

***Rekenen op de toekomst***  
**Toekomstvisie**  
**Rekenkamer Venlo**

**REKENKAMER**

afdeling GEGRF

steller R. Lamberts

doorkiesnummer 077-359 62 79

datum juli 2004

## Voorwoord

De rekenkamer Venlo achtte de tijd rijp om zich te bezinnen op haar toekomst. Enerzijds omdat de huidige vorm en samenstelling dateren van 2000/2001. Een tijd waarin nog geen sprake was van dualisering van het gemeentebestuur. Anderzijds omdat op 1 januari 2006 de lokale rekenkamer bij wet verplicht wordt en omdat in datzelfde jaar nieuwe raadsverkiezingen plaatsvinden. Wij zijn van mening dat het belangrijk is om aan de 'nieuwe' gemeenteraad een advies te geven over de invulling van de rekenkamer in onze gemeente.

Bij de inrichting van de rekenkamer heeft de gemeenteraad destijds gekozen voor het zogenaamde politieke model. De dualisering van het gemeentebestuur heeft de afgelopen tijd grote gevolgen gehad voor de raad. Door de dualisering is in het algemeen het college zelfstandiger gaan opereren en ligt er meer nadruk op de controlerende taak van de gemeenteraad. Tegenover het college met grotere eigen bevoegdheden moet dus een sterke gemeenteraad staan die het vizier op het beleid scherp houdt. Hier ligt voor de rekenkamer een grote kans én uitdaging.

Sinds medio 2002 is de rekenkamer operationeel en voert de ambtelijk secretaris onderzoeken uit. Wij constateren dat er een spanning bestaat tussen de ambities die de rekenkamer voor ogen heeft enerzijds en de beschikbare capaciteit en middelen anderzijds. Over deze contradictie hebben wij ons recentelijk bezonnen, evenals over de positie van de voorzitter en de inzet van raadsleden.

Teneinde de controlerende taak van de raad voor de toekomst te kunnen waarborgen, hebben wij onze uitgangspunten en visie voor de toekomst vastgelegd in deze beleidsnota. Deze nota is voorbereid door een werkgroep uit de rekenkamer bestaande uit Ruud Hermans en ondergetekende, aangevuld met de ambtelijk secretaris. Vanzelfsprekend is de concept-nota uitvoerig besproken binnen de rekenkamer.

Met vriendelijke groet,  
Namens de rekenkamer Venlo,



G.L.H.M. van Avesaath, voorzitter.

De rekenkamer Venlo bestaat voorts uit de volgende raadsleden:

mevr. M.A.T.M. van Tulder (vice-voorzitter)

dhr. R.J. Hermans

dhr. H.A.M.H. Janssen

dhr. P.F.G. Janssen

dhr. F.L.E. Maesen

dhr. J.H.H.R. de Rooij

dhr. G.A.J. Vervoort

Ambtelijk secretaris: dhr. J.H.A.M. Lamberts

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten</b> .....	<b>2</b>
2.1	Dualisering .....	2
2.2	Missie en doelstellingen .....	2
2.3	Kernbegrippen .....	2
<b>3</b>	<b>Ambities</b> .....	<b>4</b>
3.1	Onderzoek .....	4
3.1.1	Breedte en diepte van onderzoeken .....	5
3.2	Positie en toegevoegde waarde .....	5
3.2.1	Samenwerking .....	6
<b>4</b>	<b>Overwegingen</b> .....	<b>8</b>
4.1	Inrichtingsvarianten .....	8
4.2	Mate van deskundigheid .....	9
4.3	Omvang .....	9
4.4	Slotoverweging .....	10
<b>5</b>	<b>Koers en keuzes</b> .....	<b>11</b>
5.1	Een groeimodel .....	11
5.2	Onderzoekscapaciteit .....	11
5.3	Samenstelling .....	11
5.3.1	Inzet raadsleden .....	11
5.3.2	Externe voorzitter .....	12
5.3.3	Externe leden .....	12
5.4	Middelen .....	13
<b>6</b>	<b>Conclusie</b> .....	<b>14</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>15</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Aanbeveling van de NVRR inzake vergoedingen voor externe leden (samenvatting)</b> .....	<b>16</b>

# 1 Inleiding

De huidige rekenkamer is in oktober 2001 samengesteld. De keuzes die toentertijd zijn gemaakt waren gebaseerd op de verordening die in april 2000 door de raad is vastgesteld. Bij de inrichting van de rekenkamer heeft de Venlose gemeenteraad gekozen voor het zogenaamde politieke model. In die tijd speelde dualisering nog geen rol bij de te maken keuzes en ook was er geen sprake van een wettelijke verplichte rekenkamer. In de afgelopen jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die van invloed waren op de positie en functie van de rekenkamer, waarbij het dualisme uiteraard de grootste rol speelt.

Bij de opstart van de rekenkamer in 2002 is door de raad besloten om een part-time secretaris aan te stellen (formatieve omvang 0,67 fte / 24 uur per week). Daarbij is als uitgangspunt geformuleerd dat deze secretaris zo veel mogelijk zelf onderzoeken verricht. In het jaarverslag 2003 / jaarplan 2004 van de rekenkamer<sup>1</sup> is geconstateerd, dat er een spanning bestaat tussen de ambities enerzijds en de beschikbare capaciteit en middelen anderzijds. Deze constatering is gebaseerd op inzichten over de eerste periode waarin de rekenkamer operationeel was en de onderzoeken die in deze periode zijn verricht<sup>2</sup>.

Verder is in den lande waarneembaar dat het merendeel van de gemeenten die een rekenkamer oprichten voor het zogenaamde 'gemengde model'<sup>3</sup> kiezen, veelal met een externe voorzitter. Dit blijkt uit een monitor gehouden onder 390 personen uit 260 gemeenten. Meer dan de helft van de onderzochte gemeenten kiest voor een gemengde rekenkamer en ook meer dan de helft kiest een externe voorzitter. Een tendens die de Venlose rekenkamer aan het denken heeft gezet over de keuze van haar eigen model.

Bovendien willen wij ons voorbereiden op datgene wat er komen gaat. Voor onze rekenkamer staan twee belangrijke gebeurtenissen in de nabije toekomst reeds vast. Ten eerste is 1 januari 2006 een belangrijke datum omdat de instelling van een rekenkamer vanaf die datum bij wet verplicht is. Ten tweede vinden in datzelfde jaar gemeenteraadsverkiezingen plaats. Verkiezingen die voor onze rekenkamer zeker van invloed zullen zijn omdat de Venlose rekenkamer is samengesteld uit raadsleden. De huidige rekenkamer is van mening dat het belangrijk is om aan de 'nieuwe' gemeenteraad (na de verkiezingen in 2006) een advies te geven over de invulling van de rekenkamer.

Al deze factoren hebben ertoe geleid dat de rekenkamer de tijd rijp acht om zich te bezinnen op de toekomst.

---

<sup>1</sup> Uitgebracht in maart 2004.

<sup>2</sup> Inzet externe adviseurs, eerste fase Wvg-onderzoek (dossierstudie) en aanbesteding buitensport-accommodaties.

<sup>3</sup> Een model waarin zowel raadsleden als één of meerdere leden van buiten de raad zitting hebben.

## 2           Uitgangspunten

### 2.1           Dualisering

De dualisering van het gemeentebestuur heeft voor de raad grote gevolgen gehad. Door de dualisering is in het algemeen het college zelfstandiger gaan opereren en ligt er meer nadruk op de controlerende taak van de gemeenteraad. De dualisering heeft ook geleid tot een sterkere nadruk op onderzoek en verantwoording. Denk bijvoorbeeld aan het vragenrecht van raadsleden, het recht tot onderzoek (enquête), het auditcommittee en de uitbreiding van de accountantscontrole. Eén van de krachtigste instrumenten voor onderzoek en verantwoording is de lokale rekenkamer.

Tegenover het college met grotere eigen bevoegdheden moet een sterke gemeenteraad staan die het vizier op het beleid scherp houdt. Hier ligt voor de rekenkamer een grote kans én uitdaging. De rekenkamer is immers hét aangewezen instituut als het gaat om beleid en uitvoering tegen het licht te houden.

De meeste gemeenteraden zitten in een fase waarin ze het dualisme nog aan het ontdekken zijn. Maar al te vaak is er sprake van een informatieachterstand ten opzichte van het college. Deze realiteit vraagt om een rekenkamer die direct bijdraagt aan de versterking van de democratische controle van het dagelijkse bestuur.

### 2.2           Missie en doelstellingen

Bij de start van de Venlose rekenkamer heeft zij haar missie, doelstellingen en werkwijze vastgelegd in een startnotitie <sup>4</sup>. De missie is als volgt geformuleerd:

*‘De gemeentelijke rekenkamer Venlo wil bijdragen aan het toetsen en verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en de uitvoering hiervan.’*

De doelstelling luidt als volgt:

*‘Met haar producten wil de rekenkamer de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. [...] De rekenkamer wil zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en hoe omgegaan wordt met de beleidsvoornemens van de gemeente.’*

### 2.3           Kernbegrippen

Voor de rekenkamer Venlo staan de volgende kernbegrippen centraal:

- objectiviteit
- eigenstandigheid
- deskundigheid
- zorgvuldigheid
- lering voor de toekomst

### Toelichting

De rekenkamer wil oordelen over de mate waarin de gemeente doelmatig en doeltreffend functioneert. Zij doet dit door middel van objectief en gedegen onderzoek. Deze **objectiviteit** impliceert een hoge mate van onafhankelijkheid van de rekenkamer. Onafhankelijkheid is geen doel op zich, het is een randvoorwaarde voor objectieve oordeelvorming.

---

<sup>4</sup> Zie ‘startnotitie gemeentelijke rekenkamer Venlo’ - mei 2002.

**Eigenstandigheid** is een belangrijk kenmerk omdat het controlerend orgaan geheel losstaat van het uitvoerend gezag en de ambtelijke organisatie. In staat zijn tot een objectieve oordeelsvorming vergt behalve eigenstandigheid ook beschikken over voldoende bevoegdheden en voldoende middelen.

Daar hoort ook bij het in huis hebben of kunnen halen van voldoende **deskundigheid** en de mogelijkheid om overal waar dat nodig is onderzoek naar te doen. Onderzoek waarbij de **zorgvuldigheid** uiteraard voorop staat.

Op basis van haar onderzoek zal de rekenkamer aanbevelingen en adviezen geven die bijdragen aan het leervermogen van de gemeente. Het doel van rekenkameronderzoek is om verbeteringen te realiseren. Het is niet de bedoeling om te wijzen op wat er in het verleden fout ging, maar juist aan te geven hoe het in de toekomst beter kan. Bruikbare adviezen voor de optimalisering van het gemeentelijk beleid en de bedrijfsvoering. **Lering trekken** voor de toekomst staat voorop.

*Echter, een objectieve en eigenstandige werkwijze van de rekenkamer sluit de betrokkenheid van de raad niet uit.*

Voor de rekenkamer Venlo zijn deze uitgangspunten, missie en kernbegrippen richtinggevend voor het formuleren van haar ambities en de te volgen koers.

## 3 Ambities

Eén van de eerste vragen die zich bij een toekomstbezinning opwerpt, is de vraag **WAT** we met de rekenkamer willen bereiken. Anders gezegd: welke ambities heeft de rekenkamer? Vóórdat de rekenkamer de koers die zij wil volgen uitstippelt, dient zij haar ambitieniveau duidelijk te formuleren.

De ambities hebben betrekking op de kwantiteit en kwaliteit van haar onderzoeken, op de toegevoegde waarde die de rekenkamer nastreeft en op de positie die zij wenst in te nemen in het gemeentelijk bestel.

De ambities die de rekenkamer Venlo ten aanzien van deze aspecten voor ogen heeft, worden in de volgende paragrafen toegelicht.

### 3.1 Onderzoek

Het doen van objectief onderzoek is voor de rekenkamer het belangrijkste middel om haar doelstellingen te bereiken. Het richtinggevende karakter van de uitgangspunten (in paragraaf 2) vertaalt zich in de volgende ambities ten aanzien van het doen van onderzoek:

- De rekenkamer wil **minimaal één groot beleidsonderzoek** per kalenderjaar uitvoeren.
- Daarnaast dient er ruimte te zijn om jaarlijks enkele quick scans of kortlopende onderzoeken te doen. Inspelen op actuele thema's, onderwerpen waarover de raad zich door de rekenkamer nader wil laten informeren, adequaat inspelen op mogelijke risico's. Als de rekenkamer erin slaagt om de raad op deze wijze 'te bedienen' dan zal haar meerwaarde alleen maar toenemen.  
Een goed voorbeeld hiervan is om onderdelen van de programmabegroting op effectiviteit te beoordelen. Wij zien het als een kans én uitdaging om aan de raad een advies te geven over zaken als doelenformulering en prestatie-indicatoren in de programma's, alvorens de programmabegroting in de raad wordt behandeld. Wij zijn voornemens om hier in de komende jaren invulling aan te geven.
- Ook zal regelmatig oriënterend onderzoek worden gedaan om in een relatief kort tijdsbestek te bepalen of een bepaald onderwerp aanleiding geeft voor het doen van een nader onderzoek.
- Vanzelfsprekend wordt ook periodiek onderzoek gedaan naar de resultaten en effecten van eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek. Hebben de aanbevelingen die in het verleden zijn gedaan daadwerkelijk geleid tot wijziging in het gemeentelijk functioneren of in een bijstelling van het vigerende beleid? Bepalend hierbij zijn de prioriteiten en besluiten die de gemeenteraad heeft genomen over het betreffende adviesrapport.
- Tenslotte verwachten wij dat het doen van gezamenlijk onderzoek met rekenkamers van andere gemeenten van meerwaarde voor onze rekenkamer kan zijn. Op die manier wordt dezelfde onderzoeksmethode toegepast en wordt hetzelfde onderwerp in verschillende gemeenten op hetzelfde tijdstip beoordeeld. De uitkomsten zijn dan onderling vergelijkbaar zodat resultaten met elkaar kunnen worden vergeleken.

### 3.1.1 Breedte en diepte van onderzoeken

In de gemeentewet wordt gesproken over een rekenkamer die zowel doeltreffendheids-, doelmatigheids- als rechtmatigheidsonderzoeken uitvoert. De vraag is of door dit streven niet een risico ontstaat dat de kwaliteit van onderzoeken negatief wordt beïnvloed. Zoals gesteld zijn er voor de rekenkamer ook grenzen aan de beschikbare tijd. Door het onderzoeksgebied te breed te formuleren, kan het gebeuren dat de verwachtingen niet kunnen worden waargemaakt met als mogelijk gevolg dat het aanzien van het instituut daalt. Wellicht laat de praktijk niet voor niets zien dat de huidige rekenkamers zich met name richten op doelmatigheidsonderzoeken en in mindere mate op doeltreffendheidsonderzoeken. Rechtmatigheidsonderzoeken vallen in de meeste rekenkamers buiten het onderzoeksgebied. De raad heeft in 2003 besloten om voor de rechtmatigheidstoets een 'commissie onderzoek jaarrekening' in het leven te roepen. Een keuze waar de rekenkamer zich nog steeds in kan vinden.

Een ander belangrijk afbakeningsvraagstuk betreft de diepgang van de onderzoeken. Stopt de rekenkamer bij het signaleren en onderzoeken van knelpunten of geeft zij tevens de kaders aan waarbinnen de knelpunten kunnen worden opgelost?

De rekenkamer Venlo is van mening dat het de effectiviteit van onderzoeken ten goede komt wanneer ook voor dat laatste wordt gekozen. Bij de start heeft zij immers al bepaald dat de rekenkamer wil bijdragen aan de kwaliteit van het lokale openbaar bestuur. Een bijdrage die geleverd wordt door het doen van onderzoek waarbij het doel niet is om fouten bloot te leggen of beschuldigende vingers uit te steken, maar om lessen te trekken voor de toekomst: welke kaders dient de raad te stellen om te zorgen dat de gemeente haar doelstellingen kan waarmaken.

*De resultaten van het onderzoek vormen dan niet het eindoordeel op basis waarvan wordt afgerekend, maar het begin van een dialoog over de geleverde en te leveren prestaties.*

Op die manier draagt de rekenkamer bij aan de sturingsmogelijkheden voor de raad, maakt zij de uitvoering van beleid transparant en verhoogt ze het inzicht in de beleidseffecten.

Met andere woorden: diepgang prevaleert boven breedte.

### 3.2 Positie en toegevoegde waarde

Wij zijn ons ervan bewust dat de rekenkamer in een politieke context opereert. Zoals in de startnotitie<sup>5</sup> aangegeven, hebben wij destijds gekozen voor het politieke model.

De rekenkamer is ingesteld door en voor de gemeenteraad. Met onze producten willen wij de controlerende functie van de raad versterken.

Dit betekent echter niet dat de rekenkamer in dienst is van de raad. De rekenkamer is een eigenstandig orgaan. Dit is van belang om de objectiviteit van haar onderzoek te waarborgen.

Een lokale rekenkamer moet bijdragen aan een transparanter en doelmatiger lokaal bestuur. De onderzoeken moeten inzicht geven in de prestaties die de gemeente levert. Daar dient ook de burger bij gebaat te zijn. Burgers beoordelen de overheid steeds meer op doelmatigheid en doeltreffendheid. Ze zullen de raad kritisch volgen en deze prikkelen zijn

<sup>5</sup> Zie 'startnotitie gemeentelijke rekenkamer Venlo' – mei 2002.



controleerende taak serieus te nemen. De rapportages van de rekenkamer dienen een goed aanknopingspunt voor de raad te vormen voor het afleggen van rekenschap aan burgers.

De instelling van een lokale rekenkamer vraagt om een bestuurscultuur waarin men bereid is kritisch naar zichzelf te kijken. Een kritische houding is echter niet voldoende. Pas wanneer op basis van de onderzoeksresultaten het beleid wordt aangepast of veranderingen in de uitvoering worden aangebracht, kan worden gesproken van een effectief instrument. Behalve de uitdaging om middels onderzoek het gemeentelijk beleid te verbeteren, streeft de rekenkamer ernaar om een positieve invloed te hebben op de uitvoering van het beleid. Wij stellen ons tevens ten doel om een bijdrage te leveren aan de optimalisering van de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie.

De raad kan met goed rekenkameronderzoek zijn positie versterken. Door debat te voeren over de resultaten van onderzoek en vervolgens de aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen. Aanbevelingen die ertoe moeten leiden om tot betere beleidsvorming en -uitvoering te komen.

### **3.2.1 Samenwerking**

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn, dat de prioriteit in onze ambities bij de (raad van de) gemeente Venlo ligt. Desalniettemin willen wij ook in regionaal verband en op landelijk niveau een rol spelen.

#### **Regionaal**

Venlo vervult een centrumfunctie in Noord Limburg. Daarnaast heeft Venlo als eerste Limburgse gemeente een rekenkamer opgezet. Vóór 2006 dient iedere gemeente een eigen rekenkamer te hebben. Op dit moment zijn veel buurgemeenten bezig met de opstart hiervan.

Tegen deze achtergrond hebben wij ons bezonnen op de rol die de rekenkamer wil spelen in de regio. Indien buurgemeenten aangeven dat zij behoefte hebben aan ondersteuning, dan kunnen wij daarop inspelen voor zover dat mogelijk is binnen onze beschikbare capaciteit. Deze ondersteuning kan zowel betrekking hebben op de opzet van een rekenkamer als het opstarten van een onderzoek. Omdat het primaat bij de eigen gemeente ligt, stellen wij ons op het standpunt dat deze ondersteuning niet ten koste mag gaan van onze eigen onderzoeken.

Voor de langere termijn wordt zeker niet uitgesloten dat samenwerking – in welke vorm of intensiteit dan ook – met gemeenten of rekenkamers in de regio tot de mogelijkheden behoort. De voor- en nadelen van samenwerking zullen te zijner tijd moeten worden afgewogen. Vooralsnog zijn wij terughoudend, maar wel betrokken en alert.

#### **Landelijk**

Het belang van onze deelname aan het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) heeft zich inmiddels duidelijk bewezen. Wij zijn ervan overtuigd dat het uitwisselen van kennis, kunde en ervaringen met collega rekenkamers van grote meerwaarde is voor het functioneren van onze eigen rekenkamer. Onze participatie in de landelijke werkgroep die de 'handreiking rekenkameronderzoek' tot stand heeft gebracht, is een hier evident voorbeeld van. Wij zijn dan ook voornemens om onze actieve inbreng in de Vereniging te blijven voortzetten.

Ook aan de recent <sup>6</sup> opgerichte kring van rekenkamersecretarissen blijft Venlo actief deelnemen. Naast deze meer formele uitwisseling blijven wij ook de informele contacten in den lande uitbouwen en onderhouden.

Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven zijn wij ook voornemens om in de toekomst gezamenlijk onderzoek te gaan uitvoeren met collega-rekenkamers.

*Nu wij onze ambities geformuleerd hebben, is de volgende vraag aan de orde:*

**HOE kunnen de geformuleerde ambities worden waargemaakt?**

**Oftewel:**

**Welke koers wil de rekenkamer volgen,  
wat zou er moeten veranderen?**

*Alvorens hierop een antwoord te geven, brengen wij enkele overwegingen voor het voetlicht die van belang zijn bij de te maken keuzes.*

---

<sup>6</sup> Juni 2004.

## 4 Overwegingen

### 4.1 Inrichtingsvarianten

De Gemeentewet bepaalt dat de raad vóór 1 januari 2006 moet kiezen voor een rekenkamer volgens een vast model dat in de wet is vastgelegd of voor een rekenkamerfunctie waarbij de raad – binnen de wettelijke kaders – meer zelf invulling geeft aan de uitvoering van de taak. Indien gekozen wordt voor een rekenkamerfunctie dan dienen voorwaarden te worden geschapen ten aanzien van de vereiste onafhankelijkheid, deskundigheid en gezag. De onafhankelijkheid is daarbij een cruciale factor.

Bij de inrichting van de rekenkamer in april 2000 heeft Venlo gekozen voor een rekenkamerfunctie. Bij die keuze is de rekenkamer louter uit raadsleden samengesteld, het zogenaamde politieke model. Tegenover het politieke model staat het expertmodel waarin uitsluitend externe deskundigen zitten. Deze heeft een sterke onafhankelijke status en staat op grote afstand van het gemeentebestuur.

De belangrijkste overweging bij de keuze tussen de inrichtingsvarianten is of de raad vooral waarde hecht aan maximale voorwaarden voor onafhankelijkheid of dat men het meer van belang acht dat er raadsleden actief betrokken zijn bij de rekenkameronderzoeken.

Het meest aansprekende voordeel van een rekenkamercommissie is dat deze ‘dichter’ bij de raad staat. De mogelijkheden tot effectieve samenwerking met de raad zijn optimaal aanwezig, doordat de lijnen korter zijn en vooral doordat ‘eigen’ mensen actief participeren. Dat vergroot de kans op een gezamenlijk leerproces. Ook een voordeel van een rekenkamercommissie kan zijn dat daar veel kennis van het gemeentelijk beleid aanwezig is, alsmede – wat mogelijk nog belangrijker is – gevoel voor de gemeentelijke context en inzicht in wat er leeft in de gemeente. Zeker in een stadium dat er nog veel moet worden geleerd moet het belang van deze voordelen niet worden onderschat.

Ook tijdens het onderzoek is interactie tussen raad en rekenkamer belangrijk. De raad moet de mogelijkheid hebben om kennis te nemen van de voortgang van het onderzoek, vragen te stellen en eventueel suggesties te doen die bij het vervolg van het onderzoek kunnen worden meegenomen.

Keerzijde van een politiek model met alleen raadsleden is dat het discussie oplevert over de gewenste mate van onafhankelijkheid en deskundigheid. Ten aanzien van de gewenste onafhankelijkheid speelt vooral het lidmaatschap van raadsleden een rol. De deskundigheid kan zeer bepalend zijn voor de kwaliteit van rekenkameronderzoek en daarmee met de effectiviteit die het onderzoek ressourceert. Voor de raad is vooral de kwaliteit van het rekenkameronderzoek van belang als ondersteuning bij zijn controlerende taak.

Om de nodige **balans** tussen afstandelijkheid en betrokkenheid te bereiken, is het verstandig om een compromis tussen het expertmodel en het politieke model te zoeken. De wet biedt de mogelijkheid om in een rekenkamercommissie naast raadsleden ook externe leden te benoemen. Er is dan sprake van een zogenaamd ‘gemengd model’.

Een gemengd model voor de rekenkamer leidt tot een relatie met de gemeenteraad waaruit wederzijds voordeel behaald kan worden. Er kan afstand worden gebracht wanneer dat nuttig of noodzakelijk wordt geacht, zonder een al te absolute opvatting van onafhankelijkheid.

Tegen deze achtergrond is het goed om in ieder geval een externe voorzitter aan te stellen. Dit is van belang voor het vermijden van dubbele verantwoordelijkheden bij de presentatie

van onderzoeksresultaten. Op deze momenten horen politieke leden van een rekenkamer-commissie zich terughoudend op te stellen. Hun rol komt vooral aan bod bij de latere vraag naar de doorwerking van het onderzoek, waarbij zij moeten optreden als schakels naar de fracties in de raad.

Tenslotte wordt opgemerkt dat in de handreiking 'De lokale rekenkamer en rekenkamer-functie'<sup>7</sup> criteria staan opgesomd die van belang zijn voor de onafhankelijkheid van de rekenkamer(functie). Tot die criteria behoren ook voldoende financiële middelen en voldoende ambtelijke ondersteuning.

Bij de keuze voor een inrichtingsvariant staat voor de rekenkamer Venlo het volgende uitgangspunt centraal:

*Het gaat erom dat de raad zeker kan zijn van **objectieve toetsing** van het gemeentelijk beleid en uitvoering.*

#### 4.2 Mate van deskundigheid

Er wordt wel eens gesteld, dat 'een rekenkamercommissie geheel bestaand uit raadsleden, over te weinig onderzoekskennis beschikt. Een aantal externe leden is een must om serieus genomen te worden'.<sup>8</sup>

Met de mogelijkheid om externe leden in de rekenkamer te benoemen wordt voor de raad een mogelijkheid geschapen om een grotere mate van onderzoekskundigheid binnen te halen.

Bovendien kan de raad bepalen voor welke periode externe leden benoemd worden. Deze periode is niet gebonden aan de benoeming van de raadsleden (4 jaar). Grootste voordeel hiervan is dat het de continuïteit van de rekenkamer ten goede komt wanneer gekozen wordt voor een afwijkende periode dan de benoeming van raadsleden. Voor externe leden is een periode van 6 jaar (of 3 jaar met de mogelijkheid om 3 jaar te verlengen) gebruikelijk.

Naast de inbreng van een hoge mate van deskundigheid die van externe leden verwacht mag worden, speelt ook de capaciteit van de ambtelijk secretaris/onderzoeker een cruciale rol. Hierop gaan wij in paragraaf 5.2 nader in.

#### 4.3 Omvang

Er is geen wettelijke bepaling ten aanzien van het minimum of maximum aantal leden van een rekenkamer. Gelet op de ervaringen tot nu toe zijn wij van mening dat een omvang van 8 leden aan de forse kant is. Ten behoeve van de slagvaardigheid en efficiency van het functioneren van de rekenkamer zou ernaar gestreefd moeten worden om de groep compact te houden. Een aantal van minimaal 5 en maximaal 7 leden is in onze ogen een optimale omvang.

<sup>7</sup> Uitgebracht door de VNG en het Ministerie van BZK in 2002.

<sup>8</sup> Citaat uit: 'Rekenkamers in onderzoek', M. Jong, N. Rosman en P. Storm, 2003.

#### **4.4 Slotoverweging**

De rekenkamer Venlo is van mening dat een vergroting van de onafhankelijkheid en professionaliteit van de commissie gewenst is. Tegelijkertijd moet de rekenkamer 'dicht bij de raad blijven'.

Een gemengd model leidt tot een symbiotische relatie met de gemeenteraad (oftewel: biedt wederzijds voordeel). Er wordt afstand gebracht waar dat nuttig of noodzakelijk is, zonder een al te absolute opvatting van onafhankelijkheid. Enerzijds is binding met de raad gegarandeerd, anderzijds kan de nodige onderzoekservaring worden aangetrokken. Het is immers van belang om de rekenkamer voldoende te faciliteren om op een deskundige en zorgvuldige wijze onderzoek te laten uitvoeren. Een passend budget en een op de ambities afgestemde mate van deskundigheid zijn daarvoor onontbeerlijk.

## 5 Koers en keuzes

### 5.1 Een groeimodel

*Alles overwegende is de rekenkamer van mening dat de optimale keuze ligt in het gemengde model met een compacte omvang, met een externe voorzitter en full-time dienstverband van de ambtelijk secretaris.*

Voor de effectuering van deze inrichtingsvariant, stelt de rekenkamer een groeimodel voor dat er als volgt uitziet:

- 2004: onderzoekscapaciteit op niveau brengen (full-time dienstverband secretaris);
- 2005 (eerste halfjaar): aantrekken van een externe voorzitter;
- 2006 (na installatie van de 'nieuwe' gemeenteraad): invulling gemengd model.

### 5.2 Onderzoekscapaciteit

In de inleiding van deze toekomstvisie is aangegeven dat er een spanning bestaat tussen de ambities en de beschikbare capaciteit. Wegens tijdgebrek heeft de rekenkamer enkele activiteiten die voor de raad grote meerwaarde zouden kunnen hebben (bijvoorbeeld onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting) niet kunnen oppakken.

Het besluit van de raad inzake de personele capaciteit is genomen ten tijde van de voorbereiding van de dualisering. In die periode bestond nog veel onduidelijkheid over de personele behoefte van de rekenkamer.

Ook heeft de raad ervoor gekozen om de secretaris rekenkamer zo veel mogelijk **zelf** onderzoeken te laten uitvoeren. Dit heeft als grootste voordeel dat in eigen huis kennis en ervaring wordt opgebouwd. Bovendien komt het de consistentie in aanpak en stijl ten goede. Daarnaast is er een vast aanspreekpunt voor het college en de ambtelijke organisatie wat een gunstig effect heeft op de toegankelijkheid van onderzoeksgegevens. En het is minder kostbaar dan het inhuren van externe expertise.

De rekenkamer is tot het inzicht gekomen dat juist het **ambitieniveau** cruciaal uitgangspunt is voor de bepaling van de formatieve omvang. In de vergadering van 26 mei 2004 heeft de rekenkamer de volgende conclusie getrokken:

*De rekenkamer is van mening dat dringend behoefte bestaat aan een full-time dienstverband van de ambtelijk secretaris.*

### 5.3 Samenstelling

#### 5.3.1 Inzet raadsleden

Op allerlei fronten wordt de inzet van raadsleden gevraagd. Omdat de laatste tijd het aantal controle-instrumenten voor de raad is toegenomen, neemt ook het beroep toe dat op de raadsleden wordt gedaan om daaraan deel te nemen. Waarneembaar is dat het vaak rekenkamerleden zijn die tevens deelnemen aan dit soort commissies. Functies die veel tijd vergen van rekenkamerleden.

*Naar ons idee zou de meerwaarde van raadsleden in de rekenkamer beter tot zijn recht komen als de gevraagde inzet gericht en selectiever zou zijn.*

Daarom denken wij er goed aan te doen om de inzet van raadsleden meer flexibel te maken. Dit kan gestalte krijgen door een beperkt aantal raadsleden permanent in de rekenkamer te benoemen en daarnaast de mogelijkheid te creëren om per onderzoek een ad-hoc raadslid toe te voegen dat op het betreffende onderzoeksgebied deskundig is. Doordat niet van iedere politieke fractie een vertegenwoordiger aan de toekomstige rekenkamer deelneemt, kunnen de raadsleden een politiek onafhankelijke positie innemen: zij zijn niet namens hun fractie benoemd, maar verkozen door de gehele raad.

### **5.3.2 Externe voorzitter**

In paragraaf 4.1 hebben wij aangegeven dat het de onafhankelijkheid ten goede zou komen als de rekenkamer wordt voorgezeten door een externe deskundige. Er zijn twee redenen waarom de rekenkamer op korte termijn wil overgaan tot het aantrekken van een externe voorzitter.

Ten eerste om de continuïteit te waarborgen. Zoals in de inleiding van deze notitie aangegeven, zullen de raadsverkiezingen in 2006 van grote invloed zijn op de huidige samenstelling van de rekenkamer. De kans bestaat dat na de verkiezingen veel 'nieuwe' leden benoemd worden in de rekenkamer. Deze moeten ingewerkt worden in de materie van de rekenkamer, hetgeen tijd vergt. Indien op korte termijn een externe voorzitter wordt aangetrokken, kan deze zich de materie eigen maken ruim vóórdat de raadsverkiezingen plaatsvinden. Deze externe voorzitter kan bovendien voor een periode benoemd worden zodanig dat herbenoeming niet gelijk valt met de zittingsperiode van de raad.

Ten tweede wordt het voor de huidige voorzitter steeds moeilijker om een onafhankelijke positie in te nemen.

*Verskillende verantwoordelijkheden moeten van elkaar gescheiden worden.*

### **5.3.3 Externe leden**

*Zoals gesteld zien wij de meeste voordelen in een mengvorm waarin zowel raadsleden als externe leden gezamenlijk een deskundig team vormen, waarmee de rekenkamer een gezaghebbend en competent instituut vormt om haar ambities waar te maken.*

Het toevoegen van externe leden biedt de mogelijkheid om een grotere mate van onderzoeksdiskundigheid binnen te halen. Externen kunnen worden geselecteerd op hun specifieke deskundigheid, met bijvoorbeeld vertegenwoordiging van disciplines op het terrein van:

- beleidsevaluatie,
- onderzoek,
- controlling en
- (overheids) financiën.

De verhouding tussen het aantal externe leden en het aantal raadsleden moet nader worden ingevuld. Hiervoor zijn diverse varianten denkbaar.

## 5.4 Middelen

Serieuw onderzoek naar beleid vraagt ook een serieus onderzoeksbudget. De hoogte van het budget zegt niet alles, maar wel iets over de prioriteit voor beleidsevaluatie en dus over het belang van het instrument rekenkamer binnen de gemeente. Wellicht dient de raad meer zicht te krijgen op de behoefte aan beleidsevaluaties en onderzoek in de gemeente. Wellicht ook zou de raad een discussie moeten beginnen over de vraag bij welk orgaan het primaat van beleidsonderzoek eigenlijk moet liggen.

De rekenkamer beschikt thans over een jaarbudget van € 10.000,-- (inclusief BTW) waaruit alle kosten bestreden moeten worden, behoudens de personele kosten. De kosten van de rekenkamer bestaan uit opleidingskosten (deskundigheidsbevordering, workshops e.d.), drukwerk (ten behoeve van de publicatie van onderzoeksrapporten), onderzoekskosten, contributies en abonnementen (o.a. van de NVRP) en deelname aan congressen, seminars en studiereizen.



## 6 Conclusie

Samenvattend komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

1. De rekenkamer groeit op termijn (na de raadsverkiezingen van 2006) naar een gemengd model met een compacte omvang.
2. Vooruitlopend op het gemengde model wordt in het eerste halfjaar van 2005 een externe voorzitter aangetrokken.
3. De ambtelijke onderzoekscapaciteit wordt zo spoedig mogelijk in 2004 op full-time sterkte gebracht.
4. Het budget van de rekenkamer wordt afgestemd op de onder punt 1 tot en met 3 aangegeven maatregelen.

## Bijlage 1 Literatuurlijst

- “De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie”, handreiking van de VNG en het Ministerie van BZK, 2002.
- “Rekenkamers in onderzoek”, M. Jong, N. Rosman en P. Storm, uitgave van AMI Consultancy, Maastricht, 2003.
- “De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop?”, drs. M.T. Otto & drs. E.S. Derks, 2003.
- “Soeverijn of symbiotisch, rekenkamers nog volop in aanbouw”, A. Timmermans, artikel in Binnenlands Bestuur d.d. 23-1-2004.
- “Actieve rekenkamer meest effectief”, artikel in Binnenlands Bestuur, 30-1-2004.
- “Zicht op de lokale rekenkamer”, drs. J.N. Goedegebuur RA, artikel in B&G, januari 2004.
- “Handreiking onderzoek lokale rekenkamers & rekenkamercommissies”, uitgave van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK), februari 2004.
- “Ook een gemengde rekenkamercommissie kan onafhankelijk zijn”, reacties op het interview met Rob van Gijzel, artikel in Raadsleden Nieuws, april 2004.
- “Rekenkamerfuncties in de volle zin des woords?”, drs. L.J.F. Dolmans.
- “Nederland kiest massaal voor rekenkamerfunctie: Liefst een gemengde rekenkamer met leden die zelf kunnen onderzoeken”, artikel in “de rekenkamerkrant”, uitgave van De Lokale Rekenkamer, nr. 1, 2004.

## **Bijlage 2 Aanbeveling van de NVRR inzake vergoedingen voor externe leden (samenvatting)**

In 2003 heeft de NVRR een bescheiden enquête uitgezet onder de toenmalig bekende rekenkamer(funcities). Van de 46 lokale rekenkamers zijn 21 reacties ontvangen. Negen daarvan beschikten over één of meer externe leden. Een overzicht van de resultaten:

- Het totaal budget voor vergoedingen aan externen liep uiteen van € 3.000 tot € 30.000 per jaar.
- De vergoedingen liepen uiteen na 97 euro per persoon per vergadering tot circa 30.000 euro voor een persoon per jaar. Het meest voorkomend is een vergoeding per vergadering variërend tussen de 97 en 145,25 euro.
- Ook uurvergoedingen komen voor en liggen tussen de 80 en 120 euro per uur.
- Er komen ook combinaties voor van een vaste vergoeding en een variabele per vergadering. Het betreft leden die naast de vergaderingen en de voorbereiding hiervan ook zelf geheel of gedeeltelijk onderzoek verrichten.
- Er is geen directe relatie te leggen tussen de hoogte van de vergoeding, dan wel het budget hiervoor, met de omvang van de betreffende gemeente.

Bij het ontwerpen van een aanbeveling heeft de NVRR enkele aspecten in de overweging betrokken. In het kader van deze toekomstvisie zijn de volgende hierbij van belang om te noemen:

- Externe leden worden geselecteerd op basis van professionaliteit, deskundigheid en statuur. Dit behoort in de hoogte van de vergoeding tot uitdrukking te komen.
- De taken en verantwoordelijkheden van een voorzitter (extern lid) zijn meeromvattend dan die van een extern lid. Dit dient tot uitdrukking te komen in de omvang van de vergoeding.
- De omvang van de vergoeding is afhankelijk van het feit om men zich naast het sturen en begeleiden van het onderzoek ook bezig houdt met het zelf uitvoeren van onderzoek.

Op 16 juni 2004 heeft de NVRR de volgende aanbeveling gedaan:

1. Externe leden van een rekenkamer ontvangen een billijke vergoeding voor hun werkzaamheden en door hen gemaakte kosten (zoals reis-, verblijf- en studiekosten). Kosten worden vergoed op basis van de voor de gemeente geldende richtlijnen.
2. De hoogte van de uurvergoeding wordt gerelateerd aan die voor een wethouder van de betreffende gemeente.
3. Over de omvang van de vergoeding dienen van tevoren afspraken te worden gemaakt ten aanzien van vergaderuren en voorbereidingsuren. In zijn algemeenheid kan voor elk vergaderuur één uur voorbereiding worden gerekend.
4. Er dient sprake te zijn van een evenwichtige relatie tussen de omvang van de vergoeding voor externe leden en het totale budget van de rekenkamer. Gesteld kan worden dat dit afhankelijk van de ambities van de rekenkamer tussen de 10 en 20% behoort te zijn. Dit is anders indien de externe leden ook daadwerkelijk onderzoek verrichten.