR

Niet alle bewoners van rekenkamerland voldoen aan het bovenstaande beeld van de ideale rekenkamerprofessional: zowel wat houding, blik als werkwijze betreft zijn er nog de nodige stappen te zetten. De NVRR heeft een belangrijke rol in de verdere professionalisering van deze nieuwe beroepsgroep. In het kader van een verdere professionalisering verstrekt het Ministerie van BZK sinds 2016 een subsidie aan de NVRR voor het uitvoeren van activiteiten ter verbetering van de kwaliteit van het lokale rekenkamerwerk. De NVRR biedt onder andere opleiding en scholing aan voor rekenkameronderzoekers, en werkt aan het verbeteren van de samenwerking, de kennisdeling en kennisborging tussen rekenkamers (MvT 2019).

De NVRR zou verder een rol kunnen spelen in het stimuleren van onderlinge visitatie of peer reviews (zie boven). In de onderwijssector en in de corporatiesector is inmiddels veel ervaring opgedaan met lichte en zwaardere vormen van visitatie. Rekenkamers hebben enkel de gebruiker – niet de minste, maar toch – als kritische meekijker, maar een peer review, evaluatie of visitatie zou een volgende stap in het professionaliseringstraject kunnen zijn. In 2010 gaf ruim 71% van de ondervraagden in een enquête onder medewerkers van lokale rekenkamers aan dat een vorm van visitatie ook voor rekenkamers en rekenkamercommissies tot positieve resultaten zou leiden (Van den Dool & Van Montfort, 2010).

INHOUD: INVESTEREN IN RELEVANTIE EN GEZAG

De verdergaande professionalisering van de rekenkamers is niet alleen van belang om de professionele relatie tussen raad en rekenkamer vorm te geven maar ook als op zichzelf staande investering in relevantie en daarmee een bijdrage aan de effectiviteit en het gezag van de rekenkamer. Onderdeel van professionalisering is immers ook dat rekenkamers in hun onderwerpkeuze, hun methodiek, hun oordelen en hun aanbevelingen de juiste keuzes maken, dat wil zeggen keuzes waarmee de politiek iets kan en die de samenleving verder brengen. Dat is geen vanzelfsprekend gegeven, maar iets wat moet worden geleerd en worden onderhouden.

De Algemene Rekenkamer heeft van oudsher een wettelijke taak op rechtmatigheidsgebied (het oordeel over de rijksverantwoording op de derde woensdag in mei) en heeft later mogelijkheden gekregen om onderzoek te doen naar doelmatigheid en doeltreffendheid. De lokale rekenkamers hebben niet die wettelijke taak m.b.t. de verantwoording over de lokale financiën (zie voetnoot 1), maar primair de taak om doelmatigheid en doeltreffendheid van het lokale beleid te onderzoeken. Daarmee worden ze niet alleen meteen ‘in het diepe’ gegooid wat betreft complexiteit van onderzoek. Ook bevinden ze zich – meer dan de Algemene Rekenkamer – daarmee in concurrentie met heel veel andere bureaus die ook onderzoek kunnen doen naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat leidt wel eens tot de vraag, wat is nu de meerwaarde van lokale rekenkamers is.

Voor een deel ligt die in de institutionele waarborgen van het instituut: (1) de verplichting voor elke gemeente (of samenwerkende gemeenten) om een rekenkamer te hebben en daarmee altijd de mogelijkheid dat er gevraagd of ongevraagd kritisch naar het beleid wordt gekeken en (2) in de wettelijk verankerde onderzoeksbevoegdheden en toegang tot informatie. Ze kunnen komen waar anderen niet (zo gemakkelijk) kunnen komen. Daarnaast zijn (3) rekenkamers door en door normatieve instituten. Normstelling en oordeelsvorming vormen naast het doen van onderzoek tot de core business van rekenkamers. Rekenkamers vinden altijd ergens iets van. Ook hierin verschillen zij van onderzoeksbureaus.

Maar deze waarborgen en specifieke kenmerken maken de relevantie en meerwaarde van de lokale rekenkamers nog niet vanzelfsprekend. Daarvoor is ook een goede onderwerpkeuze (par. 6.1.) noodzakelijk, evenals een variatie in vraagstelling en boodschappen (par. 6.2.), oog voor oorzaken van falend beleid (par. 6.3.) en maatwerk in normen en oordelen (par. 6.4.).

Niet bang voor ‘saai’

In de strijd om aandacht staat de rekenkamer niet alleen. Zij is maar een van de vele informatiebronnen voor raadsleden. Steeds vaker zijn berichten op sociale media, of rechtstreekse tussen raadsleden en burgers heel directe informatiebronnen die de raad en het college tot

actie aanzetten. Wie zit er dan nog te wachten op (weer) een rekenkamerrapport? In deze context zijn rekenkamers gedwongen zich nog steker dan voorheen af te vragen bij welke onderwerpen en op welke momenten zij de meeste meerwaarde hebben. Daarbij zullen de rekenkamers de neiging moeten onderdrukken om te scoren met onderwerpen die aanslaan bij het grote publiek en zouden zij niet bang moeten zijn om ‘niet sexy’ en ‘back office’ onderwerpen aan te pakken die buiten de media-aandacht staan zijn, zoals financieel beheer, personeelsbeleid, ict- en gebouwenbeheer etc. . Daar ligt immers vaak een oorzaak voor ondoelmatigheid of ondoeltreffendheid van beleid.

De bevoegdheden die rekenkamers er nu bij het gekregen met betrekking tot leningen, garanties, deelnemingen, subsidies en samenwerkingsverbanden bieden op dit vlak weer nieuwe mogelijkheden om de raad te informeren over deze belangrijke, maar vaak ook complexe en ondoorzichtige constructies⁴. Een door de NVRR geïnitieerd *doe-mee onderzoek* naar bijvoorbeeld garanties, leningen, deelnemingen of samenwerkingsverbanden en de informatievoorziening aan de raad hierover zou een interessante optie kunnen zijn.

Variatie in vraagstelling en boodschappen

Wie veel rekenkamerrapporten achter elkaar leest bekruipt wel eens het gevoel van voorspelbaarheid. Een aantal boodschappen zien we vaak terug:

- beleidsdoelen zijn onduidelijk
- verantwoording geeft onvoldoende inzicht
- informatie ontbreekt: er kan niet worden vastgesteld of doelen zijn bereikt
- effecten van beleid zijn (nog) niet vast te stellen
- verantwoordelijkheden zijn onduidelijk
- toezicht is ontoereikend
- er is te weinig geld of capaciteit om het beleid uit te voeren
- risico-analyse schiet tekort
- dossiers zijn niet op orde

En wie naar de aanbevelingen kijkt zal zien dat deze in een aantal gevallen een omdraaiing van de conclusies zijn (‘er is weinig inzicht’ – ‘zorg voor meer inzicht’).

Uiteraard kunnen dit type boodschappen een nuttige rol spelen in het politieke debat. Maar tegelijkertijd ligt ook het gevaar van gemakzucht en automatisen op de loer. Soms is wat meer creativiteit vereist om effectief te zijn. Zo kan een rekenkamer ook aandacht besteden aan de onbedoelde en ongewenste gevolgen van beleid, of onderzoek doen naar de ervaringen van burgers of de perceptie bij burgers van beleid. Een rekenkamer kan zelfs ‘aan de voorkant’ van beleid gaan zitten en ex ante onderzoek doen naar draagvlak of onderbouwing van beleid. De ruime interpretatie van ‘beleid van de gemeente’ die het minister van BZK geeft (zie boven, BZK 2022) omvat immers ook de *beleidsvoorbereiding*.

De taak van de lokale rekenkamers om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid is een hele brede. Een rekenkamer die ook op de lange termijn effectief wil zijn benut de ruimte die deze brede taakomschrijving biedt en beperkt zich niet tot het rijtje hierboven genoemde invalshoeken en boodschappen.

Oog voor oorzaken

Soms zouden rekenkamers naar mij idee iets meer mogen lijken op kleine kinderen die nieuwsgierig en leergierig zijn en voortdurend ‘waarom?’ vragen. Deze – voor de geadresseerde soms best irritante – vraag kan helpen om net een spade dieper te gaan met rekenkameronderzoek: waarom zijn beleidsdoelen niet duidelijk, waarom ontbreekt informatie, waarom heeft de toezichthouder zitten slapen, waarom is er te weinig geld of menskracht om de gestelde doelen te bereiken ...etc. Stel die vraag drie keer achter elkaar, ga luisteren en kijken (Kramer, 2022), en je bent bij de kern. Tot dusverre is er in rekenkameronderzoek relatief weinig aandacht voor dieperliggende oorzaken van problemen. Er wordt in rapporten wel geconstateerd dat er iets mis is en wat er mis is en soms wordt een eerste orde oorzaak aangestipt zoals te weinig, tijd, geld of menskracht. Maar het echte waarom, de dieperliggende oorzaak, of de achterliggende mechanismen (bijv. financiële prikkels in het systeem) of processen (bijv. concurrentie die noodzakelijke samenwerking in de weg staat) worden vaak niet blootgelegd.

Ook de Intosai – de internationale vereniging van nationale rekenkamers – wijst op het belang van het op zoek gaan naar oorzaken, zeker in doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek:

“Auditors should establish suitable criteria which correspond to the audit questions and are related to the principles of economy, efficiency and effectiveness. In a problem-oriented performance audit, the starting point is a known or suspected deviation from what should or could be. The main objective is therefore not just to verify the problem (the deviation from the criterion and its consequences) but to identify causes. This makes it important to decide how to examine and verify causes during the design phase. Conclusions and recommendations are primarily based on the process of analysing and confirming causes, even though they are always rooted in normative criteria.” (Intosai 2019a)

Met name de laatste zin uit bovenstaand citaat is interessant: soms is het voor een rekenkamer belangrijker om de oorzaken van een probleem te achterhalen en op basis daarvan aanbevelingen te doen om die oorzaak weg te nemen, dan om te werken vanuit een normenkader.

Maatwerk in normering en oordeelsvorming: van wettelijke taak naar publiek belang

Doelmatigheid en doeltreffendheid: politieke begrippen

Normering en oordeelsvorming zijn bij het rechtmatigheidsonderzoek relatief eenvoudig omdat de wet en de beroepsregels van bijvoorbeeld accountants houvast bieden. Bij doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek liggen normontwikkeling en oordeelsvorming aanzienlijk ingewikkelder. Criteria voor doelmatigheid zijn immers per definitie politiek: wat zuinig en zinnig is, is wat ‘we’ (burgers, politici, rekenkamers) zuinig en zinnig vinden. Er is geen objectief criterium voor ‘zuinig’ en ‘zinnig’ of voor ‘efficiënt’ en ‘effectief’. Kijken we naar korte termijn-doelen, naar lange termijn doelen, alleen naar bedoelde en gewenste effecten of ook naar onbedoelde en ongewenste effecten, is een maatregel of handeling effectief als het beleidsdoel is bereikt of als het maatschappelijk probleem is opgelost?, welke kosten voor beleid en beleidsuitvoering zijn redelijk? Etc.

Normstelling en oordeelsvorming bij doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek zijn,

meer dan bij rechtmatigheidsonderzoek, een resultaat van een gezamenlijk proces van afbakening (‘scope’) en afstemming (‘common ground’).

Zijn beleidsmaatregelen evidence informed?

Daarnaast zouden lokale rekenkamers bij onderzoek naar ‘zuinig en zinnig’ en naar ‘efficiënt’ en ‘effectief’ in hun onderzoek en oordeelsvorming altijd moeten meewegen of de beleidsdoelen en gekozen beleidsinstrumenten wel passen bij het maatschappelijk probleem dat moet worden aangepakt én moeten kijken naar het realiteitsgehalte van het budget dat zowel te laag als te hoog kan zijn. Rekenkamers mogen gerust onderzoeken of het beleidsinstrument, de beleidsmaatregel en het budget *passend* en voldoende ‘evidence informed’ zijn. Als ze dat niet doen bestaat het gevaar dat rekenkamers bijdragen aan de perfectionering van beleid en beleidsinstrumenten die aantoonbaar niet juiste of de beste zijn om het onderliggende probleem te adresseren.

Doelmatigheid en doeltreffendheid bij samenwerking in organisatienetwerken

De normstelling bij doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek wordt nog ingewikkelder bij samenwerkingsverbanden en organisatienetwerken. Veel maatschappelijke opgaven kunnen niet worden opgelost vanuit één discipline, domein of beleidssector. Denk hierbij aan vraagstukken rondom de kwaliteit van leven (gezondheid, wonen, werk), mobiliteit, armoede, sociale integratie, duurzaamheid, de energietransitie of leefbaarheid. Dit soort opgaven zijn alleen op te lossen als relevante organisaties nauw met elkaar samenwerken. Dit gebeurt steeds vaker in zogeheten organisatienetwerken. Dat zijn samenwerkingsverbanden van minimaal drie partijen die op elkaar zijn aangewezen omdat zij niet apart van elkaar in staat zijn om het maatschappelijke vraagstuk op te lossen. Via effectieve organisatienetwerken kan er gezamenlijk meer maatschappelijke impact – of publieke waarde – gerealiseerd worden dan wanneer deze organisaties afzonderlijk zouden werken (zie o.a. Kenis & Cambré, 2022; Van Montfort, Kenis & Lindemann, 2023). Zij zijn steeds vaker onderdeel van netwerken, vaak over beleidsdomeinen heen. Netwerken die vaak los georganiseerd zijn, niet scherp afgebakend en gedurende de tijd niet zelden van doel verschietend. Denk bijvoorbeeld aan de aanpak van armoede die vraagt om samenwerking, van nationale en lokale partijen, van publieke en private partijen en om publiek en privaat geld (rijksbeleid, gemeentelijke regelingen, woningcorporaties, voedselbanken, zorgverzekeraars, maatschappelijk werk, banken etc.). Wat kunnen lokale rekenkamers bijdragen in deze kluwen?

Normeren en oordelen bij samenwerking in organisatienetwerken

Normstelling en oordeelsvorming met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid hiermee nog ingewikkelder want mensen en (publieke en private) middelen worden vaak gedeeld, verantwoordelijkheden zijn diffuus en gelaagd, het interne en externe toezicht is versnipperd en verantwoording is vaak beperkt. Een toezichtblik die gestuurd wordt door standaardisatie, doel-middel rationaliteit en ‘meten is weten’ zal niet bijdragen aan het functioneren van deze netwerken en zal de oplossing van het maatschappelijk probleem eerder in de weg zitten. Uiteindelijk gaat het in het voorbeeld om een effectieve en efficiënte aanpak van het armoedeprobleem, niet of elke partij zijn eigen budget vanuit de eigen wettelijke taak goed besteedt. Met de nieuwe bevoegdheden hebben lokale rekenkamers veel meer mogelijkheden gekregen om ook het publieke geld in samenwerkingsverbanden onder de loep te nemen en te onderzoeken of het publieke geld zuinig, zinnig en zorgvuldig wordt besteed in deze

samenwerkingsverbanden. Daarmee komt het vraagstuk van toezicht en controle in en op organisatienetwerken ook op het bordje van de lokale rekenkamers.⁵ Juist lokale rekenkamers kunnen zich als een ‘partij boven de partijen’ opstellen bij het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek naar organisatienetwerken waarin lokale overheden zijn betrokken (vgl. Van Montfort, 2008, p. 71-72). De lokale rekenkamers zijn immers niet, zoals veel toezichthouders en inspecties, gebonden aan domein- en organisatiegrenzen.

Internationale handvatten voor rekenkamers bij onderzoek naar complexe vraagstukken

Intosai heeft onder andere richtlijnen voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek opgesteld (de zogeheten ISSAI's, Intosai 2019a en 2019b). In ISSAI 3000 (Performance audit standards) geeft zij aan dat, zeker als er complexe vraagstukken aan de orde zijn, het vaak niet mogelijk is om criteria voorafgaand aan het onderzoek op te stellen. Deze ontstaan pas gedurende het onderzoeksproces en daarbij is volgens de richtlijnen van Intosai een goede tweezijdige communicatie met de gecontroleerden én met relevante stakeholders (i.c. netwerkpartners) essentieel, met behoud van onafhankelijkheid van de rekenkamer.

Deze procedurele internationale Intosai standaard geeft rekenkamers de ruimte om bijvoorbeeld bij organisatienetwerken al onderzoekend op interactieve wijze normstelling en oordeelsvorming te ontwikkelen tijdens het onderzoeksproces. Dat vereist een andere houding en een andere manier van werken dan de meeste rekenkamers gewend zijn en waarbij zij voorafgaand aan het onderzoek een normenkader ontwerpen.

ISSAI 3000 (Intosai, 2019b) – normen bij complexe vraagstukken

46) ... *In audits covering complex issues, it is not always possible to set audit criteria in advance. The auditor might find more detailed audit criteria during the audit process e.g. being aware of best practice among comparable public entities. Whereas in other audit types there can be unequivocal audit criteria, this is not typically the case in performance auditing. Audit criteria are not always readily available to the auditor in performance auditing; they are typically based on knowledge of best practice on how activities are carried out to be most economical and efficient (or what conditions are the most favourable for good performance and effectiveness). It is essential to have suitable audit criteria for assuring the quality of a performance audit, particularly since, in many cases, clarifying and developing these audit criteria might be part of the value added by the performance audit.*

58) *A sound dialogue throughout the audit process with the audited entity involved is pivotal in achieving real improvements in governance and may increase the impact of the audit. In this context, the auditor can maintain constructive interactions with the audited entity by sharing audit findings, arguments and perspectives as they are developed and assessed throughout the audit.*

Uitgaande van een wereld waarin complexe maatschappelijke vraagstukken alleen kunnen worden opgelost via organisatienetwerken, is de ISSAI 3000 richtlijn van Intosai een uitnodiging aan alle rekenkamers om bij het onderzoek vooral in gesprek te gaan met de gecontroleerde instelling én andere relevante partijen in het netwerk om gezamenlijk – met behoud van de onafhankelijke positie van de rekenkamer – tot normen te komen m.b.t. doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze normen zouden meer betrekking hebben op de bijdrage die het

netwerk als geheel en de bijdrage van de gemeente daarin, levert aan de oplossing van het maatschappelijk probleem, dan normen die enkel betrekking hebben op het perspectief en de wettelijke taak van de gemeente. In algemene zin geldt voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek dat het publieke belang of de publieke opgave leidend zou moeten zijn en niet de wettelijke taak van de gecontroleerde organisatie, i.c. de gemeente of de lokale publiek gefinancierde uitvoeringsorganisatie.

Rol voor de NVRR

De praktijk van politiek en bestuur verloopt nooit lineair van doel via middel naar realisatie. Ook rekenkameronderzoekers hebben de plicht zich te verdiepen in de grillige politiek-bestuurlijke werkelijkheid waarin gebrek aan kennis, tijdsdruk, padafhankelijkheid, opportunisme, ideologie en macht een rol spelen. Niet om dit alles goed te keuren, maar wel om inzicht te krijgen waarom de dingen zijn gegaan zoals ze zijn gegaan. Alleen een rekenkamer die zich verdiept in de rommelige praktijk, de echte oorzaken en de onderliggende dynamiek van beleidsvorming en beleidsuitvoering kan tot scherpe oordelen en betekenisvolle aanbevelingen komen. Voor de NVRR ligt hier een mooie taak om de toekomstige generatie rekenkamerleden hierin te scholen.

Wat scholing en kennisdeling betreft is trouwens de sectie op de NVRR-website waarin de *metadossiers* over jeugdhulp, woonbeleid, informatiebeleid en schuldhulpverlening zijn opgenomen een best practice die hier niet onvermeld mag blijven. Deze dossiers bieden een geweldig rijke bron aan kennis, tips and tricks, do's and don't's en inzicht. Ze verdienen het om door een breed publiek gelezen en gebruikt te worden.

SLOT

Nabijheid en onafhankelijkheid zijn voor mij de trefwoorden voor een goed functionerende lokale rekenkamer. *Nabijheid* betekent zien en gezien worden, luisteren en gehoord worden, de relevante onderzoeken op een goede manier doen, in contact staan met de raad en andere belanghebbenden, niet door oversimplificering losraken van de complexe werkelijkheid en oog hebben voor het politiek-bestuurlijke krachtenveld. De formele aspecten van de *onafhankelijkheid* zijn geregeld via de wet. Ik heb in dit essay betoogd dat échte onafhankelijkheid nog heel wat meer vergt. Na de wetgever zijn nu de raad en de rekenkamers zelf aan zet. Ik heb hierboven een aantal suggesties gedaan om qua inhoud, proces en gedrag stappen te zetten in de verdere professionalisering van het rekenkamerwerk. De uitdagingen liggen vooral op het vlak van (a) professionalisering van de relatie tussen raad en rekenkamer en (b) investeren in relevantie. Daarbij is vooral het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek bij organisatienetwerken een forse uitdaging. Daarbij bieden de internationale performancstandaarden interessante en werkbare richtlijnen om gaande het onderzoek in gesprek met belanghebbenden en ‘gecontroleerden’ tot normontwikkeling op dit terrein te komen (zie par. 5.4.). Juist de rekenkamer is de partij bij uitstek die ‘boven de partijen’ in het netwerk kan staan. Voor bestuurders, interne toezichthouders of externe toezichthouders zal het in de praktijk altijd lastig zijn om het belang van de eigen organisatie of het eigen beleidsterrein te ontstijgen. Feitelijk heeft de rekenkamer juist die opdracht: namelijk kijken of het publieke geld zinnig, zuinig en zorgvuldig is besteed en niet kijken of de taak van 1 organisatie (de gemeente) in het netwerk goed wordt uitgevoerd. Het is aan de rekenkamers om – bijvoorbeeld via een doe-mee onderzoek – deze handschoen op te pakken.

De NVRR kan ook de komende jaren een belangrijke rol spelen bij de verdere professionalisering van lokale rekenkamers en daarmee haar steentje bijdragen aan goed werkende checks and balances in het publieke domein. Ik heb daarvoor in dit essay een aantal suggesties gedaan. Al zal de NVRR wel haar naam moeten aanpassen. •

OVER

Cor van Montfort werkt aan de Vrije Universiteit. Hij doet daar onderzoek naar toezicht in en op organisatienetwerken in de sectoren onderwijs, sociaal wonen, veiligheid en zorg. Daarnaast adviseert hij de rekenkamer van Aruba bij onderzoek naar 'instellingen op afstand'. Hij is tevens vice-voorzitter van de Onderwijsraad. Hiervoor werkte hij bijna 24 jaar voor de Algemene Rekenkamer. Vanuit deze Rekenkamer was hij in de periode 2007 tot 2015 bijzonder hoogleraar 'goed bestuur bij publiek-private arrangementen' aan de Universiteit van Tilburg. Van 2001 tot 2006 was hij vice-voorzitter van de rekenkamer van de gemeente Utrecht.



Eindnoten

- 1 Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid bevat geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213, tweede lid (=de raad wijst een of meer accountants aan die die belast worden met de controle op de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen, CvM) (Gemeentewet, artikel 182).
- 2 <https://www.raadsleden.nl/raadsacademie/ondersteuning/het-nut-en-de-noodzaak-van-de-rekenkamer#Wat%20doet%20de%20rekenkamer>. Zie voor handreikingen bij het vaststellen van een budget: [inspiratiekaderslokalerekenkamers.pdf](https://www.raadsleden.nl/inspiratiekaderslokalerekenkamers.pdf) (raadsleden.nl)
- 3 Een nieuwe raad met een goede rekenkamer 17 februari 2022. <https://www.burgemeesters.nl/actueel/nieuws/een-nieuwe-raad-met-een-goede-rekenkamer/>
- 4 Vgl. het zeer informatieve en zeer toegankelijk vormgegeven achtergronddocument plus onderzoeksrapport van de Zuidelijke Rekenkamer over Investeringsfondsen in de provincie Noord-Brabant (Zuidelijke Rekenkamer, 2023a en 2023b).
- 5 Sinds 2020 werken Tilburg University en de Vrije Universiteit samen met verschillende rijksinspecties en verenigingen van interne toezichthouders aan verschillende onderzoeken naar en trainingsprogramma's rond het thema Toezicht in en op organisatienetwerken in de domeinen Onderwijs, Zorg, Sociaal Wonen en Veiligheid (zie voor eerste onderzoeksresultaten: Van Montfort, Kenis & Lindemann, 2023; zie voor informatie over lopend onderzoek: <https://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/eison>).
- 6 Het oude – m.i. ijersterke – motto van de Algemene Rekenkamer (1991).
- 7 De rekenkamer van de gemeente Utrecht keek in 2004 terug op de aanbevelingen die zij in vijf afgeronde onderzoeken had gedaan. Zij kwam onder andere tot de conclusie dat ook de aanbevelingen die in haar eigen ogen niet concreet genoeg waren geformuleerd, toch effect hadden gehad. Zij concludeerde dat er geen verband bestaat tussen de concreetheid en resultaatgerichtheid van een aanbeveling en de mate waarin aan een aanbeveling opvolging is gegeven. Aanbevelingen die abstract zijn geformuleerd kunnen blijkbaar toch een signalerend effect hebben (Van den Dool & Van Montfort, 2010, p. 5).

Literatuur

- Algemene Rekenkamer** (ARK 1991). *Alert en vasthoudend. De uitdagingen van de Algemene Rekenkamer*, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer** (ARK 2018). *Brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, consultatie wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers*, Den Haag, 11 september 2028.
- Algemene Rekenkamer** (ARK 2020). *Peer review van de Algemene Rekenkamer*. Rapport van de nationale rekenkamers van Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Canada, november 2020.
- CVCEI** i.s.m. Berenschot (2020). *Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer*.
- Dool**, van den, L. & Montfort, van, C. (2010). *Lokale rekenkamers bij de les*. TPC, juni 2010, p. 4-8.
- Intosai** (2019a). *ISSAI 300 Performance Audit Principles*.
- Intosai** (2019b). *ISSAI 3000 Performance Audit Standards*.
- Kenis, P., & Cambré, B.** (2022). *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro, Kalmthout.
- Kramer, H.B.** (2022). *De Algemene Rekenkamer. Persoonlijke onderzoeksbevindingen*. Algemene Rekenkamer, Den Haag.
- Lemmens, E. & Stipdonk, van, V.** (n.d.). *Eén Rijk, één idee, 380 gemeenten... . Het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' stuurt vergeefs aan op uniformiteit en structuur*. www.internetconsultatie.nl.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** (BZK 2022). *Brief inzake Inwerkingtreding wet versterking decentrale rekenkamers*. Kenmerk 2022-0000536640.
- Montfort, C. van** (2004). *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, webpublicatie nr. 2. Den Haag.
- Montfort, C. van** (2008). *Besturen van het onbekende*. Lemma, Den Haag.
- Montfort, C. van, Kenis, P. & Lindemann, B.** (2023). *Naar passende toezichtarrangementen voor organisatienetwerken in het domein van het sociaal wonen*. Tilburg University/Vrije Universiteit Amsterdam/Wisselwerkers. Den Haag/Tilburg.
- NVRR** (2018). *Beleid onderzocht. Wat de rekenkamer voor u kan betekenen*. Uitgave 21 maart 2018.
- Tweede Kamer** (MvT 2019). *Wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers (memorie van Toelichting)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 298, nr. 3
- Rekenkamercommissies** van Meppel, Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld (MSSW 2022). *Memo Wet versterking decentrale rekenkamers* (35.298), 20 juni 2022.
- Zuidelijke Rekenkamer** (2023a). *Investeringsfondsen provincie Noord-Brabant*. Achtergronddocument.
- Zuidelijke Rekenkamer** (2023b). *Investeringsfondsen provincie Noord-Brabant. Kwaliteit sturings- en verantwoordingsinformatie aan PS*. Bestuurlijk rapport en rapport van bevindingen.



Rekenkamers als coproductent van hardvochtige systemen

En hoe we de beleidsbubbel leeg kunnen laten lopen

Marije van den Berg



Een klassensamenleving. Zo noemt het SCP Nederland sinds dit jaar weer. In *Eigentijdse ongelijkheid* becijferen ze dat een derde van de bevolking structureel niet meedoet in de samenleving en erger nog, dat niet meer verwacht te gaan doen. Het gaat om gepensioneerde mensen met weinig opleiding, om mensen in flexbanen en in flexhuizen, om mensen zonder bestaanszekerheid, voldoende inkomen en geld op de bank. Wat ze wel hebben? Een sombere kijk op hun leven, de staat en de toekomst. 'Zij hebben onvoldoende economische middelen ter beschikken en missen de vaardigheden en competenties om zich staande te houden, of zich aan deze situatie te ontworstelen', schrijft het onderzoeksinstituut.

Wat moeten wij rekenkamers anders gaan doen om dit tijt te helpen keren? Moeten we het wel anders gaan doen? Dat lijkt mij evident. We treden niet in de politieke en bestuurlijke afwegingen en besluiten van onze gemeenteraden, staten, algemene vergaderingen en van hun college's. Maar we zijn er wel onderdeel van. We kunnen onszelf wel buiten het probleem definiëren, met mooie begrippen als onafhankelijk en objectief, maar dat ontslaat ons niet van onze medeverantwoordelijkheid voor de uitkomsten van het overheidssysteem. Aan deze situatie hebben ook wij immers een bijdrage geleverd de afgelopen twintig jaar.

Zo ongeveer gelijktijdig met de oprichting van de decentrale rekenkamers, verscheen het rapport *Tussen beleid en uitvoering* van de Algemene Rekenkamer. Toenmalig president Saskia Stuiveling zei bij de presentatie daarvan het volgende: 'Er is een reëel gevaar dat de overheid gaat regeren over een papieren berg, terwijl de maatschappelijke werkelijkheid volstrekt anders is.' Daarin heeft ze helaas groot gelijk gekregen. Al zo lang als wij bestaan, weten we dat het beleid van de overheid en de uitvoering ervan twee verschillende dingen zijn die steeds verder uit elkaar zijn gedreven.

Dus wat onderzoeken wij als wij 'de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid' onderzoeken? Onderzoeken we dan de papieren berg of de maatschappelijke werkelijkheid? Ik ben bang dat we veel te vaak het eerste onderzoeken. En we daarmee de beleidsbubbel helpen opblazen, in plaats van dat we hem helpen leeglopen. Want laten we eens rondkijken in die 'maatschappelijke werkelijkheid' waar dat beleid doeltreffend en doelmatig zijn werking moet hebben.

Vorige week, bijvoorbeeld, sprak ik een gemeenteambtenaar over een bezoek dat zij had gebracht aan een meneer met geldgebrek. Anno nu moet ik er dan bij vertellen aan welke armoede meneer leed. Het was een oudere man alleen, dus hij had geen last van menstruatiermoede. Ook onderwijskostenarmoede bleef hem bespaard. Hij had geen sportclubcontributie-armoede, al zou het wel goed zijn voor zijn rugklachten om dat type armoede eens te overwegen want er zijn potjes voor. Het was dit keer geen huurarmoede, tandbederfarmoede, witgoedarmoede of ontbijtarmoede. Die dag was het weer eens de energierekening die de armoede veroorzaakte.

De ambtenaar, laten we haar Susan noemen, zat naast meneer op de bank in de woonkamer. Maar naar buiten kijken konden ze niet. Ook had meneer haar gevraagd niet overal in huis te lopen. Want wat had een behulpzame huismeester voor hem gedaan? Hij had het tochtige huis met een koude vloer en enkel glas, geïsoleerd. Op de ramen en onder het tapijt zat... bubbeltjesplastic.

Toen Susan dit bubbeltjesplastic intern bij haar collega van wonen aankaatte, was de reactie: 'Bubbeltjesplastic? Maar dat mag echt niet hoor.' Susan durfde niet verder. Waar ze bang voor was? Dat iemand met die regel op zak, alle bubbeltjesplastic zou komen verwijderen en zou concluderen dat dan alles is weer zou zijn zoals het hoort. En meneer nog verder van huis was. We benutten bouwregels om ons morele failliet en ons onvermogen niet aan te hoeven gaan.

Of een minder schunnig maar niettemin ernstig voorbeeld. Er wordt op een druk kruispunt aan de weg gewerkt door een aannemer. Zo'n kruispunt waar twee keer per dag colonnes scholieren overheen fietsen maar waar ook het doorgaand verkeer van de stad overheen gaat. De wegafzettingen daarvan zijn natuurlijk geen sinecure. Maar leidt dat tot onveilige situaties, dan glibbert de verantwoordelijkheid daarvoor vaak weg tussen de gemeente en die aannemer. Je kunt als inwoner namelijk best wel een melding doen bij de gemeente en die 'geeft het dan door' aan de aannemer 'want die is verantwoordelijk voor de wegafzetting'. Als er vervolgens niets gebeurt, en je als inwoner nog eens meldt, betekent dat zeker niet dat de gemeente zelf in de benen komt om de dranghekken en borden goed te plaatsen. Meestal krijgt de aannemer te horen dat hij het nu echt goed moet oplossen. Het effect kan dan zo maar zijn dat vervolgens het kruispunt simpelweg volledig wordt afgezet voor de fietsers. Dat scholieren vervolgens over de autoweg gaan fietsen, kunnen we dan wegdenken door te zeggen 'dat dat niet mag'. We benutten de verkeersregels om ons eigen onvermogen te versluieren. Niet alleen ons verkeerskundige onvermogen, ook ons bestuurlijke onvermogen om langzaam verkeer te beschermen tegen de pragmatiek van aannemers en te handelen als afspraken niet worden nagekomen.

Of neem het Didam-arrest. Vanuit de ambitie om een gelijk speelveld te maken als een ge-

meentegebouwen en grond verkoopt, zitten we nu in de situatie dat gemeentebesturen vaak gedwongen worden te verkopen aan de hoogste vastgoedbieder, terwijl potentiële kopers die de gemeenschap kunnen versterken, het nakijken hebben. De Knarrenhoven, buurthuizen, gemeenschapsmoestuinen, speeltuinverenigingen, culturele ontmoetingsplekken, het museum, het gezinshuis of de buurtwinkel dus. Met een onterechte verwijzing naar 'Europa' versluieren we dat we niet een gelijk speelveld maken, maar het speelveld verplaatsen naar de plek waar partijen met de diepste zakken winnen.

Nog een maatschappelijke werkelijkheid. Het leerlingenvervoer. Naast dat er soms kinderen zoek raken tussen school en huis, zitten er veel kinderen dagelijks soms tot wel drie uur lang in drukke busjes. Maar stel je deze treurnis aan de orde, dan kun je zo maar horen dat dit 'mag', omdat er in de aanbesteding een enkele reistijd tot maximaal negentig minuten staat. De aanbestedingsregels benutten we dan om ons politieke en bestuurlijke onvermogen te verbloemen dat we akkoord zijn gegaan met deze beleidsruimte die kinderen ziek maakt. 'Worden er ook dingen *structureel* beter, en niet alleen *incidenteel*?' vroeg ik laatst ietwat wanhopig. En van de reacties was: 'Ja hoor, de Woningwet uit 1901'. En tot mijn diepe verdriet noemde iemand anders een project waarbij een bakker gratis brood levert dat mensen in een gevangenis in hun dagbesteding smeren voor kinderen van wie de ouders te weinig geld hebben om lunch mee naar school te kunnen geven. We verbloemen dat schandaal met het vieren van deze medemenselijkheid, die goedmaakt wat we als samenleving en als staat gewoon laten gebeuren.

Een doel van een systeem kun je niet aflezen van de bedoelingen van degenen die het ontwerpen, gebruiken of voorstaan. POSIWID, stelde Stafford Beer een halve eeuw geleden al: *the purpose of a system is what it does*. Het is de neutrale constatering dat de bedoeling van een systeem is wat het doet.

Mensen die ingepakt worden in bubbeltjesplastic, daar dankbaar voor moeten zijn, en ambtenaren die daar de schunnigheid van willen aantonen maar bot vangen omdat we wel van het armoedebeleid en de bouwregels zijn, maar niet van deze werkelijkheid. Ouders die niet genoeg geld hebben voor een boterham voor hun kinderen en dan blij moeten zijn dat een gevangene daar een mooie dagbesteding aan heeft. Verkeersafzettingen die leiden tot verkeersonveilige situaties. Kinderen die niet terecht kunnen op de school om de hoek omdat die geen goede plek voor ze kan bieden en geholpen worden met een reistijd van drie uur per dag in een druk busje.

Wat is nu het antwoord op onze rekenkamer-vraag: is dit doelmatig? Onze neiging is natuurlijk om te zeggen: nee, dit is niet doelmatig. Want deze uitkomsten kunnen niet de bedoeling zijn. Niemand wil dit, immers. Maar zullen we eens stellen dat het versluierende nonsens is om te beweren dat de bedoeling van een systeem is om te doen wat het aantoonbaar aldoor niet doet? Al deze uitkomsten, ook de onbedoelde en de incidentele, moeten voor ons relevanter zijn dan de intenties en de ambities. Deze uitkomsten zijn, hoe vreemd dat ook voelt, daarmee allemaal de bedoeling van 'het gevoerde beleid' dat wij Rekenkamers onderzoeken volgens artikel 182 van de Gemeentewet. We moeten concluderen dat we met de staat niet gedaan krijgen wat zou moeten: de ondergrens van ons maatschappelijk welzijn stevig houden.

En nee, dit is niet de intentie van al dat beleid, van die bestuurders en die goedbedoelende en hardwerkende ambtenaren. En het is ook onze intentie niet geweest, als rekenkamerleden om al onderzoekend, concluderend en aanbevelend bij te dragen aan deze schaamtevolle uitkomsten. Maar hier zijn we nu. Dit betreft de morele ondergrens waarvan burgers verwachten dat de staat die bewaakt. Als we deze maatschappelijke werkelijkheid, die op zijn minst een derde treft van 'allen die zich in Nederland bevinden', tot ons werkveld rekenen als rekenkamers, dan praten we niet langer over mensen die 'de vaardigheden en competenties missen om zich staande te houden, of zich aan deze situatie te ontworstelen'. Dan moeten wij de systemen onderzoeken die deze ellende veroorzaken en zichzelf in stand houden. Politieke, verkeerskundige, bestuurlijke, juridische, onderwijsbesturende en beleidsopschrijvende systemen, bijvoorbeeld.

En ja, wij zijn co-producenten van die systemen. We produceren mee, met analyses, onderzoeken, hoorzittingen, zwartboeken en onze rapporten. We moeten deze beleidsbubbel niet langer oplazen. Meer van hetzelfde helpt echt niet. Dit is niet meer te fiksen met een lerende aanpak, een forse geldstroom of een smart doelstelling. Maar wij zijn, ik ben, in mijn rekenkamer, hoewel bij vlagen activistisch, tierend en actieonderzoekend, niet in staat om vanuit een andere plek te werken. Ik draai mee in het bestaande en kan maar her en der een steen te verleggen in die enorme kolkende rivier van hoe we het altijd doen. Dat verwijt ik niemand. En ik besef het de helft van de tijd niet eens, want dan zijn we gewoon lekker bezig met een ambtelijk hoor-wederhoor en een offertetraject. Maar we doen het niet goed. Er is niet alleen een kloof tussen beleid en uitvoering. Er is ook een heel grote kloof tussen de conclusies van onze rekenkamers en de conclusies van in elk geval een derde van allen die zich in Nederland bevinden. Als we onze rapporten van de laatste jaren bekijken, concluderen we niet vaak genoeg dat we door allerlei ondergrenzen zakken. Terwijl dat wel zo is.

Als de uitkomsten van een systeem niet zijn wat we willen, betekent dat dat we de werking ervan niet goed begrijpen. Oftewel: we maken slecht beleid omdat we geen idee hebben wat we aan het doen zijn. Het beleid waartoe onze besturen besluiten, past niet op de samenleving en werkt dus slecht of zelfs averechts. Kim Putters schrijft in zijn laatste boek *Het einde van de BV Nederland* dat de overheid veel moeite heeft om vanuit mensen te redeneren, en vanuit de verschillen tussen mensen. Mijn samenvatting daarvan is: de overheid kan niet veel met gemeenschappen. 'Gecombineerd met een enorme behoefte om te sturen leidt dat tot een sturende overheid in de problemen. Niet per se door dichte mist, maar door het niet of beperkt toepassen van inzichten over wat de verschillen tussen mensen en hun dagelijkse situaties voor het beleid moeten betekenen.' Dat is kort gezegd wat werken in de beleidsbubbel is: het niet of maar beperkt toepassen van inzichten over wat de verschillen tussen mensen en hun dagelijkse situaties voor het beleid moeten betekenen. En dat gedrag komt – die analyse deel ik ook met Putters – voort uit een enorme behoefte om te sturen.

De beleidsbubbel groeit door een paradoxale cocktail van sturingsdrift en afzondering van de gemeenschap. En de roep om maatwerk is geen oplossing of weg daaruit, maar een gevolg. Het is een gevolg van het verlangen om het goed te doen, ondertussen niet de belangen meewegend van die miljoenen mensen in het 'reguliere beleid'. Om een heel banale reden, waar natuurlijk allerlei andere redenen achter zitten. Maar de banale reden is voor ons relevant. Die reden is: we vinden het blijkbaar geen echt probleem dat we beleid maken dat voor miljoenen

mensen niet werkt, en daar komen we nog mee weg ook. We hebben geen flauw idee wat we aan het doen zijn, en we onderzoeken het niet. Het werk van bestuurders en beleidsmakers wordt alom gemeten, opgeschreven en in pers en P&C-cyclus zichtbaar gemaakt. Wat er ondertussen in gemeenschappen allemaal nog meer gaande is en lukt of niet, onttrekt zich grotendeels aan de ogen van mensen die niet ter plekke zijn.

Grosso modo doet niemand onderzoek en maakt niemand beleid mét mensen met een migratie-achtergrond, mensen die de taal niet spreken of kunnen schrijven of een 'lage ses' hebben. Mensen met een laag inkomen. Mensen met schulden, een flexbaan of minimaal pensioen en een huurcontract, in plaats van een propvolle box 3. We enquêteren ze amper, we hebben ze niet in onze panels en ze openen onze brieven en hun deur niet.

Overdrijf ik? Helaas niet. Alle trajecten die proberen om 'mensen uit de uitvoering' te betrekken bij het maken van beleid, zijn bewijs genoeg. Dat gaat dus om professionals. Zelfs dat lukt vaak niet eens of maar half. Sla de Standen en Staten van de Uitvoering er maar op na. En als je bewijsmateriaal levert dat er dingen ernstig mis gaan, of dat nu is in de GGZ, in schimmelige corporatiehuizen, in toeslagenschandalen of bij de schadeafhandeling in Valkenburg of Groningen, dan is de reactie van verantwoordelijken maar al te vaak dat ze ervan schrikken. En dat kan alleen als je er tot nog toe niet van wist. Wat dus betekent dat je geen flauw idee hebt waar je mee bezig was. Of je je ervoor hebt kunnen afsluiten. Of moeten afsluiten, omdat je je anders kapot zou schamen en niemand wil kapot.

Laatst verscheen een onderzoek van een gerenommeerd onderzoeksinstituut over energiearmoede. Zij hadden twee jaar lang geprobeerd om mensen te spreken te krijgen en in die tijd hadden zij slechts twintig gezinnen gesproken. Voor het bezoekwerk of platter nog: veel aanbellen en gesprekjes aanknopen in de deur - zijn gewoon geen mensen of uren. Ook niet in onze budgetten. Terwijl energiefixers bij duizenden mensen over de tochtige drempel stapten en niet alleen voor tonnen aan energiebesparing voor elkaar kregen maar bewijs verzamelden hoe ernstig de achterstanden zijn in allerlei opzichten. Wat de uitkomsten zijn van al die verschillende armoedebeleidsplannen. Hoeveel tijd en liefde er nodig is en godzijdank aanwezig is, om bij mensen binnen te mogen komen. En hoeveel behoefte er is aan gemeenschappelijkheid om er voor elkaar te kunnen zijn als het leven lastig is. Of lastig wordt gemaakt, door onze staat. Onbereikbare doelgroepen, noemen we ze. Maar dat is net zo wrang als het woord 'doenvermogen' hanteren waar dingen voor niemand te doen zijn. Het is die onthechtheid waar Putters op doelt, vermengd met onvermogen, onwil en de mogelijkheid om daar mee weg te komen.

Wat hebben we te doen en te veranderen? Ook wij staan hiervoor aan de lat. Want we snakken naar overheidskwaliteit en daar moeten wij van zijn. Die overheidskwaliteit valt in mijn ogen grofweg in drieën uiteen, die ik noem: publieke kwaliteit, staatsrechtelijke kwaliteit en gemeenschapskwaliteit. Publieke kwaliteit. Leren lezen, een katheter, een betaalbaar dak boven je hoofd zonder gevaar of angst voor instorting door staatshandelen, ontbijt voor je naar school gaat, onderwijs dat bij je past, een psychiater als je suïcidaal bent, bijen, rijdende treinen, schone lucht, dubbelglas, zorg voor de Aarde. Eerst de zieke, dan de administratie.

Staatsrechtelijke kwaliteit gaat over gelijke, fatsoenlijke behandeling. Zorgvuldige belangenafweging. Navolgbare besluiten. Begrijpelijke regels, ook voor de uitvoerders ervan. Vrijheid om eigen keuzes te maken. Stoppen als regels hardvochtig uitpakken. Altijd kiezen voor de minst ingrijpende en belastende vorm om je te mengen in het leven van vrije mensen. Een overheid die zich kortom houdt aan de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur'. Sowieso goede wetten. En de aanwezigheid van iets of iemand om de staat in het gareel te houden.

Gemeenschaps- of democratische kwaliteit gaat over ruimte en waardering voor het onderlinge werk. Ruimte voor meer dan financiële waarden. Burgerschap. Een fijne plek om mensen tegen te komen, om samen iets te bedenken, iets te gaan doen of je ergens hard voor te maken. Ook als je de horeca niet kunt betalen of je woonkamer klein is. Dat je niet naar de huisarts hoeft voor een praatje. Zeggenschap in de gemeenschap houden, waar hij hoort. Dit alles vatten we samen met 'algemeen belang' of het betere 'maatschappelijk welzijn'.

We mogen dit soort kwaliteit eisen van onze overheid. Publieke, democratische en staatsrechtelijke. Open deuren? Ja. Maar wel open deuren die dagelijks in ons gezicht dichtslaan. Dat knaagt aan ons allemaal, maar nog het meest aan de mensen die het gebrek aan kwaliteit direct ervaren: burgers, bewoners, patiënten, leerlingen et cetera. En de mensen die hen vertegenwoordigen: dorpsraden, mantelzorgers en ouders. En onze volksvertegenwoordigers. Van wie wij de hulptroepen zijn. In al deze soorten overheidskwaliteit kunnen wij onze onderzoek-tanden veel beter zetten. En ja, dat is hard werken. Maar het vraagt voor een aantal van ons ook een andere benadering van ons werk.

Ik heb twee stellingen en ik heb schroom om ze te poneren, want ik vermoed dat niet iedereen dat met me eens is; en een debat over verantwoorde normenkaders en objectief onderzoek doen, verlies ik, want ik ben autodidact. Daar gaan we.

1. Naast deze mensen gaan staan als onderzoekers, is niet hetzelfde als je objectiviteit verliezen.
2. In de beleidsbubbel blijven rondhangen, is kiezen voor gemankeerd onderzoek en misschien zelfs ongefundeerd en onwetenschappelijk onderzoek.

Wat ik wel durf, is constateren dat beleidsmakers en bestuurders de bewijslast hebben voor beleid. Als je voorstelt dat de staat wat interventies doet in de samenleving, in die verzameling vrije mensen die onze gemeenschappen zijn, dan moet je immers met stevige bewijzen komen dat die interventies opleveren wat we met elkaar willen dat ze opleveren.

Onze taak als rekenkamers is het om de bewijzen die beleidsmakers en bestuurders leveren voor die interventies, eens stevig onder de loep te gaan nemen. Ze niet voor waar aan te nemen en uit te gaan van het beleid waar bestuurlijk een klap op is gegeven, maar te kijken of die klap wel ergens op sloeg en slaat.

Onze taak is het ook om onze bestuurders de bewijzen te leveren voor de uitkomsten van hun beleid. De uitkomsten van die interventies van de staat waartoe besloten is. Dat bewijs vinden we in de gemeenschap, niet in het papier. Ons werk begint en eindigt dus in de gemeenschap. Bewijs vind je alleen daar. En het is onze morele plicht om vaker te kiezen voor situaties waarin we door de ondergrens gaan. Dat is niet alleen de taak van Ombudsmannen. Dat moet ook onze taak zijn als rekenkamers. Het is tijd om beleidswerk, ons publieke denk- en besliswerk, het politieke werk en dus ook ons rekenkamerwerk vanuit een andere plek te gaan doen. Niet

bedenken in de beleidsbubbel. En ook daar niet onderzoeken. We moeten het werk verplaatsen naar de gemeenschap. Want het gaat om fundamentele dingen dan beleidsevaluaties. Er zijn vragen over zeggenschap en ongelijkheid. Slechte kwaliteit. Vooroordelen. Hardvochtigheid die niemand wil en toch uit onze systemen blijft rollen. Tranen. Onmacht omdat het niet lukt een werkwijze te vinden voor onze publieke organisaties die de grilligheid van de echte wereld niet ontkent, noch kopieert. Dat is moeilijk en hard werken.

Maar wie van jullie heeft dat in zijn 'normenkader' staan? De groep die de grootste stappen de gemeenschap in te zetten hebben, zijn wij, mensen die prima gedijen in de beleidsbubbel. De bewijslast voor de werking van beleid moet komen te liggen bij de bestuurders en de beleidsmakers. De bewijzen voor de werking van hun werk moeten zij leveren. En onze volksvertegenwoordigers kunnen er - staande in de gemeenschap - op toezien dat die bewijzen kloppen en of het beleid goed werkt. Dat de overheid aan onze publieke, democratische en staatsrechtelijke kwaliteitseisen voldoet. En waar nodig het beleid aanpassen, wat staatsingrijpen wegsnoeien of wat markt breidelen of juist ruimte geven omdat dat de gemeenschap ten goede komt.

Bij dat werk moeten wij rekenkamers helpen. Ook wij moeten gaan werken op de plek waar de winkel, de school of het buurthuis altijd open is en er dagelijks kwaliteit geleverd wordt, terwijl we met elkaar leren en verbeteren en nieuwe afspraken maken. Waar we ons soms graag een wet wensen - of handhaving ervan - maar vaker nog wat ruimte en publiek geld zonder krappe oormerken. De plek waar beleid zich bewijst aan gemeenschappen en waar dus relevante invloed mogelijk is op dat beleid - wanneer dat dan ook bedacht is. Het is de plek van de gelijktijdigheid. Van het combineren van allerlei meerwaarde en allerlei gedoe, omdat het er allemaal is en nog niet door de patatsnijder van het organogram van de gemeente is geperst. De plek waar soep staat te pruttelen. Waar je aanbelt en vraagt of je binnen mag komen. En pas dan beleefd vraagt of er iets nodig is. In plaats van de zogenaamde onbereikbaarheid van bewoners voor de zoveelste keer te analyseren, zonder ze te spreken.

Ik ben daarmee bij het volgende beland:

- In onze gemeenschap gebeuren dingen. Alle uitkomsten zijn 'de bedoeling' van alle systemen in de gemeenschap, met al hun verschillende logica's. POSIWID, immers. Die uitkomsten zijn gewenst of ongewenst, leuk of erg, komisch of tragisch, en in ieders ogen kan dat oordeel anders zijn. Gelukkig maar. Want anders wordt het een totalitair gebeuren.
- Uitkomsten van beleid van de overheid zijn het bewijs van hoe het 'beleidssysteem' werkt. Goede, minder goede, bar slechte uitkomsten vertellen ons wat de bedoeling van beleid blijkbaar is. Wat we daarvan collectief vinden, is een gemeenschappelijke, politieke afweging, die we deels in het politiek-bestuurlijke systeem doen.
- Allerlei uitkomsten overal in de gemeenschap bieden aanknopingspunten voor sturing: meer hiervan, minder hiervan, beetje van allebei
- De beleidsbubbel is mijn woord voor een beleidssysteem dat te sterk gekoppeld is met het politieke systeem, met het bestuurlijke systeem en met het systeem van het grootkapitaal. En te zwak met allerlei andere systemen in de gemeenschap: mensen of landen met minder macht, het ecosysteem of systemen zonder veel eurovermogen. Bewijs dringt niet meer door. De terugkoppeling is te traag of weg.
- Omdat de balans zoek is, zien we oversturing door politiek, bestuur en geld. De kuil is dan zo

diep dat we niet meer zien dat we erin zitten. De balans herstellen is nodig om een werkend, levensvatbaar systeem te houden. De gemeenschap moet zwaarder gaan wegen.

- Om preciezer te kunnen beheren, moeten we dat wat we nu beleid noemen, uitbenen tot we voor de praktijk werkbaar en zinvolle standaarden hebben. Dat noemen we nog steeds beleid want dat is best een mooi begrip. Het bewijs dat het ook goed beleid is, levert de praktijk. (Wat we zien als we actieonderzoek doen.)
- Het bewijs voor de werking van deze twee systemen, halen we in de praktijk waar de systemen voor bedoeld zijn. Dat was altijd al de plicht van de overheid (die hebben bewijslast en beginselen van behoorlijk bestuur), maar we zijn genoeg gaan nemen met papier dat elders vandaan komt (soms uit verbeelding die we dan visie of ambitie noemen).
- Dat beleid beheren is ons aller werk. Dagelijks, wekelijks, maandelijks of jaarlijks of eens in de vier jaar. (Er mogen mensen voor worden benoemd.) Daar zijn goede rekenkamers bij nodig.
- In al dit gepraat en gedenk over systemen moeten we nooit uit het oog verliezen dat we vrije mensen zijn en de vrijheid hebben en moeten houden om het op onze eigen manier uit te zoeken met onze kinderen, onze burens en onze kaasboeren, en dat de staat een machtig ding is dat we in toom moeten houden, terwijl we de staat tegelijkertijd benutten om onszelf tegen onszelf te beschermen.

Als wij de doelmatigheid van beleid onderzoeken, dan moeten we dat anders gaan doen. Dat begint met een andere kijk op wat beleid nu eigenlijk is. In plaats van de beleidscyclus stel ik een ander model voor. Je zou het mijn kijk op beleid kunnen noemen, hopend dat het het touwladertje uit de kuil is. Het model bestaat uit de trits: bewijs, beleid, beheer.

Bewijs

De volgorde doet ertoe: we beginnen in de gemeenschap, bij het bewijs dat we daar zien voor de 'werking' of uitwerking van overheidshandelen. Merkbare, voelbare, zichtbare en soms zelfs telbare dingen. Bewijs gaat over de checks.

Beleid

Van daaruit abstraheren we (goed abstraheren is te leren) de patronen, regels, standaarden en de systemen waar die werken of zouden moeten werken. Waar het standaarden voor ons systeem (de staat, de overheid) betreft, noem ik dat beleid. Beleid gaat over de standaarden die de overheid hanteert voor de interventies die ze doen in de gemeenschap.

Beheer

Dat beleid moeten we beheren. Beheer is bezien of de staat steeds voldoet aan de door de gemeenschap (soms via de politiek) gestelde norm. Of er kwaliteit wordt geleverd: publieke, democratische en staatsrechtelijke kwaliteit. Beheer is ook het werk dat je doet om te voorkomen dat de macht van de staat op plekken komt waar die niet thuishoort. Beheer perkt overheidsbeleid in tot het hoogst nodige zinvolle. Beheer gaat over de balances.

We gaan dan als rekenkamers vaker bewijs vragen én leveren voor de kwaliteit van de huidige optelsom van wetten, regels en sturing. Het bewijsmateriaal? De uitkomsten in onze gemeenschap, niet de ambities en intenties van de beleidsnota's. Dat bewijs zal vele malen rommeliger, enkelvoudiger, verwarrender en veelvormiger zijn dan we gewend zijn. Dat moet dan

maar. Want het zal ook onthutsender zijn. We zullen dan tot onze schaamte moeten concluderen dat ons armoedebeleid als uitkomst armoede heeft. Niet onze intentie. Wel geproduceerd door onze systemen. POSIWID.

Het was niet onze intentie om hardvochtige systemen te maken. Het is wel wat we deden. Het bewijs is er, nu moeten ook wij de last gaan dragen. •

OVER

Marije van den Berg is vice-voorzitter van de Rekenkamercommissie Leiden en Leiderdorp. Ze werkt als onderzoeker, adviseur en publicist aan meer gemeenschapskracht en de kwaliteit van het lokale bestuur. Ze is voorzitter van een lokaal fonds, oprichter van de Energiefixers071, voorzitter van de Raad van Toezicht van Ouders & Onderwijs en vaste columnist van VNG Magazine. Onlangs verscheen haar nieuwe boek 'De beleidsbubbel, En hoe we die liefdevol leeg laten lopen'. Ze woont in Leiden met haar man en drie kinderen.



A stylized number '20' is centered at the top of the page, enclosed within a light blue semi-circular shape. The entire page is framed by a white dashed border.

Voor haar twintigjarig jubileum heeft de NVRR een aantal mensen gevraagd te reflecteren op rekenkamers, hun historie en rekenkamerwerk. Deze bundel wordt aan deelnemers van het NVRR jubileumcongres uitgereikt. Over de historie schreven Nils Nijdam en Sjoerd Keulen, beide werkzaam bij de Algemene Rekenkamer en lokale rekenkamers. Zij reflecteren op de geschiedenis van de vereniging en rekenkamers, zowel decentraal als centraal. Jos Verlaan, journalist bij de NRC, neemt de lezer mee in een specifieke Amsterdamse casus als voorbeeld van het belang van een volhardende rekenkamer. Cor van Montfort beziet de rol en positie van rekenkamers onder andere in het licht van de wet versterking decentrale rekenkamers en wat ervoor nodig is om rekenkamers goed te positioneren. Marije van den Berg schrijft over de beleidsbubbel die soms kan ontstaan in overheden, welke impact dit kan hebben op inwoners en hoe een rekenkamer bij kan dragen aan het laten leeglopen van de beleidsbubbel.

