

'Ongezien geloven maakt plaats voor verzakelijking'

♦ PAUL VAN DER ZWAN De wet verplicht gemeenten en provincies nog niet om een rekenkamer te hebben. Toch zijn er inmiddels heel wat lokale rekenkamers die al onderzoeken hebben gedaan. Bruno Steiner heeft ze geïnventariseerd. Vijftien procent van de onderzoeken gaat over subsidies, zo blijkt. 'Ongezien geloven maakt plaats voor verzakelijking.'

Gemeenten hebben nog tot 2006 de tijd om hun rekenkamerfunctie in te richten. Provincies moeten dat al volgend jaar gedaan hebben. De invoering van het dualisme brengt dat met zich mee.

Een rekenkamerfunctie is niet hetzelfde als een rekenkamer. Als basis dient een eigen verordening van gemeenteraad of Provinciale Staten. Die biedt de keuze om bijvoorbeeld raadsleden in de rekenkamer te benoemen of externen. Een combinatie van beide is ook mogelijk. Een andere mogelijkheid is een onafhankelijke rekenkamer, zoals Rotterdam en Amsterdam die kennen. Maar de meeste gemeenten kiezen tot nu toe voor de lokalerekenkamerfunctie.

De vorm van de rekenkamer heeft tot nu toe veel aandacht. Logisch, een flink aantal moet nog een vorm bepalen. Maar hoe zit het met het werk dat de bestaande rekenkamers al hebben verricht? Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf Bruno Steiner Advies de opdracht tot een inventarisatie.

Doelmatigheid

Meest voorkomende onderzoeksonderwerpen blijken doelmatigheid en doeltreffendheid te zijn. Dat ligt volgens Steiner, in het verleden onder meer werkzaam bij de Raad voor de gemeentefinanciën, voor de hand. 'Zeker gezien de huidige tendens waarbij veel aandacht is voor de vraag hoe matig en treffend de middelen zijn ingezet om doelen te bereiken.' Wat dat betreft is er de laatste jaren wel iets veranderd. 'Vroeger ging het hoofdzakelijk om de vraag wat er was begroot en wat er was uitgegeven. Was dat laatste bedrag niet hoger dan het eerste, dan was het al gauw goed.'

Tegenwoordig staan doelmatigheid en doeltreffend-



Adviseur Bruno Steiner: 'Rapporten als een stoeptegel heb ik niet aangetroffen' (foto's: Judith Jongejan)

heid dus centraal. Rekenkamers laten hun licht veel vaker schijnen over doelmatigheid. Bij doeltreffendheid gaat het namelijk om maatschappelijke effecten van beleid. 'Een oordeel daarover vergt veel inzicht op lange termijn en dat reikt vaak te ver voor een rekenkamerfunctie.'

Steiner overhandigde zijn inventarisatie aan zijn opdrachtgever in de week waarin bleek dat de directeur van het Rotterdams Havenbedrijf op eigen houtje een gemeentelijke garantstelling van 100

miljoen euro had gegeven aan RDM. Buiten medewerkers van de raad. 'Dat is natuurlijk een geschikt onderwerp voor een rekenkameronderzoek. Het gaat immers om vragen als: is de raad goed geïnformeerd en is binnen de geldende regels gehandeld? En het gaat natuurlijk om heel veel publiek geld.'

Subsidies

Hoe geschikt het onderwerp garantstelling ook is voor rekenkameronderzoek, subsidies zetten het meest aan tot dergelijk onderzoek, zo blijkt uit Steiners inventarisatie. Dat is het geval bij 42 van de 291 onderzochte rapporten. Het gaat vooral om subsidies aan welzijnsinstellingen en instellingen op het gebied van sport, kunst en cultuur. 'Dat zegt wel iets over de verzakelijking in de relatie tot die instellingen', aldus Steiner.

Ook aanbesteding, uitbesteding en inkoop nopen niet zelden tot onderzoek van de lokale rekenkamer. Het gaat vaak om infrastructurele werken. 'Die aandacht houdt verband met het bestaan van Europese regels. Houden wij ons daar wel aan, zo willen gemeenten weten. Zo niet dan kan dat geld gaan kosten.'

De inhuur van extern personeel kan gemeenten flink op kosten jagen. Nog een geschikt onderwerp voor lokale rekenkamers dus. De meest onderzochte beleids-terreinen zijn maatschappelijke

dienstverlening (elf procent van de onderzoeken) en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (tien procent). Het meest (33 procent) wordt overigens onderzoek gedaan naar de hele organisatie, dus los van een specifiek beleidsterrein.

Steiner kan die resultaten allemaal wel duiden. Het verbaast hem echter dat gemeenten en provincies zelden onderzoek laten doen naar openbare orde en veiligheid, een belangrijk lokaal onderwerp immers. 'Het komt mogelijk doordat dat voor een groot deel een zaak is van de politieregio en dat provincies er weinig mee van doen hebben.'

Het onderzoek is een inventarisatie van 291 rapporten, verschenen tussen 1990 en juli 2004. In het grootste gedeelte van die periode bestond de wettelijk geregelde rekenkamerfunctie nog niet, maar gemeenten en provincies hadden wel op eigen initiatief rekenkamercommissies ingesteld. Daarnaast waren er rekening- en evaluatiecommissies. Hun rapporten betrof Steiner ook in zijn inventarisatie, althans

voorzover voorradig. Lang niet alle gemeenten komen dus in het onderzoek voor. 'Er zijn zo'n vijftig publicerende gemeenten en acht provincies', schat Steiner. Hoewel de inventarisatie niet compleet is, vormt zij wel de meest volledige tot nu toe. Het aantal rapporten neemt in de loop van de tijd toe. Tussen 1991 en 2000 telt Steiner 89 rekenkamer-rapporten, in 2001 en 2002 samen 102 rapporten en vanaf 2003 tot nu 89. Gemiddeld brengt iedere rekenkamerfunctie, rekeningen- of evaluatie-commissie dus jaarlijks 1,1 rapport uit.

De rapporten verschillen erg van elkaar. Ongeveer de helft van de rapporten telt minder dan vijftig pagina's, en ongeveer een kwart is tussen de vijftig en honderd pagina's dik. De rest is omvangrijker. Steiner: 'Maar rapporten als een stoeptegels heb ik niet aangetroffen.' Ook de kwaliteit wisselt, maar die is in zijn ogen over het algemeen goed.

De opdrachtgever voor een onderzoek is meestal de rekenkamerfunctie van gemeente of provincie, namelijk in zeventig procent van de gevallen. Andere opdrachtgevers kunnen zijn de commissie van de rekening van de gemeenteraad of Provinciale Staten of een commissie voor de beleidsevaluatie. Doorgaans voert de opdrachtgever ook zelf het onderzoek uit. Dat is in zestig procent van de gevallen zo. Daarbij valt een verschil op tussen provincies en gemeenten. Provinciale organen doen dertig procent van de onderzoeken zelf, gemeentelijke organen zeventig procent. Een kwart komt voor rekening van externe onderzoekers en de rest wordt gedaan door onderzoekers van een gemeente of provincie.

Forse inbreng

De forse inbreng van raadsleden bij het rekenkameronderzoek heeft Steiner verbaasd. 'Raadsleden hebben er doorgaans een baan bij en hebben het alles bij elkaar erg druk. Het lijkt me zwaar om daar ook nog eens rekenkameronderzoek bij te doen. Ik zie het overigens ook als een indicatie van betrokkenheid van de raadsleden bij hun werk.' Maar onderzoek zelf doen, is natuurlijk ook goedkoper dan bijvoorbeeld extern uitbesteden.

Het ministerie van BZK gebruikt de inventarisatie bij zijn evaluatie van de sinds dit jaar geldende regels voor de decentrale financiële huishouding. Maar ook gemeenten en provincies die nog bezig zijn met de inrichting van hun rekenkamer kunnen er volgens Steiner hun voordeel mee doen. Zo kunnen ze zien wat rekenkamers zoal doen. 'Daarnaast kunnen ze de evaluaties van rekenkamerfuncties zelf natuurlijk goed gebruiken.'

Het onderzoek zit er voor Steiner op. Zijn interesse voor het onderwerp blijft. Zo zou hij graag nog eens de doeltreffendheid van de rekenkamerrapporten onderzoeken. 'Een goed rapport kan immers ongelezen in de bureaula belanden en een slecht rapport kan veel impact hebben.' Een goed rapport hoeft dus niet effectief te zijn. 'Dat hangt bijvoorbeeld af van het handig en slim opereren van de leden van de commissies. Ik heb dat niet onderzocht, maar het is wel erg interessant.'

De geïnventariseerde rapporten zijn vanaf 1 oktober te downloaden via de website van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies, www.nvrr.nl.



'Een goed rapport kan ongelezen in de bureaula belanden en een slecht rapport kan veel impact hebben'