

Onderzoek in het publieke domein

Enkele dilemma's van de rekenkamer(commissie)

De instelling van gemeentelijke rekenkamers of rekenkamercommissies heeft in een tamelijk hoog tempo haar beslag gekregen. Door de wet daartoe gedwongen, zijn gemeenteraden er toe overgegaan een onafhankelijke rekenkamer op te richten, dan wel zich te beperken tot het benoemen van de rekenkamerfunctie. Niet in alle gevallen lag er aan het laatste besluit ook de intentie ten grondslag om het instrument van de rekenkamercommissie¹ ook effectief te gaan toepassen. Een groot aantal gemeenten ging voortvarend aan de slag. Daarnaast lijkt er ook een beperkt aantal gemeenten waar de raad zich afvraagt of de tegenvallende verwachtingen over de werkwijze en de rapportages van de rekenkamer(commissie) niet nopen tot een herbezinning op en aanpassing van het eertijds genomen besluit.

Door de overheid is de rkc² ingesteld als middel om onderzoek uit te voeren naar de resultaten van het gemeentebestuur, leidend tot evaluatie en bijstelling van beleid en uitvoering. De rkc moet daarbij worden gezien als een aanvulling op de bestaande controlemechanismen³ die de gemeente kent. De rapporten van de rkc kunnen de raad dus helpen haar controlerende taak beter uit te oefenen, zowel uit een oogpunt van zelfreflectie als ter verkrijging van informatie over de uitvoering van haar beleid. Door de vele amendementen die op de oorspronkelijke wetgeving zijn aangebracht, biedt de overheid overigens veel ruimte voor eigen invulling van de rekenkamerfunctie en (daarmee) voor een verscheidenheid aan interpretaties. Deze eigen invulling kan onder meer betrekking hebben op de financiering, de bemensing, de mate van onafhankelijkheid, de rapportagevoorschriften, de juridische structuur, de organisatorische positionering en de mate van transparantie van de onderzoeksaanpak. Voor wat de taken van de rekenkamer(commissie) betreft, bestaat er wel dwingendheid; artikel 182 van de Gemeentewet is daartoe bepalend. In dat artikel staat dat de rekenkamer(commissie) de doelmatigheid, de doel-

treffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur onderzoekt.

Waarom de wetgever gemeenten de ruimte heeft geboden om af te wijken van het rekenkamermodel zullen we in dit artikel niet behandelen. Wel zullen we ingaan op de consequentie daarvan; namelijk het maken van keuzen bij de inrichting van rekenkamers en rekenkamercommissies. Die keuzen hebben vaak een dwingend karakter om de voortgang van het implementeren en doen functioneren van de rkc niet te veel te beïnvloeden. Een complicerende factor is dat het daarbij gaat om keuzen uit alternatieven die nog onvoldoende empirisch zijn getoetst. Kortom: dilemma's dienen zich aan.

De dilemma's rondom de rkc laten zich indelen naar vraagstukken die vooral bij de instelling en inrichting van de functie naar voren komen en onderwerpen die juist bij de uitvoering van onderzoeken aan de orde zijn. In de eerstgenoemde categorie is het karakter van de vraagstukken meer conceptueel van aard, terwijl bij het daadwerkelijk functioneren van een rekenkamer of een rekenkamercommissie de meer praktische dilemma's aan de orde zijn.

Bij de instelling en de opstart van

A. MOLENKAMP RO

Verbonden aan de Amsterdam Business School (Executive Master of Internal Auditing) en aan het Kenniscentrum Public Auditing (KPA)

de rkc spelen dilemma's een rol als het gaat om vraagstukken als:

- de keuze uit rekenkamer of rekenkamercommissie;
- het specifiek maken van visie en ambities;
- het omgaan met begrippen als onafhankelijkheid en opdrachtgeverschap;
- de verkrijging van onderzoeksobjecten en
- het ontwikkelen van een actieplan.

Vervolgens doen zich dilemma's voor als de rkc met haar eerste onderzoek begint. Keuzen die gemaakt moeten worden gaan vooral over:

- het hanteren van normstellingen;
- het gebruiken van referentiekaders;
- de toepassing van control frameworks als toetsingsmiddel;
- de inrichting van het onderzoeksproces;
- het toepassen van hoor en wederhoor;
- de wijze van rapporteren.

Deze laatste groep van onderwerpen zullen we hier niet behandelen. De invulling ervan vertoont grote overeenkomsten met de manier van werken zoals dat bij internal auditing aan de orde is.

Rekenkamer of rekenkamercommissie

Zoals gesteld heeft de wetgever gemeenten de mogelijkheid geboden om af te wijken van het 'ideaalconstruct' zoals dat in het model van de rekenkamer middels wet is aangeboden. In zeer ruime mate hebben gemeenten van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt, in het bijzonder door het in de commissie doen opnemen van raadsleden. In de aanhef van dit artikel hebben we verschillende afwijkingsmodaliteiten genoemd.

Uit evaluaties valt nu al te constateren dat bepaalde gemeenteraden terugkomen op de eerder gemaakte keuze voor de rekenkamercommissie; men lijkt een onafhankelijke rekenkamer voor te staan. Daar tegenover staat dat het werken met een onafhankelijke rekenkamer in sommige gevallen weer heeft geleid tot het terugkomen op het gegeven mandaat. Een belangrijk discussiepunt daarbij is de invloed die de raad wenst op de vaststelling van het onderzoeksprogramma.⁴ In een dergelijk geschil schroomt de gemeenteraad soms niet te overwegen het budgetin-

Het onderhavige artikel over de rekenkamer(commissie) maakt deel uit van een vierluik over

- *Onderzoek in het publieke domein.*

Het eerste artikel:

- *Zijn de verworvenheden van operational auditing ook toepasbaar op public auditing?*

is verschenen in *B&G* 33, (4), 23-45.

De twee nog in *B&G* te publiceren beschouwingen zullen vooral ingaan op de respectieve onderwerpen

- *213a ofwel internal auditing' en*
- *de functies rekenkamer(commissie) en internal auditing ex artikel 213a Gemeentewet vergeleken.*

strument in te zetten om de armslag en de invloed van de rekenkamer te beperken.

Visie en ambitie

Met de instelling van de rkc heeft de wetgever bedoeld het vertrouwen tussen burger en lokaal bestuur te vergroten. In beginsel zullen de werkzaamheden van de rkc dus moeten bijdragen aan het vergroten van transparantie en openheid van het lokaal bestuur, alsmede aan een betere verantwoording over het daarbij gevoerde beleid. Uit het in de openbaarheid brengen van de rkc-rapportages kan enerzijds het toezicht van de burger op het gemeentebestuur worden vergroot, terwijl anderzijds wordt bijgedragen aan een upgrading van de kwaliteit van functioneren van de raad, het college en het ambtelijk apparaat.

Binnen deze brede doelstellingen dient men wel wat specifieker te worden. Zal de rkc zich met name richten op het reflecteren van het proces binnen de raad en de manier waarop het college invulling geeft aan haar bestuurlijke taken of zal men zich vooral richten op de feitelijke realisatie van de geformuleerde en overeengekomen inhoudelijke beleidsdoelstellingen.

In ieder geval dient de rkc haar bevindingen vast te leggen en een oordeel uit te spreken; met dien verstande dat gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn niet in de rapportage mogen worden opgenomen.⁵ Binnen deze dwingendheid van het vastleggen van de bevindingen en het uitspreken van een oordeel kunnen qua rolvervulling bepaalde accenten worden gelegd zoals inspecteren,

bieden van aanvullende zekerheid of adviseren. Omwille van herkenbaarheid en geloofwaardigheid dient men overigens volstrekt duidelijk te zijn over en te handelen naar de keuze die er met betrekking tot de aard van de rol wordt gemaakt. Een rolinvulling als het verstreken van aanvullende zekerheid verhoudt zich niet met de meer traditionele toezichthouderrol van inspecteur. In het eerste geval ligt de nadruk op het pro-actief geven van feedback en het leveren van verbeterpunten met betrekking tot inrichtingsvraagstukken; in de tweede situatie is de onderzoeker vooral bezig met het vaststellen of de daadwerkelijke uitvoering of transactieverwerking volgens de afgesproken uitvoeringsvoorschriften plaatsvindt.

Ook over de reikwijdte van de onderzoeken zal men duidelijk moeten zijn. Richt men zich qua object van onderzoek op de procesvoering binnen het gemeentelijk apparaat, dan wel reflecteert de onderzoeker vooral op de totstandkoming en vorming van het beleid en de besturings- en beheersingskaders. Uitgaande van het door de overheid gepropageerde beginsel van de eigen verantwoordelijkheid van het individu en het kunnen steunen op horizontaal toezicht binnen organisaties, ligt het voor de hand te veronderstellen dat de rkc steunt op de binnen de gemeente bestaande infrastructuur en de daarbij getroffen beheersingsmaatregelen.

Met andere woorden: de meeste onderzoeken van de rkc zullen zich meer op de opzet en bestaan van het beheersingsconcept dienen te richten, dan dat de werking van het apparaat object van analyse hoeft te zijn.

De in het voorgaande gemaakte keuzen over de aard en breedte van het onderzoeksobject alsmede de rolopvatting, dient vooral zijn uitwerking te hebben in de selectie van de onderzoekers die de rkc bijstaan in haar onderzoekstaak. Elke keuze heeft zijn eigen consequenties voor onderzoeksattitude, kennis en vaardigheden en onderzoeksaanpak. Consequenties zijn er op het vlak van:

- de mate van abstract denken;
- het kennisniveau;
- de opgedane ervaring;
- de communicatieve eigenschappen;
- de manier van interventies plegen;
- de attitude.

Onafhankelijkheid en opdrachtgeverschap

Onafhankelijkheid is nodig om vanuit die hoedanigheid tot een professioneel en objectief verantwoord onderzoeksresultaat te komen. Een zekere mate van betrokkenheid bij het object van onderzoek en een groot invoelend vermogen van de onderzoeker heeft deze onafhankelijke opstelling en daarmee de effectiviteit van die onderzoeker, niet in de weg te staan. Onafhankelijkheid is aldus geen doel, doch een middel om een status van geloofwaardigheid op te bouwen. Wel dienen maatregelen te worden getroffen om de onafhankelijkheid, bijvoorbeeld door een beschermde status, door de wijze van opdrachtverzekering en door het maken van rapportageafspraken, te borgen.

In deze beschermde status is door de wetgever voorzien onder meer door het instellen van een benoemingstermijn van zes jaar.

In veel verordeningen is de regel opgenomen dat leden van de rekenkamer, om reden van onafhankelijkheid en objectiviteit, zelf geen onderzoeken uitvoeren. In de praktijk is dit laatste, vanuit budgettaire overwegingen, nauwelijks uitvoerbaar. Dit geldt in mindere mate als bij de uitvoering van onderzoeken de rekenkamer door ambtenaren wordt ondersteund; de kosten van die inzet komen dan niet ten laste van het budget van de rekenkamer.

Zoals hiervoor reeds gesteld, is er in de meeste gevallen gekozen voor een structuuroplossing waarbij de rkc geheel of voor een groot deel uit raadsleden bestaat. In het laatste geval is ter borging van de onafhankelijkheid een extern voorzitter benoemd.

Onafhankelijkheid wordt wel eens op één lijn gesteld met beslotenheid en

geheimhouding. Wij zijn echter van oordeel dat een rkc dient te kiezen voor transparantie; in welke fase van het onderzoek dan ook.

Daarnaast dient de rkc, zoals hiervoor gesteld, het uitgangspunt te onderkennen en te respecteren van de eigen verantwoordelijkheid binnen het onderzochte systeem of thema. De geloofwaardigheid van de onderzoeker staat of valt ermee. Ook de kwaliteit van het onderzoek en de acceptatie van de onderzoeksresultaten zijn sterk afhankelijk van de mate van openheid waarmee tijdens het onderzoek met de aanpak en de resultaten van het onderzoek is omgegaan.

Een beroepscode zou in deze in regelgeving moeten voorzien. Rekenkamerleden die de status van registerauditor hebben stellen zich 'van nature' al zo op; tenslotte voorzien opleiding en beroepscode daarin.

De wijze van het invullen van het opdrachtgeverschap leidt in de praktijk tot misverstanden en scherpe tegenstellingen. Men stelt wel dat gezien het uitgangspunt dat de rkc ten dienste staat van het gemeentebestuur, in het bijzonder de raad, verwacht had mogen worden dat juist de raad in deze het primaat heeft. Het is immers de raad die de risico's die samenhangen met het uitvoeren van het vastgestelde beleid hoort te kennen. De raad heeft er ook alle belang bij dat de rkc haar aanvullende zekerheid verstrekt over de kwaliteit van het bestuur en de uitvoering binnen het college en het ambtelijk apparaat.

In de praktijk zien we dat de rkc, gezien haar onafhankelijke status, zich soms met enige nadruk afstandelijk gaat opstellen. Op basis van de van de raad en anderszins verkregen informatie maakt zij dan haar eigen afwegingen om tot een onderzoeksplan te komen; een plan dat vervolgens aan de raad ter informatie wordt aangeboden.

Genereren van onderzoeksobjecten

Het is de rkc die een keuze moet maken over de wijze waarop onderzoeksobjecten zullen worden geselecteerd. Het ligt voor de hand dat in de aanlevering van onderwerpen voor de raad een belangrijke plaats wordt ingeruimd. De rkc zal vervolgens ook onderwerpen die haar op andere wijze bereiken een plek geven. Gegeven de beschikbaarheid van aangeleverde onderzoeksobjecten,

zal de rkc een risicoanalyse uitvoeren.

Voorbeelden van daarbij te hanteren wegingsfactoren zijn:

- Rechtmatigheid
- Doelmatigheid van de onderzoeken
- Maatschappelijk belang
- Politiek belang
- Vraagstellerprioriteit
- Financiële belangen
- Doeltreffendheid
- Potentieel leereffect
- Imago

Overigens kan het genereren van onderzoeksobjecten pas doelmatig plaatsvinden als eerst het te onderzoeken beleids-, besturings- en uitvoeringsveld geheel in kaart is gebracht. Dat impliceert ook dat er keuzen moeten worden gemaakt over de aard van de onderzoeken en de breedte van het te hanteren onderzoeksterrein. Mogelijke vragen die daarbij opdoemen zijn:

- Is het functioneren van de raad zelfs ook object van onderzoek?
- Zijn beleidseffectmetingen ook aan de orde, dan wel is dat een thema dat binnen het apparaat een plek zou moeten hebben?
- Zullen ook de projecten die binnen het gemeentelijk apparaat worden uitgevoerd object van onderzoek zijn? En zo ja: in welke fase van de ontwikkeling van die projecten zou de rkc zich qua onderzoek willen verdiepen?
- Wenst de rkc zich vooral pro-actief op te stellen en heeft er dan dus belang bij om al bij de planvormingsfase toetsend te kunnen optreden, of stelt men zich liever repressief op en is men meer gericht op de daadwerkelijke uitvoering binnen de beleidsuitvoerende activiteiten?
- Richt de rkc zich ook blijvend op soft controls (integriteit, motivatie, cultuur) dan wel gaat de voorkeur uit naar meer kwantitatief meetbare grootheden (prestaties binnen het reinigingsbedrijf).

Activiteitenplan

De behoefte aan planvorming manifesteert zich zodra de leden van de rkc in eerste zitting bijeen zijn. Het opstellen van een eerste activiteitenplan ter verdere ontwikkeling en inbedding van de rkc is nodig om de implementatie ervan tot een succes te kunnen maken. Het opstellen van een dergelijk plan heeft ook de functie van communicatiemiddel; het maakt duidelijk welke

(nog niet uitgesproken) verwachtingen er mogelijk leven onder de leden van de rkc over de aard van de werkzaamheden en de taak en bevoegdheden van de rkc. Ook het noemen van voorbeelden van onderzoeken en het vaststellen van de methode waarop onderzoeksonderwerpen worden verkregen maakt duidelijk welke beelden er bij de leden leven. Juist bij het discussiëren over de inhoud van het activiteitenplan komen de dilemma's over de te maken keuzen naar voren.

Onderwerpen die in het activiteitenplan kunnen worden opgenomen zijn:

- Bepalen werkingssfeer van de rkc.
- Nader vaststellen van de juridische en organisatorische positie.
- Opstellen van een reglement van orde.⁶
- Vaststellen van de vergaderfrequentie.
- Bepalen interne werkwijze.
- Overleg voeren met de raad over het budget.⁷
- Organiseren van secretariële ondersteuning.
- Vaststellen van de wijze van communiceren met de stakeholders.
- Bepalen van de mate van openheid en transparantie.
- Vaststellen van de openbaarheid van de onderzoeksresultaten.
- Ontwerpen van een introductiebrochure.
- Bekendmaken/toegankelijk maken van de rkc bij de burger.
- Vaststellen in welke gremia de rkc vertegenwoordigd wil zijn.
- Maken van (werk)afspraken met de raad, het college en de leiding van de gemeentelijke organisatie.
- Afstemmen van invloedssfeer, taken en werkzaamheden met de gemeentelijke auditfunctie en de extern accountant.
- Borgen van afspraken over onafhankelijkheid en geheimhouding.
- Conformereren aan gedragscodes van beroepsorganisaties.
- Nader inhoud geven aan mogelijk gehanteerde begrippen als: verstreken van assurance, uitspreken van een oordeel, doen van aanbevelingen, geven van advies, etc.
- Bepalen van de noodzakelijke competenties.
- Opstellen wervingsplan met gewenste aanvullingen op de bemensing.
- Ontwikkelen van een trainings-, attitudeontwikkelings- en opleidingsprogramma.

- Maken van samenwerkingsafspraken met externe dienstverleners.
- (Doen) genereren van onderzoeksobjecten.
- Omgaan met verzoeken tot het uitvoeren van specifieke onderzoeken.
- Wijze van inspelen op de vraag naar incidentenrapportages.
- Toedelen van het (beperkte) financiële budget aan onderzoekswerkzaamheden en ondersteuningsactiviteiten.
- Plan opstellen voor het inkopen van onderzoekscapaciteit en de inhuur van stagiaires.
- Vorm en frequentie van het verantwoordings- en evaluatieverslag vaststellen.
- Bepalen onderzoeksaanpak en -fasering.
- Vaststellen van de analysemethode.
- Vaststellen wijze van dossiervorming.
- Wel of niet steunen op de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie.
- Ontwikkelen van procedures voor

het publiceren van onderzoeksresultaten.

- Vaststellen van de procedures met betrekking tot evaluatie en follow-up.

Noten

- 1 De keuze voor een rekenkamercommissie betekent dat men afwijkt van het model van een onafhankelijke rekenkamer zoals dat in de Gemeentewet is opgenomen. De belangrijkste beweegreden voor een alternatieve invulling is veelal dat de raad, door de deelname van raadsleden, kiest voor een grotere betrokkenheid bij en invloed op die rekenkamerfunctie.
- 2 In het vervolg van dit artikel zullen we de afkorting rkc gebruiken als we rekenkamer én rekenkamercommissie bedoelen.
- 3 Jellema, H. & Feith, A.F. (2005). 'Zelfreflectie en gemeentebestuur'. *Audit Magazine*, 5, (1), 38-40.
- 4 Zessen, T.L. van. (2006). 'De eigentijdse visie van de gemeente Gorinchem op de rekenkamer'. *B&G*, 33, (4), 32-35.
- 5 Gemeentewet artikel 185.
- 6 Conform artikel 81i van de Gemeentewet dient de rekenkamer zelf een reglement van orde vast te stellen. Dit reglement dient ter kennisname aan de raad te worden gestuurd.
- 7 In artikel 81j van de Gemeentewet is bepaald dat de raad met de rekenkamer overlegt over het ter beschikking te stellen budget; 'voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden'.

Langzamerhand tekent zich het beeld af hoe de rekenkamers en de rekenkamercommissies in Nederland functioneren. Uit geraadpleegde documenten zoals introductiebrochures, gepubliceerde onderzoeksrapporten en evaluatie- en verantwoordingsverslagen kan worden afgeleid dat er een diversiteit aan opvattingen is over de wijze waarop de rkc dient te functioneren. Voorbeelden daarvan zijn de relatie tussen de rkc en de raad, de mate van openheid die men tijdens een onderzoek betracht, de invulling van het begrip onafhankelijkheid, de rol die de onderzoeker vervult en de noodzakelijke competenties waarover de leden moeten beschikken. De verscheidenheid aan opvattingen impliceert dat er keuzevraagstukken liggen bij het nader ontwikkelen en professionaliseren van rekenkamers en rekenkamercommissies. Het maken van die keuzes manifesteert zich vooral bij het opstellen van activiteiten- en jaarplannen. Hopelijk draagt dit artikel bij aan het meer expliciet benoemen en hanteren van de keuzemogelijkheden die zich daarbij voordoen.