

1 Inleiding

Lies van Aelst & Nils Nijdam (red.)

1.1 Een rekenkamerhandboek

Steven Oostlander

Goed onderzoek doen is moeilijk. Goed rekenkameronderzoek is zo mogelijk nog moeilijker. Naast de toepassing van wetenschappelijke methodes en principes moet een rekenkamer rekening houden met politieke en bestuurlijke complexiteiten. Het onderzoek moet aansluiten bij de informatiebehoeften van politici en bestuurders. Er gelden voorgeschreven hoor- en wederhoorprocedures. En de bevindingen, de aanbevelingen en de conclusies moeten bruikbaar zijn in een openbaar debat.

Alles overziend niet eenvoudig. Het is om die reden dat rekenkamers en rekenkamerleden elkaar opzoeken. Om kennis uit te wisselen, voorbeelden te delen of elkaar te trainen. Alles gericht op het elkaar beter maken en elkaar versterken. En samen met elkaar de gouden standaard te ontwikkelen. Gemeenschappelijk gedeelde principes en kaders die helpen het fundament te leggen onder goed rekenkameronderzoek.

In dit handboek is zo veel mogelijk kennis samengebracht. Het beschrijft de huidige stand van zaken rond de opzet, de uitvoering, de afronding en de presentatie van rekenkameronderzoek. Het is daarmee een onmisbaar naslagwerk voor iedere rekenkamer die ondersteuning zoekt. In het afgelopen jaar hebben tientallen actieve leden van de Vereniging van Rekenkamers zich ingezet om samen dit handboek voor rekenkamers te schrijven. Zij schreven onder de bezielende leiding van redactieleden Lies van Aelst, Etienne Lemmens, Nils Nijdam, Rob Paulussen en Linze Schaap. Zonder al deze leden die hun kennis wilden delen met de gemeenschap, had het handboek nooit zo mooi kunnen worden. We danken hen allemaal heel hartelijk!

Dit handboek kwam mede tot stand met subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waardoor wij het ministerie dank verschuldigd zijn.

In dit inleidende hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde: de ontwikkeling van decentrale rekenkamers (Nijdam en Keulen, par. 1.2), de ontwikkeling van de Vereniging van Rekenkamers (Lemmens, Van Aelst, Nijdam & Keulen, par. 1.3) en een leeswijzer voor dit handboek (redactie, par. 1.4).

1.2 Ontwikkeling van decentrale rekenkamers¹

Nils Nijdam & Sjoerd Keulen

1.2.1 De oorsprong van rekenkamers

De historie van het fenomeen rekenkamer in het openbaar bestuur van een deel 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 worden 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.² De Caribische landen binnen het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, hebben hun eigen Algemene Rekenkamers.

¹ Deze paragraaf is een bewerking van ons artikel ‘20 jaar decentrale rekenkamers: volwassen, maar nog niet uitgeleerd’, in: M. van den Berg, S. Keulen, C. van Montfort, N. Nijdam & J. Verlaan, *NVRR Jubileumbundel*, Zantvoort: BLKVD uitgevers 2023. Zie voorts over de ontwikkeling en het werk van decentrale rekenkamers: E. Boers, P. Castenmiller & V. Veldheer (red.), *De Gracieuze rekenkamer. Essaybundel ter inspiratie voor gemeentelijke, provinciale en waterschaprekenkamer(commissie)s*, Uitgeverij Réunion 2010, P. Castenmiller (red.), *De verbindende rekenkamer. Verhalen uit de praktijk van innovatieve rekenkamers*, Deventer: Kluwer 2013, R. Freeke, *43 x lokale rekenkamer*, Utrecht: Necker van Naem 2014, M. Herweijer & P. Polhuis, *Kennismaken met Rekenkamerwerk*, Noordelijke Rekenkamer 2017, K. Peters & S. van Zuydam, ‘Decentraal rekenkameronderzoek in Nederland: een overzicht’, *Bestuurswetenschappen* 2021, afl. 2 (themanummer decentrale rekenkamers) en V.P. van Stipdonk, ‘De Lokale Rekenkamer kan zo veel beter’, *Openbaar Bestuur* 2007, afl. 9, p. 21-23.

² P.J. Margry, E.C. van Heukelom & A.J.R.M. Linders, *Van Camere vander Rekeningen tot Algemene Rekenkamer. Zes eeuwen Rekenkamer*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1989.

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 ons 20-jarige jubileum als Vereniging van Rekenkamers vierden, zijn er verschillende gemeenten die al voor 2003 een lokale rekenkamer(commissie) hadden, bijvoorbeeld de gemeenten Delft, Ede, Groningen en Rotterdam.

Met de dualisering van de gemeentebesturen per 2002 en provinciebesturen per 2003 kwamen er meer decentrale rekenkamers. Naar het voorbeeld van de landelijke politiek met een parlement en een regering die elk duidelijke eigen taken hebben, paste de wetgever met deze dualisering ook deze decentrale besturen aan. De rollen, taken en posities van respectievelijk de gemeenteraad en het college van burgemeester 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, krijgt de decentrale rekenkamer(funcctie) een wettelijke grondslag. Waar voor de decentrale rekenkamer diverse eisen gelden ten aanzien van de onafhankelijke inrichting en taakuitoefening, was dit voor de gemeentelijke rekenkamerfunctie minder het geval. In een rekenkamer-commissie mochten bijvoorbeeld raadsleden plaatsnemen en mocht de griffie ondersteuning bieden, dat was voor de rekenkamer niet 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 (Drenthe, Fryslân en Groningen), Rekenkamer Oost-Nederland (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. Gemeentelijk kozen Amsterdam en Rotterdam voor een rekenkamer met één lid, het zogenoemde directeursmodel. Den Haag begon met een commissie, maar dit werd al snel een rekenkamer met een collegemodel. Utrecht koos hier ook voor. De meeste gemeenten in het land kozen echter 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 moesten raden kiezen voor één van beide varianten: of een rekenkamer(commissie) 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. Een ander doorslaggevend punt was dat een rekenkamercommissie wel vanuit de griffie ondersteund mocht worden en een rekenkamer niet. De Wet versterking decentrale rekenkamers heeft dit rechtgetrokken: nu mogen alle rekenkamers vanuit de griffie ondersteund worden. 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 uitvoert. De rekenkamers vormden een eigen ambtelijke staf bestaande uit secretaris en onderzoekers en konden zo zelfstandig onderzoek uitvoeren. Rekenkamercommissies werkten veelal met een (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. Tot slot werd in 2003 een beroepsvereniging voor rekenkamers en rekenkamercommissies opgericht, waarover meer in de volgende paragraaf.

1.2.2 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 toetst 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, onderzoek naar hoe zinnig, zuinig en zorgvuldig het beleid en de

uitvoering zijn 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).³

1.2.3 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 drie tot vijf leden, waarbij vaker experts zitting hadden dan raadsleden. De experts brachten veelal methodologische en bestuurskundige expertise in, terwijl de raadsleden vanwege 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 de rekenkamercommissies wennen 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 commissies deden gemiddeld voor € 1 per inwoner iets meer dan twee onderzoeken per jaar. Veelal ging het in deze beginjaren over de doeltreffendheid van subsidies, inhuur van externen en zaken rond de begroting. Dat het wennen 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 procent van de gevallen. In kleine gemeenten stond het idee van een verplichte rekenkamerfunctie het meest onder druk. Van gemeenten tot 20.000 inwoners zou zonder verplichting meer dan de helft van de raden de rekenkamer weer afschaffen. Als de rapporten werden overgenomen, werden in twee derde van de gevallen de aanbevelingen uit de rapporten overgenomen en ook uitgevoerd door het college.⁴

3 Het opzetten van onderzoek naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid komt aan de orde in hoofdstuk 4.

4 T. Brandsen e.a., *Leren afrekenen: Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*, Den Haag, 24 oktober 2007.