

Strategieën voor sterkere rekenkamers

Speaking policy to politics

Lies van Aelst

Harmen Binnema

Geerten Boogaard

m.m.v. Anna Cromwijk



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Vraagstelling, afbakening en aanpak onderzoek	7
Intermezzo: beelden van rekenkamers	10
3. Het ontwerp van decentrale rekenkamers	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Het idee van rekenkamers: <i>speaking policy to politics</i>	12
3.3 De functies van rekenkamers	15
3.4 De onafhankelijkheid van rekenkamers	17
3.5 De afhankelijkheid van rekenkamers	19
3.6 Conclusie	21
4. Strategieën voor sterkere rekenkamers	23
4.1 Basis op orde houden	23
4.2 Actief de functie versterken	24
4.3 Dansen met de politieke rationaliteit	26
4.4 Positie opbouwen in de lokale constitutie	27
4.5 Omgekeerde doorwerking	28
Bijlage : Enquête	31



Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de positie van rekenkamers in het ontwerp van het decentraal bestuur en welke strategieën daaruit kunnen worden afgeleid om die positie te versterken. Het ontwerp van het decentraal bestuur is ge(re)construeerd aan de hand van het nu geldende wettelijk kader en de beleidstheorie van de dualiseringsoperatie uit 2002 en de Wet versterking decentrale rekenkamers uit 2024.

Rekenkamers staan in de traditie van de klassieke parrèsia: onbevreesd de waarheid spreken. Vrij naar de rol van journalisten in een democratie: *speaking policy to politics*. Rekenkamers oordelen over de kwaliteit van het beleid van anderen in een vast perspectief: doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. In de context waarin politieke en bestuurlijke rationaliteit telt, kan de boodschap van de rekenkamer ook een ongemakkelijke zijn die zeker als hij ongevraagd wordt gebracht frictie oplevert.

Vanuit dit algemene doel hebben rekenkamers drie functies: hulptroep van de raad, tegenmacht in de lokale democratie en leermeester van het bestuur. Voor het vervullen van deze functies is onafhankelijkheid vereist. Rechtspositioneel is die grotendeels op orde, hoewel de benoeming van de ondersteuning beter kan, institutioneel is die kwetsbaar door het gebrek aan financiële zekerheid voor rekenkamers. Rekenkamers hebben de afgelopen jaren hard gewerkt aan relatie en positie, hier zijn dan ook flinke stappen in gezet maar er is ook nog ruimte voor verbetering. De grootste kwetsbaarheid is evenwel dat ook niet is verzekerd dat rekenkamers serieus genomen blijven worden. Anders dan voor de Algemene Rekenkamer, die goedkeuring moet geven aan de begroting, is lokaal niet voorzien in een enige competentieafhankelijkheid. Dat maakt rekenkamers kwetsbaar voor een onafhankelijkheid die omslaat in isolatie.

Slapende rekenkamers zijn de zichtbare manifestatie van het risico dat de kwetsbaarheid van rekenkamers oplevert. Minder zichtbaar zijn de gevallen waarin rekenkamers in een impliciet evenwicht van non-interventie belanden. Raad en college en rekenkamer respecteren elkaar onder de impliciete voorwaarde dat niemand het de ander echt lastig maakt. Dergelijke onderbenutting van de rekenkamerfunctie is uiteindelijk voor niemand zinvol.



Vanuit het ontwerp van de decentrale rekenkamerfunctie in het lokaal bestuur en de daarin werkzame mechanismen beredeneert dit rapport vijf verschillende strategieën.

1. **Basis op orde.** Voorkom terechte kritiek door de eigen protocollen en processen op orde te hebben en uitsluitend onderzoek op te leveren dat voldoet. Liever geen onderzoek dan een slecht onderzoek.
2. **Actief relevantie zoeken.** Investeer in relatie met de raad en in de reputatie als ondersteuning. Zorg dat de externe communicatie op orde is zodat rapporten ook aandacht krijgen in lokale media. En benut de kennis van beïnvloedbare omgevingsfactoren voor de doorwerking van de rapporten: beredeneer de aanbevelingen vanuit het perspectief van de doelgroep en probeer de doelgroep bij onderzoek te betrekken.
3. **Dansen met de politieke rationaliteit.** Rekenkamers willen ver weg blijven van de afrekenkamer en voor niemands politieke karretje gespannen worden. Maar aan de rand van de afgrond groeien ook de mooiste bloemen. Zoek binnen de eigen onderzoeksagenda actief naar mogelijkheden om aan te sluiten bij de politieke dynamiek.
4. **Positie opbouwen in de lokale constitutie.** Met relatie en reputatie kunnen rekenkamers zichzelf een sterke positie verschaffen.
5. **Omgekeerde doorwerking.** De natuurlijke bondgenoten voor *speaking policy to politics* zitten in de ambtelijke organisatie. Neem dat ook eens als het startpunt van doorwerking, ambtenaren zien rekenkamers namelijk niet automatisch als bondgenoot.



1. Inleiding

Decentrale rekenkamers werden ooit samen met de griffiers de kinderen van de dualisering genoemd. Ze zijn immers de meest zichtbare resultaten van de wetgevingsoperatie uit 2002/2003. ‘Aangenomen kinderen’, preciseerden Schaap en Mulder in de *Staat van de Dualisering*, want de wetgever had ze per 2006 feitelijk verplicht gesteld.¹ Schaap en Mulder vonden de kinderen in 2008 ‘al aardig volwassen, vroegwijs misschien zelfs’. Ze hadden vrijwel overal een eigen plekje weten te veroveren en dat was geen vanzelfsprekendheid geweest. Natuurlijk had een zekere gezagsgetrouwheid in het binnenlands bestuur een rol gespeeld, maar dat alleen kon het succes niet verklaren. ‘Beide nieuwe actoren hebben ook snel hun nut bewezen,’ dachten Schaap en Mulder. Volksvertegenwoordigingen bleken wel gecharmeerd van een eigen ondersteuning en rekenkamers pasten bij de tijdgeest waarin burgers steeds meer verantwoording verlangen en bestuurders en politici die steeds meer moeten afleggen.

Ondanks de goede start zagen Schaap en Mulder dat het succes van de kinderen van de dualisering op de lange termijn niet was verzekerd. Griffiers waren nog lang niet overal gelijkwaardig aan de secretaris. En voor rekenkamers bleef het draagvlak broos, zeker in kleine gemeenten. Bovendien werd de helft van de rekenkamerrapporten wel in de volksvertegenwoordiging besproken, maar hield de meer algemene doorwerking van de rekenkamerrapporten over de hele linie bepaald niet over. Toch meenden Schaap en Mulder dat de wetgever in het ontwerp van de decentrale rekenkamerfunctie terecht veel ruimte had gelaten voor de volksvertegenwoordiging. Zij waren verantwoordelijk gemaakt voor de verdere invulling van de toekomst van hun kinderen. Zij staan ‘als pleegouders voor een keuze: moet hun rekenkamer zich ontwikkelen tot een orgaan dat rekenschap vraagt, of organisatorisch leren stimuleert, of maatschappelijke effecten van beleid evalueert?’

Vijftien jaar later is er alle reden om het perspectief van Schaap en Mulder te hernemen. Hoe gaat het inmiddels met de kinderen van de dualisering? De griffiers hebben gestaag hun positie verbeterd, maar moeten nog vaak knokken voor een serieuze inschaling van hun functie en voor de strategische invulling ervan. Ook rekenkamers zijn niet meer weg te denken uit het decentraal bestuur; de waterschappen hebben ze inmiddels ook. Onafhankelijkheid werd daarbij steeds meer de norm. De volstrekte autonomie over de eigen onderzoeksagenda kwam juridisch vast te staan toen de verordeningen die anders bepaalden werden vernietigd. En in 2022 voltooide de wetgever wat de regering al bij de dualisering had voorgesteld: actieve politici mogen hoogstens als adviserende leden aan de rekenkamerfunctie deelnemen. De rekenkamercommissies die destijds op aandringen van de VNG in het dualiserings-wetsvoorstel was geamendeerd, werden alsnog afgeschaft. Daarmee verstevigde de onafhankelijke rekenkamer zijn institutionele positie.

¹ L. Schaap & L.W.D. Mulder, ‘Kinderen van de dualisering: Over griffies en rekenkamers’. In *Congresuitgave ‘Staat van de dualisering’*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 27-43.



Tegelijkertijd bleek het draagvlak voor rekenkamers inderdaad niet altijd bestand tegen slechte lokale ervaringen of ordinaire bezuinigingsdoelstellingen. In kleine gemeenten ontstonden slapende rekenkamers: rekenkamers zonder leden of zonder budget of zonder rapporten. Het leidde tot een actieplan met een projectgroep die in 2021 achter de slapende rekenkamers aanging. De rekenkamerwereld professionaliseerde ondertussen verder tot een gemeenschap met een actieve vereniging die gezamenlijk in 2024 een handboek kon produceren.²

Rekenkamers staan, kortom, al een tijdje op eigen benen en ook de laatste hebben sinds kort al dan niet verplicht het ouderlijk huis verlaten. De metafoor van (pleeg)ouders en kinderen wordt inmiddels nauwelijks meer gebruikt om de relatie tussen rekenkamers en volksvertegenwoordiging mee aan te duiden. In plaats daarvan kwam het meer functionele en instrumentele beeld op van de decentrale rekenkamers als *hulptroep* of ondersteuning van de volksvertegenwoordiging. In de ogen van de raadsleden zijn rekenkamers de belangrijkste hulptroep, maar een hulptroep desalniettemin.³ Rekenkamers hebben zich dat beeld van hulptroep tot op zekere hoogte laten aanleunen, maar zijn altijd sterk aan hun onafhankelijkheid blijven hechten. ‘Wel voor de raad, niet van de raad,’ is het devies. Griffiers staan de volksvertegenwoordigingen wettelijk terzijde, rekenkamers zijn altijd ook de meer ‘kritische vriend’. Het meest recente beeld vanuit de rekenkamerwereld van de relatie met de volksvertegenwoordiging is niet dat van een ouder en een kind, of van een hulptroep en hoofdmacht, maar dat van een *professionele* relatie tussen gelijkwaardige partners.⁴ Eentje van gedeelde waarden en betrokkenheid op elkaar, met het welbegrepen dualisme als ideaal.

Volksvertegenwoordigers zijn dus geen pleegouders meer van rekenkamers en worden ook niet meer zo gezien. Rekenkamers hebben uit zichzelf een stevige positie in het decentraal bestuur. Maar zijn de rekenkamers dan inmiddels organen geworden die rekenschap vragen, organisatorisch leren stimuleren en maatschappelijke effecten evalueren, waar Schaap en Mulder over spraken? Wat is onder de streep het resultaat van alle professionele activiteit? Daarover heerst meer onzekerheid. In hun overzicht van het beschikbare onderzoek naar rekenkamers concluderen Peters en Van Zuydam dat er veel rapporten en beelden bestaan, maar weinig hard onderzoek.⁵ Het bestaansrecht van rekenkamers wordt niet meer betwist: volksvertegenwoordigers zijn overwegend content tot zeer content met de aanwezigheid van hun ‘hulptroep’, een term die geen recht doet aan de rekenkamer die de raad helpt versterken. Zelfrapportages onder rekenkamerleden en griffiers laten ook een redelijke tevredenheid over elkaars functioneren zien. En de zogenoemde ‘instrumentele doorwerking’ is overwegend op orde: aanbevelingen van rekenkamers worden meestal overgenomen, doorgestuurd naar het college en belanden dan ergens op een actielijstje. Maar hoe

² Lies van Aelst e.a. (red.), *De binnen- en buitenkant van rekenkamers*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2024.

³ J. Schram, M. van Twist & M. van der Steen, *Raad en hulptroepen*, Den Haag: NSOB 2017.

⁴ Zie bijvoorbeeld het eerste ‘inspiratiekader’ uit de *Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer* van de relevante beroeps- en belangenvereniging en het ministerie van BZK uit 2020.

⁵ Klaartje Peters & Sabine van Zuydam, ‘Decentraal rekenkameronderzoek in Nederland: een overzicht’, *Bestuurswetenschappen* 2021(75)/2, p. 5-22.



diep steekt dit allemaal? Hoewel impact is er werkelijk? Meer kwalitatief onderzoek naar de controlerende rol van gemeenteraden laat zien dat zelfs in gemeenten met een sterke en wakkere rekenkamer de raadsleden de rekenkamerrapporten nauwelijks betrekken bij hun controlerende rol. En van de officieel door raad en college overgenomen aanbevelingen, blijkt lang niet alles ook daadwerkelijk in de organisatie te landen.

Volop ruimte voor verbetering dus. En in die ruimte zijn wij op pad gegaan met de open vraag welke factoren bijdragen aan een sterke rekenkamer. Systematische verzameling van nieuwe data was nooit het doel. Dit onderzoek heeft meer het karakter van een meta-studie: bestaand materiaal verzamelen, duiden en op een nieuwe manier ontsluiten. Een manier die tegelijk ook weer aansluit bij Schaap en Mulder destijds: de rekenkamerfunctie binnen het ontwerp van het decentraal bestuur. Daarnaast zijn er vele gesprekken gevoerd met de rekenkamergemeenschap, om het beeld te verscherpen.

2. Vraagstelling, afbakening en aanpak onderzoek

De aanleiding van dit onderzoek is een opdracht vanuit de Vereniging van Rekenkamers om onderzoek te doen naar het versterken van rekenkamers. De richting van dit onderzoek is daarmee een extern gegeven. Op basis daarvan is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Met welke strategieën kunnen decentrale rekenkamers hun positie verstevigen?

In deze onderzoeksvraag is een aantal keuzes gemaakt. De eerste is een nadere bepaling op wat decentrale rekenkamers zélf zouden kunnen doen. Zowel op het niveau van een individuele rekenkamer, als gezamenlijk in regionaal- of verenigingsverband. Natuurlijk valt niet uit te sluiten dat ook andere actoren iets kunnen opsteken van dit onderzoek, maar het doen van aanbevelingen aan de wetgever is niet de inzet ervan. Verder is bewust gekozen voor het begrip strategie. Dat is een tegenwoordig populair begrip met veel mogelijke betekenissen. Het is voor dit onderzoek niet nodig in al die definities een precieze keuze te maken. Hier volstaat dat met strategie wordt bedoeld op de klassieke betekenis uit de krijgskunst: de planvorming tussen de abstracte vaststelling van een oorlogsdoel en het bepalen van de concrete tactiek om een veldslag te winnen. Het mesoniveau voor de middellange termijn waarop verschil wordt gemaakt tussen het verliezen van de slag en het winnen van de oorlog. Wat is, gegeven een bepaald doel, een slimme aanpak om dat doel te bereiken? Op basis van een bepaalde strategie kunnen dan concrete acties worden ondernomen.

Een onderzoeksvraag gericht op het mesoniveau van een strategie doet recht aan de grote variëteit in rekenkamerland. Niet alleen kent elke ‘verdieping in het Huis van Thorbecke’ eigen karakteristieken die doorwerken in de positie van rekenkamers, ook binnen eenzelfde bestuurslaag bestaan grote verschillen. Dat geldt zeker voor het lokaal bestuur, waartoe zowel de metropool Amsterdam als het eiland Ameland behoren. Dat maakt het onzinnig om naar één tactiek te zoeken die alle decentrale rekenkamers zouden kunnen toepassen om allemaal sterker te worden. Tegelijkertijd willen we hier ook niet blijven hangen in het



reproducen van wat allemaal in algemene zin de bedoeling is of gewoon goed zou zijn. Dat weten rekenkamers zelf vaak ook al wel. De vraag is daarom niet wat de bedoeling van een rekenkamer is, maar vooral op welke manieren die doelen bereikt kunnen worden. Daarbij streeft dit rapport niet naar één strategie. Er zijn voor decentrale rekenkamers verschillende functies te beredeneren waarvoor telkens verschillende strategieën kunnen worden bedacht, die in verschillende contexten ook weer kunnen worden vertaald in allemaal verschillende tactieken. Het combineren en afwisselen van strategieën is daarbij tot op grote hoogte mogelijk. Dit onderzoek beoogt dus zeker niet om te bepalen wat alle rekenkamers morgen moeten doen. De ambitie is wel om voor een concrete rekenkamer het denken in strategische termen klaar te zetten en het gesprek daarover te stimuleren. Wat zou een concrete rekenkamer kunnen doen om zijn positie op de middellange termijn te verstevigen?

De tweede keuze in de onderzoeksvraag is een specifiek normatieve insteek: de strategieën moeten zijn gericht op het verstevigen van de positie van decentrale rekenkamers. Die insteek operationaliseren we door de positie van rekenkamers in verband te brengen met het ontwerp van het decentraal bestuur. De term ontwerp komt daarbij, net als het begrip strategie, met een aantal connotaties die aanleiding kunnen zijn voor misverstand. Het wekt de suggestie dat wij een *grand design* achter het binnenlands bestuur vermoeden dat met blauwdrukdenken kan worden verbeterd. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. Een ontwerp is in dit onderzoek geen theoretische blauwdruk die op papier moet worden verbeterd, maar een denkoefening om aan de praktijk te sleutelen. Het is de methodologische keuze om in dit onderzoek aan te sluiten bij de traditie van het *institutional design thinking* dat zich ergens in de overlap van sociologie, staatsrecht, bestuurskunde en politicologie bevindt. Het is ontwerpdenken, gericht op het (re)construeren van de inrichting van het binnenlands bestuur als een systeem van formele en informele spelregels met een bepaalde bedoeling. Het is een manier om in dit onderzoek zinvol te kunnen spreken over het versterken van de positie van rekenkamers.

Vanuit een ontwerp zijn strategieën voor versterking van de positie van rekenkamers te beredeneren. Want een bepaald ontwerp kan goed of slecht in elkaar zitten. De kwaliteit wordt met name bepaald door de betrouwbaarheid van het middel dat is bedacht om het gewenste resultaat te bereiken. Dan gaat het dus niet om wat allemaal de bedoeling is of wat goed zou zijn als het gebeurt, maar om de vraag waarop de verwachting is gebaseerd dat een middel gaat werken zoals gehoopt. Op basis van welke verwachtingen werd gedacht dat de rekenkamers hun functie goed zouden kunnen vervullen? Sluiten de spelregels van de rekenkamerfunctie aan op hoe de praktijk echt werkt? Een goed ontwerp doet dat. Dan vallen de formele en informele spelregels samen met feitelijk bestaande mechanismen. Leunt een ontwerp daarentegen op goede bedoelingen en hoge verwachtingen, dan mag het eigenlijk niet verbazen als het gewenste resultaat zich niet of nauwelijks voordoet. Het heeft immers weinig zin om de werkelijkheid te verwijten dat die minder rooskleurig is dan gehoopt. Toegepast op rekenkamers: hoe reëel was het destijds om te verwachten dat gemeenteraden zich als ouders verantwoordelijk zouden voelen voor rekenkamers die ze als kinderen voorgeschreven hadden gekregen? Waarop is die verwachting gebaseerd? Hadden



ze dat eerder gedaan? En hoe reëel is het om nu te verwachten dat gemeenteraden en rekenkamers dezelfde waarden gaan delen? Natuurlijk zou dat eigenlijk moeten en zou het mooi zijn als het gebeurt, maar functioneren raad en rekenkamer niet juist *by design* in verschillende rationaliteiten? En als de verwachting niet reëel is, hoe slim is dan de strategie om de relatie tussen raden en rekenkamers te professionaliseren in de richting van gedeelde waarden? Door zo de positie van de decentrale rekenkamer als een ontwerp te analyseren, sporen we wensdenken op als ontwerpfouten. En het compenseren van ontwerpfouten is een slimme strategie om de positie van rekenkamers te versterken.

Strategieën om de positie van decentrale rekenkamers te versterken worden in dit onderzoek niet alleen vanuit het ontwerp van de rekenkamerfunctie beredeneerd, ze worden ook afgeleid uit de ervaringen die rekenkamers in de afgelopen twintig jaar hebben opgedaan. Even belangrijk als het inzicht in hoe een ontwerp zou moeten werken, is het begrip van wat nu in de praktijk al werkt. Wat kunnen rekenkamers die hun positie willen versterken leren van rekenkamers die daarmee al meer of minder succes mee hebben geboekt? Onderzoek dat omgevingsfactoren identificeert die de doorwerking van rekenkamerrapporten verklaren, legt ook de mechanismen bloot waarop succesvolle strategieën kunnen worden afgestemd. Voor het inventariseren van de succesfactoren en faalfactoren putten we uit de (schaarse) wetenschappelijke literatuur en de (vele) evaluatierapporten over het functioneren van rekenkamers. En uit de gesprekken die we de afgelopen tijd hebben gevoerd, met meer en minder bekende gezichten uit de rekenkamerwereld. Een beperkt aantal van die gesprekken vond in de meer officiële setting van een interview plaats.

Tot slot. Dit rapport ziet in algemene zin op de rekenkamers in het decentraal bestuur: de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Omwille van de leesbaarheid wordt die variatie niet telkens uitgeschreven. Maar waar sprake is van een gemeente, een gemeenteraad of het college van B&W kunnen telkens de corresponderende organen van andere bestuurslagen worden gelezen.



Intermezzo: beelden van rekenkamers

Om zowel te weten te komen wat huidige sterke rekenkamers kenmerkt als waarop strategieën voor versterking moeten leunen, hebben we een korte enquête opgesteld. Deze enquête is aanvullend op de documentenstudie en de gesprekken en is onder meer via de beroepsverenigingen verspreid en via (sociale) netwerken van de onderzoekers. Dit heeft een uiteindelijke respons van 37 opgeleverd: dat betekent dat we de resultaten vooral als illustratie zien van wat we in ons advies betogen en we voorzichtig zijn met het trekken van algemene conclusies.* Het valt ons ook op dat sommige antwoorden een wat sociaal wenselijk karakter hebben: wie kan er tegen zijn dat een rekenkamer zich onafhankelijk opstelt of dat de raad actief meedenkt over onderzoeksthema's? Maar in de praktijk kan dit wel degelijk spanningen opleveren.

1. Aanbevelingen, hun impact en het belang van het opvolgen van aanbevelingen
 - Er is een wisselend beeld van de impact van de aanbevelingen van de rekenkamer. Gevraagd naar aanbevelingen die echt impact hebben gehad, geeft 38% dat die impact er niet is of dat zij geen concrete voorbeelden kunnen noemen. De andere respondenten zien die impact wel en noemen ook voorbeelden.
 - Positiever is het beeld over concrete verbeteringen als gevolg van aanbevelingen van de rekenkamer. Volgens 32% is dit meerdere keren gebeurd en 38% denkt dat dit in elk geval één keer is voorgekomen. Dat aanbevelingen worden opgevolgd is voor 24% heel belangrijk en voor 49% belangrijk.
2. Een onafhankelijke rekenkamer
 - De respondenten hechten aan de onafhankelijke positie van de rekenkamer: 43% vindt dit heel belangrijk en 49% belangrijk. Ze vinden dat de rekenkamer dit in de praktijk ook waarmaakt: 51% is het helemaal eens met de stelling dat “de rekenkamer in mijn gemeente onafhankelijk [is] van de raad in haar onderzoek en aanbevelingen.”
3. Betrokkenheid bij de rekenkamer
 - Zowel inwoners als raadsleden zouden meer betrokken moeten zijn bij de rekenkamer. Volgens 59% kan de betrokkenheid van inwoners de impact van de rekenkamer waarschijnlijk of zeker vergroten.
 - Voor 32% is een actieve betrokkenheid van raadsleden bij de onderzoeksagenda heel belangrijk en nog eens 51% vindt dit belangrijk. In de praktijk lijkt dit ook te gebeuren: 43% geeft aan dat raadsleden of fracties suggesties doen aan de rekenkamer voor thema's om te onderzoeken.



4. Impact van het onderzoek: inhoud, cijfers en vergelijking

- In de ogen van de respondenten dragen bepaalde typen onderzoek meer bij aan een impactvolle rekenkamer dan andere. Meest genoemd zijn inhoudelijke en cijfermatige analyses (59%), technische en beleidsmatige onderzoeken (59%) en vergelijkende analyses (51%).

We hebben ook de open vraag gesteld wat mogelijke verbeteringen zijn in de manier waarop de rekenkamer functioneert. Dat leverde de volgende antwoorden op, in vijf categorieën verdeeld:

a. *Transparantie en communicatie*

- Meer duidelijkheid over waarvoor en wanneer de raad de rekenkamer kan inzetten.
- Communicatief kan er meer.
- Meer betrekken van rapporten bij bespreking raadsvoorstellen.

b. *Onderzoek en maatschappelijke meerwaarde*

- Onderzoeken die maatschappelijke meerwaarde hebben.
- Los van de constatering ook advies geven.
- Meer kwalitatief onderzoek, minder new public management-denken.

c. *Samenwerking en afstemming*

- Zorg ervoor dat Rekenkamer en raad in goede verbinding blijven staan.
- Goede samenwerking met ambtelijke organisatie om de thema's die geschikt of gewenst zijn op de onderzoeksagenda te plaatsen.
- Betere kwaliteit en nuttigere dingen doen.

d. *Lokale focus*

- Meer aansluiting op lokale actualiteiten en minder vaak onderzoeken die iedere rekenkamer een keer doet.
- De rekenkamer is (te) weinig gericht op de afzonderlijke gemeenten die de rekenkamer bedient.

e. *Reflectie en verbetering*

- Meer openstaan voor reflectie.
- Minder oud-politici opnemen.
- Verbeteren relaties met college, bestuursdienst en (sommige) fracties.

* Van de 37 deelnemers was bijna de helft raadslid (18) en nog eens vier waren burgerlid of commissielid. De overige deelnemers waren lid van het college, griffier/griffiemedewerker of ambtenaar.



3. Het ontwerp van decentrale rekenkamers

3.1 Inleiding

Rekenkamers gaan als fenomeen lang terug in de tijd. Elk instituut dat zich nu zo noemt, draagt altijd iets van de traditie mee. Al was het maar in wat de omgeving denkt dat rekenkamers ongeveer doen. Voor het historisch reconstrueren van het ontwerp van decentrale rekenkamers zijn dan ook veel bronnen beschikbaar. Maar het voert een beetje ver om hier te beginnen met de redenen waarom Filips de Goede in 1443 over een rekenkamer wilde beschikken. In plaats daarvan is onze benadering andersom: vanuit het wettelijk kader voor decentrale rekenkamers redeneren we terug naar een samenhangende bedoeling daarvan. Dat wettelijk kader is geconsolideerd, zoals dat juridisch heet. Het is samengesteld uit alle bepalingen die op dit moment gelden. Maar die bepalingen zijn niet op hetzelfde moment ingevoerd. Dat maakt het bepalen van de samenhangende bedoeling van een geldend wettelijk kader altijd een wezenlijk anachronistische onderneming. Nog los van de vraag wie eigenlijk feitelijk de wetgever vormt, is er dus niet één bedoeling van één wetgever op één moment die we de bedoeling van decentrale rekenkamers kunnen nemen. Er is geen *grand design*. Ook de beleidstheorie moet worden geconsolideerd en dat vergt voortdurend kleine en grotere beslissingen. De belangrijkste daarvan is de keuze om het rapport van de Staatscommissie Dualisering en lokale democratie in samenhang met de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de dualisering van het gemeentebestuur centraal te stellen als referentiepunt.⁶ Hoewel decentrale rekenkamers al voor 2002 bestonden, was de dualiseringsoperatie het moment waarop ze over de hele linie werden ingevoerd en theoretisch in verband werden gebracht met het concept van het dualisme. De beleidstheorie van de dualisering uit 2002/2003 is later aangevuld en deels overgeschreven door de operatie die begon met het rapport van de Werkgroep lokale rekenkamers uit 2019 en uitmondde in de wetsgeschiedenis van de Wet versterking decentrale rekenkamers.⁷ Binnen deze formele regels functioneren verschillende meer informele spelregels (conventies) die ook van invloed zijn op de positie van rekenkamers. Gezamenlijk leidt dat tot het volgende beeld.

3.2 Het idee van rekenkamers: *speaking policy to politics*

In het ontwerp van de decentrale rekenkamerfunctie vervult het begrip onderzoek een scharnierfunctie. Onderzoek doen is de centrale bevoegdheid van rekenkamers. Wat het object van dat onderzoek betreft, erfdn de decentrale rekenkamers een traditie die meer naar beheerkwesties neigt dan naar beleidsvragen. In de onderwerpen van de rapporten, de aard van het onderzoek en de bemensing van de rekenkamers was dat zeker in de beginperiode goed terug te zien. Tegelijkertijd heeft de wetgever vanaf datzelfde begin de decentrale

⁶ Het rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie verscheen in 1999 bij Uitgeverij Samsom in Alphen aan den Rijn. De geschiedenis van de Wet dualisering gemeentebestuur is in de Kamerstukken te vinden onder nummer 27 751.

⁷ Het rapport van de Werkgroep lokale rekenkamers met *De stand van zaken m.b.t. lokale rekenkamers, op basis van een landelijke gespreksronde* uit 2019 is te vinden in de digitale Kennisbank Openbaar Bestuur. De geschiedenis van de Wet versterking decentrale rekenkamers is te vinden in de Kamerstukken onder nummer 35 298.



rekenkamers een andere positie willen geven dan de Algemene Rekenkamer nationaal heeft. Decentrale rekenkamers hebben geen rol in de rechtmatigheid van de begrotingscyclus. Onderzoek daarnaar is voor decentrale rekenkamers uitgesloten en voorbehouden aan de accountant. Voor de rest heeft de wetgever altijd een brede focus voor ogen gehad. Niet alleen *ex post* evalueren en niet alleen richten op vraagstukken van intern (financieel) beheer. Van die ruimte zijn de decentrale rekenkamers in toenemende mate gebruik gaan maken en de wetgever heeft die ontwikkeling aangemoedigd. Tegenwoordig is het object van decentraal rekenkameronderzoek van het gevoerde *bestuur* verbreed tot het gevoerde *beleid*. Daaronder valt, aldus de toelichting bij die wijziging, eigenlijk alles. De voorbereiding, vorming, vaststelling, uitvoering en effecten van beleid, het functioneren van de ambtelijke organisatie die het bestuur bij zijn taakvervulling ten dienste staat alsmede de politieke organisatie. In principe mogen rekenkamers zelfs onderzoek naar zichzelf doen.

Binnen de vele onderwerpen waar een rekenkamer onderzoek naar mag doen, is een rekenkamer vervolgens vrij om zelf een onderzoeksagenda vast te stellen en daarin de eigen schaarse middelen te prioriteren. Vanzelfsprekend was die vrijheid niet. In de theorie van de dualiseringsoperatie was het niet onvoorstelbaar dat een gemeenteraad het onderzoeksprogramma van een rekenkamercommissie vaststelt. Onafhankelijkheid bij de uitvoering van een onderzoek is altijd een vereiste voor een goed onderzoek, redeneerde Elzinga, maar wat heb je ‘aan een rekenkamerfunctie waar je als raad nauwelijks invloed op kunt oefenen?’⁸ De mogelijkheid voor de volksvertegenwoordiging om de onderwerpskeuze te bepalen werd desalniettemin later over de hele linie afgesloten. Typisch rekenkameronderzoek is ook in de onderwerpskeuze onafhankelijk. De wettelijke mogelijkheid om ‘op verzoek’ van de volksvertegenwoordiging een onderzoek in te stellen, betekent vooral ook het omgekeerde: gemeenteraden kunnen *slechts* verzoeken doen. Rekenkamers zijn niet alleen vrij in de wijze waarop ze hun onderzoek uitvoeren, ze gaan altijd ook zelf over hun eigen onderzoeksagenda.

Waar het object van decentraal rekenkameronderzoek vooral negatief is bepaald (alleen geen verantwoordingsonderzoek naar de jaarstukken), is de insteek van het rekenkameronderzoek meer positief bepaald. Rekenkameronderzoeken hebben een gebonden rationaliteit. Ze moeten relateren aan de normen van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Deze bepaling zet rekenkamers op het spoor van specifieke toetsingskaders. Voor zover het gaat om het juridisch kader dat nodig is om de rechtmatigheid van het gevoerde beleid te beoordelen, heeft dat weinig consequenties voor de positie van rekenkamers. De toepasselijkheid van juridische normen op al het handelen van de overheid is de essentie van de rechtsstaat en veel van die normen worden ook al door de rechter gehandhaafd. Als een rekenkamer aanvullend daarop onderzoek doet naar bijvoorbeeld de vraag of de toegankelijkheid van stembureaus voldoet aan het VN-Gehandicaptenverdrag, is de bijdrage van de rekenkamer makkelijk in te passen in het geheel van verantwoording en controle.

⁸ Aldus D.J. Elzinga, ‘Onafhankelijkheid in soorten’, *Gemeentestem* 2005/181.



Maar rekenkamers doen in de praktijk niet zo vaak dit soort rechtmatigheidsonderzoeken.

Anders ligt dat bij het beoordelen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Definities daarvoor zijn in de wet niet gegeven en de memorie van toelichting is summier: doeltreffend is het beleid als dat zijn doelen haalt en doelmatig is het wanneer dit tegen zo gering mogelijke kosten gebeurt. Nadere regels die het toetsingskader inkleuren, zoals bijvoorbeeld het geval is in het Besluit begroting en verantwoording, zijn hier evenmin. Er is wel een Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek die de Algemene Rekenkamer regelmatig ververst, maar die heeft geen formele status. Decentrale rekenkamers zijn voor het legitimeren van de gehanteerde toetsingskaders veel meer op zichzelf en dus op elkaar aangewezen, in open verbinding met de relevante wetenschappelijke disciplines.⁹ Veel normativiteit in het rekenkameronderzoek gaat daarom uiteindelijk terug op de professionaliteit van de rekenkamergemeenschap zelf.

Naast een brede focus en specifieke normen geeft het wettelijk kader ten slotte nog een derde nadere bepaling voor het decentrale rekenkameronderzoek: het onderzoek moet concludent zijn. Centraal in de wettelijk voorgeschreven *output* van een rekenkamer staat het oordeel. Dat is waar de bevindingen van een rapport op uitlopen en dat is daarna ook de basis onder de aanbevelingen. Dat betekent dat rekenkameronderzoeken niet zomaar neutrale sturingsinformatie opleveren met wat suggesties voor wie er verder iets mee wil. Rekenkamers zijn er niet om de nieuwsgierigheid te bevredigen. Anders dan planbureaus of consultants maar net als rechters, accountants en ombudsmannen doen rekenkamers niet alleen onderzoek. Uiteindelijk vellen ze ook een wettelijk voorgeschreven oordeel.

Als we de drie punten waarop het wettelijk kader de onderzoeksbevoegdheid van rekenkamers nader bepaalt samennemen, wordt duidelijk waar de toegevoegde waarde van rekenkamers zit: *speaking truth to power*. Of meer precies: *speaking policy to politics*. Gemeenteraden die iets uitgezocht willen hebben over de doelmatigheid of doeltreffendheid van beleid kunnen via hun griffies onderzoek (laten) doen. Als gemeenteraden onderzoek willen doen in het kader van het afleggen van politieke verantwoordelijkheid, dan kunnen ze zelf een enquête entameren. Colleges die zich afvragen of ze doelmatig en doeltreffend bezig zijn, beschikken al over de mogelijkheid om zogenoemde artikel 213-onderzoeken te laten uitvoeren. De toegevoegde waarde van rekenkamers ten opzichte van dit pallet aan onderzoeksmogelijkheden is dat rekenkamers ook ongevraagd en op eigen initiatief een oordeel kunnen geven over de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid ergens van.

Met deze toegevoegde waarde van rekenkamers is ook hun kwetsbaarheid gegeven. Doordat rekenkameronderzoeken specifiek betrekking moeten hebben op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid en de rekenkamers de criteria daarvoor in zekere zin van buiten betrekken, kunnen er conflicten ontstaan tussen de rationaliteit van het rekenkameronderzoek en de

⁹ Zie de instructieve passage van Menno Fenger in: *De binnen- en buitenkant van rekenkamers. Een handboek*, Den Haag: Boom 2024, p. 145-152.



politiek-bestuurlijke rationaliteit van de gemeenteraad en het college.¹⁰ Raad en college voelen zich niet altijd evenzeer gebonden aan de normen die een rekenkamer op hun handelen toepast. Natuurlijk behoren een gemeenteraad en een college ook naar doelmatig en doeltreffend beleid te streven en in algemene zin zullen ze dat niet betwisten. Maar in de praktijk heeft de politieke dynamiek een eigen rationaliteit die is gericht op het organiseren van democratische legitimiteit. En dat zal niet altijd even doelmatig zijn, omdat democratie nu eenmaal niet de meest efficiënte staatsvorm is. Als dan een rekenkamer op eigen initiatief en op eigen gezag een kritisch oordeel velt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid dat vooral een politiek probleem moest oplossen, dan is *speaking policy to politics* óók het ongevraagd verkondigen van een ongemakkelijke waarheid.

3.3 De functies van rekenkamers

De onderzoeksbevoegdheid van rekenkamers heeft in het wettelijk kader verschillende functies. Vaak wordt daarbij verwezen naar de opsomming uit de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke dualiseringsvoorstel voor het gemeentebestuur. Wij vatten die samen en herformuleren die tot deze drie functies:

1. Versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad
2. Versterken van de publieke verantwoording in de decentrale democratie
3. Bevorderen van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het bestuur

In de eerste functie verschijnt de rekenkamer als **hulptroep** van de raad. Met de dualisering (het ontvlechten van functies en herverdelen bevoegdheden) werd verwacht dat de volksvertegenwoordiging zich meer als collectief tegenover het bestuur zou manifesteren. In die hoedanigheid zou dan als vanzelf behoefte ontstaan aan onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid. Een rekenkamer hoefde alleen maar daarin te voorzien. De redenering hierachter is dezelfde als die achter de griffier. Een gedualiseerde raad zou zich tegenover het college als vanzelf met een sterke eigen griffie terzijde willen laten staan. In het licht van deze functie is het logisch dat de volksvertegenwoordiging de leden van een rekenkamer benoemt en dat de raad alle rapporten en het jaarverslag van de rekenkamer ontvangt.

In de tweede functie verschijnt de rekenkamer niet als hulptroep van specifiek de raad maar meer in het algemeen als **tegenmacht** binnen de *lokale checks and balances*. Rekenkamers verhouden zich dan tot het systeem als geheel en kunnen ook de politieke organisatie van het bestuur aan een onderzoek onderwerpen. Het idee daarachter was dat doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid niet alleen relevanter worden in de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en het bestuur, maar ook in de relatie tussen de overheid en de burger.¹¹ Niet alleen de raad, maar uiteindelijk ook de kiezer wil weten of publiek geld zinnig, zuinig en

¹⁰ Deze analyse heeft op dit punt sterk geprofiteerd van het essay *Frappier toujours* van Klaartje Peters ter gelegenheid van het 20-jarig bestaan van de rekenkamer in Nijmegen. Zie de website van de Vereniging voor Rekenkamers.

¹¹ Wytze van der Woude, *Financiële controle in het gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2011.



zorgvuldig wordt besteed. Rekenkamers worden gezien als onderdeel van de democratie, zoals bijvoorbeeld in de ideeën van Rosanvallon over tegendemocratie.¹² De wettelijk expliciet verplichte openbaarheid van het werk van de rekenkamer past goed bij deze tweede functie. De bestemming van de boodschap van de rekenkamer is namelijk niet alleen de raad, maar uiteindelijk het grote publiek. Niet omdat de gemiddelde kiezer gretig rekenkamerrapporten leest, maar bij gezond functionerende lokale media kan een rekenkamerrapport wel degelijk een belangrijke bijdrage aan publieke verantwoording leveren.

In de derde functie verschijnt de rekenkamer als **leermeester** van het bestuur. Deze functie werd in de oorspronkelijke beleidstheorie van dualisering wel kort aangestipt maar verder weinig uitgewerkt. Theorievorming daarover is later aangegroeid vanuit de meer algemene wetenschappelijke inzichten over de impact van beleidsadvisering. Centraal staat daarin het concept doorwerking: de impact van een advies op het uiteindelijke beleid. Inmiddels speelt de doorwerking van rekenkamerrapporten een grote rol in de discussie, zeker voor de rekenkamers zelf. Een daadwerkelijk lerende organisatie die betere maatschappelijke resultaten boekt, is de ultieme doorwerking van de inspanningen van een rekenkamer. Politieke controle en publieke verantwoording staan minder op zichzelf, want uiteindelijk gaat het ook om bijsturen en verbeteren. Het aanknopingspunt voor deze derde functie in het wettelijk ontwerp van de rekenkamerfunctie zit in de aanbevelingen en voorstellen die een rekenkamer typisch doet. Met de verplichting om jaarlijks een overzicht van de stand van de aanbevelingen en eventuele vervolgacties te geven, heeft de wetgever met de Wet versterking decentrale rekenkamers deze derde functie van rekenkamers bevestigd en versterkt. De toelichting bij het amendement waarmee de rapportageverplichting werd voorgesteld onderstreept het uiteindelijke belang van de doorwerking. Want hoewel het ook voor de controlerende rol van de raad en de publieke verantwoording goed is om te weten wat er met de aanbevelingen gebeurt, wijst de verplichting om ook vervolgacties op eerder gedane aanbevelingen te blijven zetten toch vooral het ideaal van een permanent lerende (ambtelijke) organisatie: de derde functie van een rekenkamer.

In het wettelijk kader zijn vanuit de onderzoeksbevoegdheid en het idee van *speaking policy to politics* dus functies voor rekenkamers te identificeren: hulptroupe, tegenmacht en leermeester. Hiertussen zit geen hiërarchie. Ze zijn officieel alle drie even belangrijk en sluiten elkaar ook niet principieel uit. Desalniettemin kunnen over de tijd heen wel accentverschuivingen worden waargenomen, met name van de eerste functie naar de derde. In de beleidstheorie van de dualisering in de aanloop naar 2002, was meer aandacht voor het versterken van de controlerende rol van de raad dan voor de bijdrage van een rekenkamer aan een lerende organisatie. De aandacht voor de doorwerking van rekenkamerrapporten is in de praktijk van twintig jaar gegroeid en met de permanente rapportageverplichting in de Wet versterking decentrale rekenkamers in 2022 ook in het wettelijk kader verankerd. In dezelfde periode is de invloed van

¹² Marius Bakx, *Vormen van tegenmacht. Georganiseerd wantrouwen in de lokale democratie*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2025.



de raad op zijn hulproep juist beperkt door een versteviging van de onafhankelijkheid van de rekenkamer in het juridisch kader.

3.4 De onafhankelijkheid van rekenkamers

Om doel en functie te kunnen verwezenlijken is de zogenoemde functionele onafhankelijkheid het eerste vereiste. Rekenkamerleden moeten daadwerkelijk vrijheid ervaren bij het uitvoeren van een onderzoek. En ook het uiteindelijke oordeel dat rekenkamers uiteindelijk vellen over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, moet uitsluitend op de eigen professionele overtuiging berusten. Juist daar zit immers de toevoegde waarde van rekenkamers: ongevraagd ongemakkelijke waarheden verkondigen. Het eventuele ongemak dat een boodschap veroorzaakt mag nooit terugslaan op de vrijheid die de boodschapper ervaart. Om die reden moet functionele onafhankelijkheid worden verwezenlijkt door rechtspositionele en institutionele onafhankelijkheid.

Rechtspositionele onafhankelijkheid gaat over de mate waarin leden van rekenkamers persoonlijk repercussies zouden kunnen vrezen bij de uitoefening van hun taak. De bekendste waarborg van de rechtspositie is de ontslagbescherming die ook leden van decentrale rekenkamers genieten, de rechtspositie van ondersteuning van rekenkamers is helaas nog niet op orde. De lat ligt lager dan bij de leden van de Algemene Rekenkamer, die voor het leven zijn benoemd en alleen door de Hoge Raad kunnen worden ontslagen. Maar hoger dan bij de griffiers die (los van de civiele ontslagbescherming) door de raad om hem moverende redenen uit hun functie kunnen worden ontheven. Leden van rekenkamers kunnen, net als ombudsmannen, alleen worden ontslagen als deze naar het oordeel van de raad ‘ernstig nadeel toebrengt aan het in hem gestelde vertrouwen’. Als de raad deze ontslaggrond toepast, zal de rechter toetsen of inderdaad aan dit gekwalificeerde vereiste is voldaan. Verder loopt de termijn van rekenkamerleden bewust niet gelijk met de zittingsduur van de volksvertegenwoordigers. Het zijn immers geen politieke benoemingen zoals die van wethouders. Net als burgemeesters worden leden van rekenkamers voor een bepaalde termijn van zes jaar benoemd.

Onderdeel van de rechtspositionele onafhankelijkheid van rekenkamerleden is verder de verplichting om alles wat de vergoedingen aangaat in algemene regels te regelen. Dat betekent dat er over de band van de vergoedingen nooit persoonsgebonden verschillen kunnen worden gemaakt tussen de leden van één rekenkamer. Het mag bijvoorbeeld nooit zo zijn dat er alleen een gratificatie wordt toegekend aan wie zich in de ogen van de raad of het college bijzonder verdienstelijk heeft gemaakt. Zoiets zou immers de functionele onafhankelijkheid kunnen raken. Een volledig centrale regeling van de rechtspositie, zoals bij decentrale politieke ambtsdragers het geval is, werd door de wetgever voor rekenkamerleden echter te veel van het goede geacht. De veelgebruikte praktijk om de vergoedingen voor rekenkamerleden automatisch te laten meelopen met de vergoedingen voor raadsleden functioneert in de praktijk als een extra waarborg voor de rechtspositionele onafhankelijkheid.

Waar de rechtspositionele onafhankelijkheid ziet op individuele rekenkamerleden, heeft de institutionele onafhankelijkheid betrekking op het instituut. De rekenkamer moet zijn werk kunnen doen. Om die reden beschikken rekenkamers



over interne autonomie: ze staan onder niemands instructie en stellen voor hun eigen functioneren zelf een reglement van orde vast, al dan niet aangevuld met een apart onderzoeksprotocol. De gemeenteraad wordt over de inhoud van beide slechts geïnformeerd. Verordeningen waarmee raden toch in de interne autonomie van rekenkamers treden, zouden dus wegens strijd met het recht voor vernietiging in aanmerking komen. Naast de negatieve waarborgen is er ook een aantal positieve waarborgen die moeten garanderen dat rekenkamers hun werk kunnen doen. Dat zijn allereerst de regels die een rekenkamer het recht geven op de informatie die hij verlangt. Daaraan is in de wet een reeks stevige normen gewijd, omdat de wetgever wil voorkomen dat een rekenkamer over de band van diens informatiepositie het werken onmogelijk wordt gemaakt.

Voor institutionele onafhankelijkheid is naast interne autonomie ook financiële zelfstandigheid essentieel. Daaraan is eigenlijk alleen de norm gewijd dat gemeenteraad en college, na overleg met de rekenkamer, hebben te voorzien in zoveel ambtelijke en financiële ondersteuning als nodig is voor ‘de goede uitoefening van de werkzaamheden’. Wat daaronder precies moet worden verstaan, wordt in het wettelijk kader verder niet geobjectiveerd. Het verplicht labelen van een bepaald bedrag in het gemeentefonds voor de rekenkamerfunctie werd en wordt in strijd geacht met de lokale autonomie. In de praktijk ontwikkelde zich voor de rekenkamer rond 2004 een richtbedrag van 1 euro per inwoner. Dit bedrag is in 2020 geactualiseerd naar 1,30 euro per inwoner, waarmee gemeenten tot 170.000 inwoners zich van een minimale rekenkamerfunctie zouden voorzien.¹³ De ervaringen met het richtbedrag geven aan het (nog) geen conventie oplevert die als een informele spelregel financiële zekerheid biedt. De institutionele onafhankelijkheid van rekenkamers is dan ook kwetsbaar.

De waardering van deze kwetsbaarheid hangt overigens mede af van het perspectief waarin die wordt bekeken. Vanuit het perspectief van de rekenkamer als hulptroep van de raad, kan de financiële afhankelijkheid ook een kapstok vormen voor het goede gesprek tussen raad en rekenkamer. Vanuit het perspectief van de rekenkamer als tegenmacht, is het veel bezwaarlijker dat de raad zelf aan de geldkraan kan draaien. Meer in het algemeen verschilt de vereiste institutionele onafhankelijkheid per functie van de rekenkamer. Voor de tweede functie ligt de lat hoger dan voor de eerste. Als hulptroep van de raad is het een stuk minder bezwaarlijk als actieve politici een rol spelen in rekenkamerfunctie of de raad zelfs invloed heeft op de onderzoeksagenda van de rekenkamer. Enige interactie met de politiek is juist wel gewenst om te verzekeren dat de als hulp bedoelde troep ook aansluit bij een daadwerkelijk gevoelde behoefte. In de tweede functie van rekenkamers is het van groot belang dat de rekenkamer ook voldoende afstand neemt en houdt van alle andere organen van het gemeentebestuur. De raad kan immers zelf ook onderwerp van rekenkameronderzoek zijn en zulk onderzoek is minder geloofwaardig als het afhankelijk is van de instemming of medewerking van de raadsleden zelf.

Door de tijd heen is de onafhankelijkheid van de rekenkamerfunctie in het wettelijk kader versterkt. Met name de afstand tot de volksvertegenwoordiging is vergoot.

¹³ Zie inspiratiekader 2 van de Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamers.



Dat betreft allereerst het na de dualisering doorgevoerde algemene verbod om invloed uit te oefenen op de onderzoeksagenda van de rekenkamers. De rol van de raad is nadrukkelijk beperkt tot het doen van verzoeken. Met de afschaffing van de rekenkamercommissies en de doorgevoerde incompatibiliteit tussen het lidmaatschap van de raad en van de rekenkamer zijn actieve politici inmiddels in algemene zin uit de rekenkamerfunctie verbannen. Raadsleden kunnen alleen nog adviserend klankbordgroeplid zijn.

3.5 De afhankelijkheid van rekenkamers

De kwaliteit van het ontwerp van de rekenkamerfunctie in het decentraal bestuur wordt niet alleen bepaald door de juiste mate van functionele onafhankelijkheid. Minstens zo belangrijk is het organiseren van voldoende afhankelijkheid. Een optimale verdeling van bevoegdheden vereist dat de verschillende organen voldoende worden gescheiden om elkaars functioneren niet te bedreigen, maar anderzijds moeten ze ook zodanig op elkaar zijn aangewezen dat ze blijven samenwerken en elkaar niet kunnen negeren. Te veel concentratie van macht is uiteindelijk immers even disfunctioneel als te veel isolatie. In de constitutionele ontwerptheorie bestaan voor dit doel verschillende mogelijkheden. De functies van verschillende organen kunnen op elkaar ingrijpen, zoals wetgeving, bestuur en rechtspraak doen. Daardoor zijn wetgever, bestuur en rechter elkaars voorwaarde en hebben ze dus elkaar nodig om optimaal te kunnen functioneren. Ook is het mogelijk om de uitoefening van bevoegdheden bewust te delen of afhankelijk te maken van elkaar. Technisch is dit het terrein van de zogenaamde competentieafhankelijkheden.

In het ontwerp van de rekenkamerfunctie is het risico op een onafhankelijkheid die omslaat in isolatie bepaald niet denkbeeldig. Rekenkamers zijn kwetsbaar. De centrale bevoegdheid om onderzoek te doen en oordelen te vellen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid is in zichzelf niet voorzien van een rechtsgevolg. Anders dan rechters, die aan oordeel van onrechtmatigheid ook een sanctie kunnen verbinden, zijn rekenkamers altijd afhankelijk van de kracht van hun argumenten. De wet verzekert slechts een recht op toegang tot de volksvertegenwoordiging en het bestuur: rekenkamers zijn bevoegd om aan hen voorstellen te doen. Maar als het idee van rekenkamers inderdaad is om ook ongevraagd ongemakkelijke waarheden te verkondigen, is bepaald niet verzekerd dat die voorstellen altijd vanzelf in goede aarde vallen. Sterker nog, voor zover de rationaliteit van rekenkameroordeel niet overlapt met de politiek-bestuurlijke rationaliteit ligt het veel meer voor de hand dat de rapporten genegeerd zullen worden. Dit risico op isolatie wordt groter naar de mate het accent in functies van de rekenkamer over de jaren heen is verschoven van hulptroupe van de raad naar tegenmacht en leermeester. Door het extra accent op onafhankelijkheid dat daarmee gezet wordt, groeit de afstand tot de volksvertegenwoordiging en neemt het gevoel van eigenaarschap bij de raad af.

Het risico op isolatie van de rekenkamers heeft zich de afgelopen jaren zichtbaar gemanifesteerd in het fenomeen van de slapende rekenkamers: rekenkamers zonder budget, zonder leden en/of zonder productie. De oorzaken daarvan zijn divers en zeker niet alleen een kwestie van kwaadwillende raadsleden of incompetent rekenkamers. Feit blijft evenwel dat er landelijke aandacht en



externe interventie nodig zijn om rekenkamers te activeren. In het lokale systeem is de noodzakelijkheid van rekenkamers zelf kennelijk onvoldoende gewaarborgd.

Maar het risico op isolatie van rekenkamers kan zich ook minder zichtbaar manifesteren in evenwicht van non-interventie. Rekenkamers worden dan niet zichtbaar uitgeschakeld door het korten van budgetten of niet-benoemen van leden. Maar inhoudelijk gebeurt dat wel. In plaats daarvan ontstaat een lokaal evenwicht waarin rekenkamers over voldoende budget beschikken en door de raad en college met de nodige *égards* worden behandeld in ruil voor rapporten waarin de waarheid nooit echt ongemakkelijk wordt. De gekozen onderwerpen scheren langs de politieke actualiteit of komen net te laat. En voor zover de waarheid toch ongemakkelijk blijkt, wordt de verantwoordelijkheid daarvoor keurig verdeeld over alle betrokkenen. Een hard oordeel over ondoelmatig bestuur wordt ingezwachteld in een gebrek aan samenspel. De aanbevelingen zijn in aantal en abstractie geschikt om grotendeels overgenomen te worden door het college. Rekenkamers zijn dan op het oog actief en de wederzijds gerapporteerde tevredenheid is prima. Maar echte impact, gemeten aan de drie functies van de rekenkamers, is er nauwelijks. Geen echte versterking van de positie van de raad, geen echte tegenmacht en geen doorwerking in de organisatie. De plechtig overgenomen aanbevelingen hoofdzakelijk belanden bij de goede voornemens en de schuldige op het kerkhof.

Rob Paulussen ontrafelde in zijn recente metastudie naar rekenkameronderzoek waarin de positie van de volksvertegenwoordiging aan de orde kwam de verschillende tactieken waarmee rekenkamers zich buiten het lokale krachtenveld kunnen houden.¹⁴ Dat gebeurt in de praktijk bijvoorbeeld door de volksvertegenwoordigende rol als zodanig niet echt in de focus van het onderzoek te betrekken en de controlerende rol van de raad te betrekken op de kaderstellende rol. In die benaderingen lopen geconstateerde onvolkomenheden in het bestuur uiteindelijk weg in een gebrekkige invulling van de kaderstellende rol. De raad zou de doelen meer SMART moeten formuleren en het college zou de raad daarvoor meer sturingsinformatie moeten geven.

Met dergelijk onderzoek is in zichzelf natuurlijk niets mis. De analyse is hier niet gericht op het blootleggen van incompetentie of kwade bedoelingen. In situaties waarin kwetsbare rekenkamers moeten functioneren in een context die niet vanzelf op hun boodschap zitten te wachten, kan een strategie gericht op de status quo juist heel rationeel zijn. Rekenkamers die zich daarvan bewust zijn, beseffen dat het krediet om ongemakkelijke waarheden te verkondigen niet oneindig is en zullen het dus gericht en met mate inzetten. Wie dat krediet wil verhogen, moet de positie versterken.

De waarborg tegen de zichtbare en onzichtbare isolatie kan niet alleen het versterken van de onafhankelijkheid zijn. Ook als de institutionele onafhankelijkheid wordt versterkt met meer financiële zekerheid voor rekenkamers blijft het risico op een irrelevante evenwichtstoestand bestaan. De bedreiging voor het functioneren van rekenkamers komt niet van het gebrek aan onafhankelijkheid,

¹⁴ Rob Paulussen, *Perspectief op positie. Meta-analyse en metadossier Rekenkameronderzoek over de positie van de volksvertegenwoordiging*, Gouda: 2025.



maar uiteindelijk ook van het gebrek aan afhankelijkheid. Rekenkamers zijn, bot gezegd, nergens voor nodig. Bij de Algemene Rekenkamer is bijvoorbeeld sprake van een competentieafhankelijkheid: de nationale begrotingscyclus kan niet rechtmatig worden voltooid zonder een verklaring voor goedkeuring van de Algemene Rekenkamer. Dat verschaft de Algemene Rekenkamer een hefboom om de eigen positie te handhaven. Ook als de Algemene Rekenkamer ter gelegenheid van verantwoordingsdag ongevraagd ongemakkelijke waarheden verkondigt, dan nog is het geen optie om de Algemene Rekenkamer door het dichtdraaien van de geldkraan in te laten slapen of effectief te negeren. Hij is simpelweg onmisbaar voor het eigen functioneren van de volksvertegenwoordiging.

In dit perspectief valt op dat de decentrale rekenkamers in het geheel niet over een dergelijke competentieafhankelijkheid beschikken. Geen ander orgaan heeft de rekenkamer juridisch nodig voor het eigen functioneren. Het zou natuurlijk goed zijn als iedereen de rapporten van de rekenkamer goed tot zich neemt, maar verplicht is het niet. Over een wettelijke rol in de begrotingscyclus beschikken de lokale rekenkamers uitdrukkelijk niet, die is voorbehouden aan de gemeentelijke accountant. Dit gebrek aan competentieafhankelijkheid komt boven op de reeds eerder gesignaleerde inherente kwetsbaarheid in de positie van rekenkamers als ze ongevraagd ongemakkelijke waarheden verkondigen.

3.6 Conclusie

De (re)constructie van het wettelijk ontwerp achter de decentrale rekenkamerfunctie levert het volgende beeld op. Centraal staat de onderzoeksbevoegdheid, waarmee rekenkamers gevraagd en ongevraagd gemakkelijke en ook ongemakkelijke waarheden verkondigen. Ongevraagd, omdat rekenkamers zelf bepalen waar ze onderzoek naar doen. Ze zijn (inmiddels) autonoom in hun onderzoeksagenda. Ongemakkelijk, omdat rekenkamers functioneren in een politiek-bestuurlijke context maar zelf gebonden zijn aan de specifieke rationaliteit van doelmatigheid, en doeltreffendheid en rechtmatigheid. En waarheid, omdat rekenkamers niet alleen gegevens verzamelen maar uiteindelijk ook een oordeel vellen. Rekenkamers staan daarmee in de klassieke traditie van het vrijmoedig spreken van de waarheid (*parrèsia*). Het *speaking truth to power* van journalisten, in het geval van rekenkamers meer specifiek: *speaking policy to politics*. Met hun onderzoeksbevoegdheid zouden rekenkamers drie functies moeten vervullen: Versterking (in het verleden hulptroep genoemd) van de volksvertegenwoordiging in de controlerende rol tegenmacht op lokaal niveau binnen de publieke verantwoording van publieke middelen en leermeester van het de hele politiek-bestuurlijke organisatie.

Rekenkamers zijn dus inherent kwetsbaar. Aan de uitoefening van de bevoegdheid zijn geen sancties verbonden en op hun boodschap zit niet iedereen automatisch te wachten. Om die reden is functionele onafhankelijkheid een belangrijk vereiste: de vrijheid om de functie naar eigen inzicht te vervullen. In het wettelijk kader is dit uitgewerkt in eisen van rechtspositionele en institutionele onafhankelijkheid. Leden van rekenkamers kunnen niet zomaar worden ontslagen en rekenkamers hebben echt recht op de informatie die ze nodig hebben voor hun functioneren, zelfs als dit lokaal niet altijd goed blijkt te gaan. In het verloop van de tijd heeft de derde functie van rekenkamers een steeds groter accent gekregen. Waar de



bijdrage van rekenkamers aan een lerende organisatie in de beleidstheorie nog een duidelijk ondergeschikte rol speelt aan de bijdrage aan de controlerende rol van de raad, is de doorwerking van rekenkamerrapporten in de (uiteindelijk) de maatschappelijke resultaten van het beleid een steeds groter thema geworden. Deze accentverschuiving binnen de drie functies van rekenkamers heeft de eisen van aan de onafhankelijkheid van de rekenkamers verder opgeschroefd. Waar een rol van de raad bij de vaststelling van de onderzoeksagenda van een rekenkamercommissie door Elzinga nog werd verdedigd, vereisen de tweede en de derde functie meer afstand tot de volksvertegenwoordiging. Met het weren van actieve politici uit rekenkamers in de Wet versterking decentrale rekenkamers is deze ontwikkeling voltooid.

Met de toenemende onafhankelijkheid van rekenkamers groeide ook de afstand tot de volksvertegenwoordiging. De afhankelijkheid van volksvertegenwoordiging werd daarmee ook een risicofactor die zich met name in de financiële relatie doet gevoelen. Als het eigenaarschap bij de volksvertegenwoordiging wegzakt of er zijn in een voorkomend geval slechte ervaringen met een specifieke rekenkamer, wordt het gebrek aan zekerheid over de middelen een bedreiging van de institutionele onafhankelijkheid van rekenkamers. Een juridische versterking van minimale middelen voor een rekenkamer, zoals die ook voor de ombudsfunctie is geëxpliciteerd, had goed gepast bij de overige versterking van de onafhankelijkheid.

Ondertussen levert het enkel versterken van de onafhankelijkheid ook weer nieuwe kwetsbaarheden op. Te veel onafhankelijkheid kan omslaan in isolatie als die niet ook wordt gecompenseerd met voldoende afhankelijkheid van andere organen. Een typisch voorbeeld van een dergelijke competentieafhankelijkheid is de rol die de Algemene Rekenkamer op nationaal niveau speelt in het beoordelen van de rechtmatigheid van de begrotingscyclus. Zonder een oordeel van de Algemene Rekenkamer kan die cyclus niet worden voltooid. Dat verschaft de Algemene Rekenkamer een hefboom om zijn eigen positie te handhaven, ook bij het verkondigen van ongemakkelijke waarheden aan de Staten-Generaal. Over een dergelijke competentieafhankelijkheid beschikken decentrale rekenkamers in het huidige ontwerp niet. Ze zijn letterlijk nergens voor nodig.

Er zit in het ontwerp van het decentraal bestuur dus bepaald geen garantie dat rekenkamers hun potentie altijd even volledig kunnen waarmaken. De waarborgen tegen een negatieve inmenging in het functioneren van rekenkamers zijn onvolledig door een gebrekkige financiële onafhankelijkheid. In positieve garanties op de onmisbaarheid van de rekenkamer is in het geheel niet voorzien. Het hieruit voortvloeiende risico op onderbenutting van de rekenkamerfunctie heeft zich zichtbaar gemanifesteerd in het verschijnsel van de slapende rekenkamer. Minder zichtbaar zijn de gevallen waarin rekenkamers met een strategie gericht op de status quo in een impliciet evenwicht van non-interventie belanden. Rekenkamers worden dan in staat gesteld hun waarheid te verkondigen en daarvoor voor ook gewaardeerd, maar onder de voorwaarde dat die waarheid niet al te ongemakkelijk wordt.

Rekenkamers zijn in het ontwerp van het decentraal uiteindelijk op zichzelf aangewezen om zowel ongevroegd ongemakkelijke waarheden te verkondigen als om desondanks serieus genomen te blijven worden. Dat is de grote uitdaging



waarop strategieën voor een versterking van de positie van rekenkamers op aan moeten sluiten.

4. Strategieën voor sterkere rekenkamers

Niets doen is altijd een optie, maar in het geval van kwetsbare rekenkamers levert de strategie van de status quo uiteindelijk een evenwicht van non-interventie op: functionele onafhankelijkheid in ruil voor het voorkomen van al te veel ongemak bij het verkondigen van de waarheid. Dat kan acceptabel zijn voor iedereen, maar verder weinig nuttig voor het geheel. Niet alleen is een dergelijke onderuitputting van de rekenkamerfunctie in zichzelf geen zinnige, zuinige en zorgvuldige besteding van gemeenschapsgeld, op de lange termijn schept het wellicht ook voor de leden van rekenkamers zelf minder voldoening. De vele rekenkameronderzoeken naar de doorwerking van de eigen rapporten wijzen in die richting en ook uit de opdracht voor dit rapport kan worden afgeleid dat in de rekenkamergemeenschap meer ambitie leeft dan het handhaven van de status quo.

Om daaraan handen en voeten te geven zal in dit hoofdstuk de reconstructie van het ontwerp van de rekenkamerfunctie in het decentraal bestuur worden doorgezet in strategieën om de status quo te doorbreken. Uitgangspunt zijn het doel en de functies van rekenkamers zoals die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst en de kwetsbaarheden zoals die nu in het ontwerp van het systeem zitten. Dit hoofdstuk identificeert vijf strategieën die rekenkamers zouden kunnen volgen om hun positie te versterken. Omdat een verbetering van het systeem zelf niet de inzet van dit rapport is, zijn de marges voor verbetering smal. Het gaat immers om de vraag hoe je vanuit een kwetsbaar vertrekpunt toch een sterke positie opbouwt. Ook dit rapport bevat dus geen wondermiddelen. Evenmin is het de bedoeling om verschillende strategieën onderling te waarderen of concrete tactieken voor te schrijven. Dat zou ook geen recht doen aan de variëteit van rekenkamers en de verschillende omstandigheden waarin die zich bevinden. Het doel van dit hoofdstuk is slechts om in de veelheid van mogelijke concrete acties die kunnen worden ondernomen om de eigen positie te versterken enige ordening en samenhang aan te brengen vanuit het perspectief van het ontwerp. Het wendbaar toepassen van verschillende strategieën op verschillende momenten in verschillende omstandigheden kan bijdragen aan een sterke rekenkamer. We putten daarbij uit het vele materiaal dat hierover al bestaat, de gesprekken die wij gevoerd hebben en de indrukken die we daarbij hebben opgedaan.

4.1 Basis op orde houden

Omdat hun positie al kwetsbaar genoeg is, kunnen rekenkamers het zich niet veroorloven zelf hun zaakjes niet op orde te hebben. Als er al nauwelijks waarborgen zijn tegen onterechte kritiek, hoeveel te meer zal terechte kritiek dan kunnen worden aangegrepen om een rekenkamer te verzwakken. De eerste strategie die ambitieuze rekenkamers zouden kunnen volgen, is dus het investeren in de eigen basis en de kwaliteit van de eigen producten. Langs de algemene lijn: liever minder rapporten dan slechte rapporten.



Het voorbereidende werk voor deze strategie is al lang gedaan en ruimschoots voorhanden op de website van de Vereniging van Rekenkamers. Bijvoorbeeld in het concrete en gevarieerde Rekenkamerkompas uit 2019. Of in het recente handboek voor rekenkamers. Zorg voor een actueel en relevant onderzoeksprotocol, formuleer een eigen visie en investeer in elkaar. Streef naar een gevarieerde samenstelling van de rekenkamer en houd elkaar bevlogen. En zorg vooral dat er inhoudelijk niets op de rapporten valt aan te merken. Dat betekent ook investeren in de eigen professionaliteit en dat kan niet zonder deel uit te maken van de rekenkamergemeenschap. Onderlinge uitwisseling van de ideeën leidt tot verrijking van het eigen repertoire en daarmee tot meer mogelijkheden om te variëren en te innoveren. Ook dat hoort bij de basis. Stilstand is achteruitgang terwijl juist inhoudelijke verrassing de status quo kan doorbreken.

4.2 Actief de functie versterken

Bovenop de strategie om in ieder geval te voorkomen dat er iets op de rekenkamer of het geleverde werk valt aan te merken, komt de strategie om niet alleen (passief) de basis op orde houden maar ook (actief) de impact van het rekenkamerwerk bevorderen. Voor het beredeneren van strategieën daarvoor is het nodig de drie functies uit het ontwerp van de rekenkamerfunctie te onderscheiden: versterking van de volksvertegenwoordiging (voorheen hulp troep), tegenmacht en leermeester. Achter de verschillende functies liggen immers verschillende mechanismen waarop die strategieën moeten worden afgestemd.

De strategie om de functie versterking van de volksvertegenwoordiging te verdiepen ligt logischerwijze in het investeren in de verbinding met de volksvertegenwoordiging. Dat begint met het bevorderen van de zichtbaarheid van het werk van de rekenkamer en de bekendheid van de leden. De kerstborrel, het rondje langs de fracties en af toe een vergadering bijwonen. Want wie interesse wil kweken moet die ook zelf tonen. Bovenop het investeren in de persoonlijke relaties is het ook van belang om op meer institutioneel niveau contact te onderhouden tussen raad en rekenkamer. De vorm daarvoor wisselt van een informele klankbordgroep vanuit de raad naar een meer formele auditcommissie. Met de *Projectgroep lokale rekenkamers* zijn wij van mening dat de inhoud hier leidend is: een regelmatig overleg over de agenda van de rekenkamer en de behoeften van de raad. Van belang is wel dat de rekenkamer niet uitsluitend in de specialistische technische hoek van het raadswerk belandt, maar vanuit de raad ook het nodige politieke gewicht op de rekenkamer betrokken blijft. Vanuit de strategie om de rol als versterking van de volksvertegenwoordiging te verdiepen, is het goed beseffen dat regulier overleg ook tijd vraagt van raadsleden. Die zullen daarom gevoelig zijn voor de mate waarin er zichtbaar iets gebeurt met de opgehaalde informatie. Koppel dus ook terug als er naar de aangedragen onderwerpen (nog) geen onderzoek wordt gedaan en waarom. En laat ook niet na om, voor zover dat kan, bij het onderzoek dat wel wordt gedaan zichtbaar te maken hoe de informatie vanuit de raad is verwerkt in een vooronderzoek en de focus bij de vraagstelling.

Los van de vraag of een rekenkamer het onderzoek zelf uitvoert, is het voor de relatie met de raad altijd goed om als rekenkamer vanaf het begin tot het eind de volle verantwoordelijkheid te nemen. Het uiteindelijke oordeel moet zichtbaar van de rekenkamer zelf zijn en desgevraagd ook in persoon worden toegelicht door de



leden van de rekenkamer. Logo's en gezichten doen ertoe. Door de investeringen in de persoonlijke bekendheid te koppelen aan eigenaarschap van het onderzoek, bouwt de rekenkamer op de lange termijn aan zijn eigen reputatie als versterking van de volksvertegenwoordiging.

In de tweede functie van decentrale rekenkamers ligt het accent op de bijdrage aan de publieke verantwoording van het bestuur als geheel. De rekenkamer is dan niet zo zeer de specifieke versterking van de volksvertegenwoordiging maar meer tegenmacht in de lokale *checks and balances* in het algemeen. Volgens het ontwerp van de decentrale rekenkamer zou deze functie aansluiten bij de toenemende belangstelling van het algemene publiek voor de doelmatigheid van de overheid. Het veronderstelde mechanisme bij deze functie is dus nieuwsgierigheid. Dat maakt de waarborg van transparantie in het wettelijk kader ook logisch: rapporten moeten altijd vindbaar zijn. Rekenkamers kunnen uiteraard zelf het nodige doen om die vindbaarheid te vergroten en met externe communicatie te bevorderen. Toch ligt het niet in de rede dat de gemiddelde kiezer in campagnetijd de rekenkamerrapporten erbij pakt om de kandidaat-raadsleden ter verantwoording te roepen. In de praktijk spelen de lokale media hierin een bemiddelende rol. In het ideale geval stellen zij namens het publiek de vragen die een rapport oproept en hebben ze ook de informele macht daarvoor de aandacht van de politiek te vragen. In de praktijk zijn er voorbeelden van rekenkamers die op deze manier via de media de impact van hun rapporten vergroten en de publieke verantwoording bevorderen. Als dat de strategie is, kunnen rekenkamers concrete acties op dit mechanisme afstemmen. Door te zorgen dat een rapport publicitaire aandacht krijgt en langs die weg ook een vervolg krijgt binnen de politieke arena. Dat vergt investering in de relatie met de media en het niveau van de communicatie.

De derde functie van decentrale rekenkamers ziet op de doorwerking van de rapporten in de maatschappelijke resultaten van beleid. Een lerende organisatie (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) is dan het ideaal en professionaliteit het veronderstelde mechanisme. Betere resultaten voor de samenleving, dat is toch waar we het allemaal voor doen? Rekenkamers die hun strategie willen richten op deze derde functie, kunnen gebruik maken van het onderzoek dat reeds is gedaan naar de werkzame omgevingsfactoren voor de doorwerking van rekenkamerrapporten. Een deel van die factoren (commitment van de organisatie en politieke klimaat bijvoorbeeld) is niet of nauwelijks rechtstreeks te beïnvloeden door rekenkamers, maar een deel ook wel. In een metastudie naar rapporten over doorwerking analyseert Sjoerd Keulen dat de factoren die te maken hebben met de evaluatiekwaliteit het sterkst zijn.¹⁵ Geen *rocket science* maar wel essentieel: een helder rapport met een concreet handelingsperspectief, op een relevant moment gebracht en met betrokkenheid van de *stakeholders* tot stand gekomen. Hierin is het mechanisme achter de derde functie van rekenkamers herkenbaar. Wie wil inspelen op ieders professionaliteit moet op een zo goed mogelijk moment op een zo helder mogelijke manier klaar zetten wat iemand wél kan doen. Rekenkamers

¹⁵ Sjoerd Keulen, 'De doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek: een empirische zoektocht naar de succesfactoren van gebruik', *Bestuurswetenschappen* 2021(75)/2, p. 82-100.



die hun strategie daarop willen afstemmen kunnen dus met de beïnvloedbare omgevingsfactoren aan de slag en actief inzetten op de bruikbaarheid van de rapporten en aandacht voor de opvolging ervan.

4.3 Dansen met de politieke rationaliteit

De drie functies van rekenkamers in het ontwerp van het lokaal bestuur hebben één ding gemeen: ze zijn gericht op de gemeenteraad als collectief. Verwonderlijk is dat niet, want in de beleidstheorie van de dualisering stond het versterken van de volksvertegenwoordiging als instituut centraal. En rekenkamers en griffiers zijn, als kinderen van de dualisering, nadrukkelijk aan die doelstelling verbonden. En nog altijd is die relatie sterk. In het rapport van de *Werkgroep lokale rekenkamers* is het professionaliseren van de relatie tussen raad en rekenkamer een belangrijke aanbeveling. En professioneel is de relatie volgens de werkgroep als raad en rekenkamer de waarden en principes van ‘het dualisme’ delen.¹⁶ Dat gaat verder dan de herverdeling van bevoegdheden in 2002 en ziet meer principieel op de wijze waarop de raad zijn politieke primaat zou moeten waarmaken: via de kaderstelling vooraf en controle daarop achteraf. Het ongemak van de botsende rationaliteiten bij het *speaking policy to politics* zou zich in deze theorie eigenlijk ook niet moeten voordoen, want een gemeenteraad die het dualisme in deze zin heeft geïnternaliseerd is natuurlijk óók zeer geïnteresseerd in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid. Een werkelijk gedualiseerde gemeenteraad gaat zijn rekenkamer als vanzelf op waarde schatten. En waar gemeenteraden hun rekenkamer niet benutten omdat ze zelf nog te weinig dualistisch opereren, ligt in dat laatste de sleutel tot verbetering. Met de strategieën uit 4.2 om de functies te versterken zoals die besloten lagen in de beleidstheorie van de dualisering, voeden de kinderen van de dualisering uiteindelijk hun ouders op in het dualisme. Hoe lastig dat ook moge zijn vanuit een kwetsbare positie, dat is wat rekenkamers te bieden hebben. *Frappez toujours*.

Een in dit opzicht alternatieve strategie berust op dezelfde analyse, maar accepteert dat de raad ook een politiek orgaan is en dat op zijn eigen manier moet mogen blijven. Een gemeenteraad is niet alleen een collectief dat als instituut opereert, maar ook een verzameling fracties die zich ieder voor zich in een electorale dynamiek met hun eigen achterban bevinden en onderling naar meerderheden streven. Vaak ligt de loyaliteit van individuele raadsleden zelfs primair bij de fractie, dan bij de coalitie en pas daarna bij de raad als geheel. De inherente spanning tussen de rationaliteiten van raad en rekenkamer zit dus ingebakken in het systeem en is niet iets wat er bij welbegrepen dualisme eigenlijk niet zou mogen zijn. In deze benadering ontstaat meer ruimte voor rekenkamers om een strategie te ontwikkelen die meer inspeelt op het politieke karakter van de raad: dansen met de politieke rationaliteit.

Rekenkamers voelen zich traditioneel bepaald niet aangetrokken tot de politieke hitte van het moment. De klassieke onderwerpen van rekenkamerrapporten lagen vanouds meer op het terrein van het intern-financieel beheer dan op de politieke beleidsdossiers. Inmiddels doen rekenkamers steeds vaker ook onderzoeken naar

¹⁶ Rapport werkgroep 2019, p. 20. In het inspiratiekader dat specifiek op deze aanbeveling voortborduurt komt de norm van het dualisme sterk terug in de gespreksvragen.



inhoudelijke beleidsthema's en betrekken zij daarin ook de rol van de volksvertegenwoordiging. Maar de meta-analyse van Rob Paulussen laat zien dat rekenkamers daarbij wel de volksvertegenwoordigende rol en de relatie met de samenleving vermijden en liever ingaan op de kaderstellende rol en de interne relatie met het college. Onderwerpen waarover in de volksvertegenwoordiging de opvattingen sterk uiteenlopen hebben nog altijd niet de voorkeur. Het adagium is nog sterk dat een rekenkamer geen afrekenkamer moet worden en zich dus buiten het politieke krachtenveld moet houden.

Uit het ontwerp van de rekenkamerfunctie volgt evident dat rekenkamers een onafhankelijke positie moeten handhaven. De rekenkamer doet nooit zelf aan politiek in de zin dat ze inhoudelijk een eigen agenda nastreven of zich voor het karretje van een specifieke partij laten spannen. Ze nemen ook geen politiek standpunt in. Maar de vraag is of er niet meer ruimte is om gebruik te maken van de categorie van de overlappende rationaliteiten. Waarom zou een rekenkamer géén onderzoek naar een bepaald onderwerp kunnen doen omdat het óók een politiek beladen onderwerp is? Of nog sterker: waarom zou een rekenkamer binnen de eigen criteria voor de onderzoeksagenda niet vaker actief zoeken naar de onderwerpen die er ook politiek toe doen? Dat is de strategie van het dansen met de politieke rationaliteit. Zolang een rekenkamer zichzelf kan blijven, is er geen reden om je niet te begeven in het lokale krachtenveld. Een politiek gevoelig onderwerp is immers per definitie een relevant onderwerp. En waar de politieke rationaliteit gelijk oploopt met de insteek van de rekenkamer kan daar ook actief gebruik van gemaakt worden. Zolang rekenkamers hun aandacht gelijkelijk over de verschillende fracties kunnen verdelen, is het geen verlies aan onafhankelijkheid om actief te zoeken naar vraagstukken waar een deel van de raad bijzondere belangstelling voor heeft. En het niet bij het onderzoek betrekken van die raadsleden die meer of minder toevallig een bijzondere belangstelling voor een specifiek onderzoek hebben, is in de strategie van dansen met de politieke rationaliteit een gemiste kans. Want die raadsleden zijn later ambassadeurs van de rekenkamer.

Een dergelijke strategie is natuurlijk niet zonder risico's. Want als de rekenkamer er niet in slaagt zijn aandacht overtuigend te verdelen over de verschillende politieke belangen kan een partijdige reputatie ontstaan. Griffiers die hun functie strategisch willen invullen, lopen een vergelijkbaar risico. Dat noopt tot voorzichtigheid. Als het niet om de raad als collectief gaat, moet het wel altijd om alle fracties gezamenlijk blijven gaan. Rekenkamers zijn geen vorm van fractieondersteuning of het wetenschappelijk bureau van een politieke partij. Maar tussen een griffier die de raad terzijde staat en de fractieondersteuning die één fractie terzijde staat is ruimte voor de rekenkamer als een kritische vriend van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Aan de rand van de afgrond groeien uiteindelijk de mooiste bloemen, ook voor een rekenkamer. En de ruimte daarvoor is groter naar de mate rekenkamers kunnen terugvallen op een stevige positie in de lokale constitutie.

4.4 Positie opbouwen in de lokale constitutie

Decentrale rekenkamers zijn na twintig jaar een vast onderdeel geworden van de lokale constitutie. Op een enkele uitzondering na wordt hun bestaan niet meer betwist. Het lokaal bestuur behoort naar algemene opvatting een rekenkamer te



hebben en wie daar anders over dacht kon op een goed gesprek met een projectgroep rekenen. Hoewel op papier overal dezelfde rekenkamer onderdeel van de lokale constitutie vormt, zijn er grote verschillen in de positie die rekenkamers innemen. De rekenkamer is op papier oeven kwetsbaar, maar in de praktijk kan het wel degelijk een institutie van formaat zijn. Een deel daarvan overal hangt natuurlijk samen met de personen die in een voorkomend geval de rekenkamerfunctie vervullen, maar een rekenkamer is ook een informele institutie in sociologische zin. Dat wil zeggen een herhaalde, normatieve handelingspraktijk. De positie van een specifieke rekenkamer bestaat uiteindelijk uit lokale reputatie, de lokale tradities en conventies, de lokale precedentes en de lokale verwachtingen en ervaringen. Actuele personen kunnen daar iets aan toevoegen of iets vanaf doen, maar zullen zich altijd tot de institutie moeten verhouden. Overal in Nederland is op papier dezelfde burgemeester ingeregeld, maar overal speelt het ambt van de burgemeester weer een andere rol.

Rekenkamers kunnen dit inzicht gebruiken om de kwetsbaarheid in het ontwerp van de rekenkamerfunctie te compenseren met een stevigere positie in de informele lokale constitutie. De marges zijn natuurlijk smal en succes vereist een lange adem, maar het is mogelijk actief te streven naar het vestigen en bevorderen van normatieve handelingspraktijken die de positie van rekenkamers verstevigen. Op de juiste momenten pleiten voor de verordening waarmee de vergoeding van rekenkamerleden meebeweegt met de vergoeding van raadsleden bijvoorbeeld. En rekenkamers die actief een rooster van aftreden hanteren, eigen opvattingen hebben over het profiel van de gewenste opvolger en de raad aanbieden te helpen zoeken naar een droomkandidaat in het eigen netwerk, kunnen op termijn een traditie van coöptatie creëren die de rechterlijke macht ook kent. Dan ligt de lat voor de raad om in een voorkomend geval een onwelgevallige voordracht niet over te nemen hoger en is de positie van de rekenkamer in de lokale constitutie sterker. Op termijn kan dan zelfs de autonome groei van het eigen budget worden verzekerd in de lokale verordening.

Een strategie gericht op het uitbouwen van de positie in de lokale constitutie zal bij gebleken succes vroeg of laat op de machtsvraag stuiten. Versterking van de positie van de een is een verzwakking van de positie van de ander. Deze strategie kan dus ook niet zonder bezinning op bondgenoten en gedeelde belangen. Voor rekenkamers ligt het dan voor de hand om actief te investeren in de relatie met de burgemeester als voorzitter van de raad en de griffier als eerste adviseur van raad. Rekenkamers met een secretaris die op de griffie is ingebed hebben dan bijvoorbeeld vaak een betere uitgangspositie dan rekenkamers die veel meer vanaf buiten moeten opereren. Zij kunnen ook bevorderen dat de aandacht voor rapporten van de rekenkamer en voor de opvolging van de aanbevelingen stevig verankerd raken in de werkprocessen rondom de gemeenteraad. Ook dat is onderdeel van de lokale constitutie.

4.5 Omgekeerde doorwerking

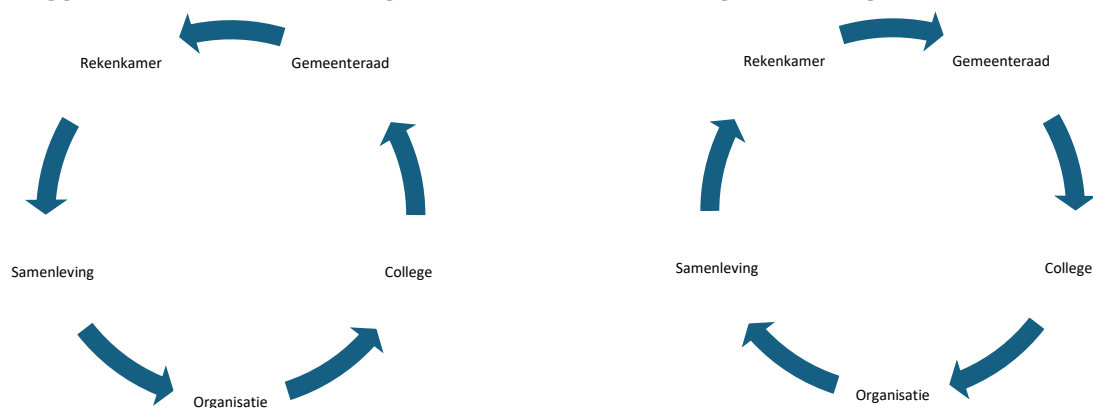
De verschillende strategieën die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt zijn niet bedoeld rekenkamers tot een keuze te dwingen. Variaties en combinaties (wendbaar per situatie, doel en onderzoek) zijn tot op grote hoogte mogelijk en wenselijk. Maar daar zitten grenzen aan. Rekenkamers die zwaar inzetten op de druk die zij via de



media van buiten op de gemeenteraad kunnen zetten, zullen dat merken als ze daarnaast proberen hun profiel als versterking van de raad proberen op te poetsen. Dat zijn strategieën die niet tot het oneindige samen kunnen blijven gaan. Evenzo zit er potentiële spanning tussen het bevorderen van de politieke en publieke controle en de uiteindelijke doorwerking van rekenkamerrapporten in de resultaten van beleid. Voor dat laatste is commitment van de ambtelijke organisatie een van de belangrijkste doorwerkingsfactor. Onder 4.2 werd dat niet gezien als een factor waar een rekenkamer zelf veel invloed op heeft. Toch is er een strategie denkbaar die de invloed van rekenkamers op het commitment van de ambtelijke organisatie probeert te vergroten. In potentie is de ambtelijke organisatie immers een natuurlijke bondgenoot van de rekenkamer, hoewel de rekenkamer ook altijd een kritische vriend blijft. Ze hebben beide een rol in het ideaal van *speaking policy to politics*, zij het dat de één vanuit een onafhankelijke positie ten opzichte van de macht opereert en de ander vanuit een positie van ondergeschiktheid. In die zin zou het logisch zijn als juist de ambtenaren in de antwoorden op schriftelijke vragen uit zichzelf naar rekenkamerrapporten verwijzen.

Toch is de synergie tussen rekenkamers en ambtelijke organisatie niet overal even optimaal. Een belangrijke reden daarvoor is dat ambtenaren de samenwerking met de rekenkamer niet altijd los zullen kunnen zien van het uiteindelijke oordeel dat de rekenkamer in alle openbaarheid zal gaan vellen wat dat verder zal doen in de politiek bestuurlijke dynamiek. Dat maakt ambtenaren defensiever dan goed zou zijn voor de veilige leeromgeving. Het is nu eenmaal lastig om kwetsbaar en eerlijk te zijn in een situatie waarin ook materiaal wordt verzameld waarover jouw baas zich later over heeft te verantwoorden. Dat geldt te meer waar de interactie tussen de rekenkamer en ambtenaren geen persoonlijke ontmoeting is waarin eigen vertrouwelijkheid zou kunnen ontstaan, maar alles op papier en via de lijn wordt afgedaan.

De vraag is of dat niet anders kan. Het is denkbaar om de impact van het werk van de rekenkamer niet alleen te beredeneren vanuit de doorwerking van rapporten. Typische doorwerking verloopt immers vanuit de raad, naar het college, naar de ambtelijke organisatie, naar de samenleving, soms voorgesteld als steeds bredere (doorwerkings)cirkels. Dat kan ook andersom worden gedacht, waarbij de rekenkamer begint bij de samenleving en de ambtelijke organisatie en alleen opschaalt naar het college en naar de gemeenteraad voor zover er implicaties voor bestuur en beleid zijn. Bevindingen hoeven veel minder te worden teruggeredeneerd naar een gebrek aan kaderstelling door de gemeenteraad.



Rekenkamers die de relatie met de ambtelijke organisatie versterken door hun onderzoek voor of na of los van het oordeel ook organiseren als gezamenlijk actieonderzoek naar daadwerkelijke verbetering, versterken daarmee ook hun positie in de lokale constitutie. Niet alleen krijgt de rekenkamer meer via het vertrouwen van de ambtelijke organisatie toegang tot meer kennis dan waarop enige wet ooit recht kan geven, de ambtelijke organisatie is ook een machtige bondgenoot. Tegelijkertijd zijn ook aan deze strategie risico's verbonden. Wantrouwende oppositie in de gemeenteraad kan een nauwe samenwerking tussen rekenkamer en ambtelijke samenwerking percipiëren als partijdigheid. Hoewel de vraag blijft hoeveel rekening daarmee gehouden moet worden, blijft het een risico. Het is van belang dat de rekenkamer haar onafhankelijkheid wel bewaakt en een kritische vriend blijft.



Bijlage : Enquête

Welke onderwerpen of thema's zou de rekenkamer volgens u moeten onderzoeken om relevanter te zijn voor de raad?

- Onderwerpen met maatschappelijke impact.
- Effectiviteit van beleid
- Thema's die nu spelen. Bestaanszekerheid, buitenruimte, financiën
- Vastgoedbeleid
- Zie hieronder, het gaat om dat te onderzoeken waar al vragen over zijn bij college, raad of ambtelijke organisatie. Het type onderzoek maakt dan niet uit.
- Onderwerpen die onderhavig zijn aan politieke keuzes en invloed.
- Voor komende periode zouden onderwerpen in de omgevingswet, sociaal domein, digitalisering, gebruik algoritmes bij overheidsbesluiten. Op dit laatste onderwerp heeft niemand echt zicht en controle. Best link.
- Inhuur externen; inkoop.
- onderwerpen die kunnen bijdragen aan verbetering in mijn gemeente, naast de bredere onderwerpen die in alle deelnemende gemeenten spelen.
- Onderwerpen die van groot belang zijn voor inwoners en waar de tegenstellingen groot zijn. Of evaluatief onderzoek wanneer er ergens iets mis lijkt te zijn gegaan.
- Onderwerpen die de financiële huishouding onder de loep nemen.
- Geen interne, maar maatschappelijk relevante thema's
- Gelieerde instellingen zoals Wgr organen, afdelingen die met een been buiten de lijnorganisatie staan (museum, sportbedrijf, projectleiders)
- Mijn ervaring is dat de rekenkamer in mijn gemeente naarstig op zoek is naar onderwerpen die ze zouden kunnen onderzoeken waarmee ze zich op de kaart kunnen zetten. . Ik (ambtenaar) kreeg laatst de vraag vanuit rekening kamer of er wellicht een thema was in mijn werk waar het zinvol was als er politieke aandacht voor zou zijn. Daar zouden ze dan dmv van een onderzoek aan kunnen bijdragen...
- Betaald parkeren
- Belastingen
- Meer onderzoeken naar de efficiëntie van beleid. Wordt het gevoerde beleid effectief en efficiënt uitgevoerd en gemonitord?
- Wijze waarop tegenspraak binnen ambtelijke organisatie is geborgd
- Wijze waarop inwonersbetrokkenheid is geregeld
- polarisatie en misinformatie als gevolg van X facebook etc..
- de kosten en toegevoegde waarde van schriftelijke artikel 41 vragen (maar dat is ook een beetje eigenbelang als collegelid)
- Goed uitluisteren van wensen voor onderzoek naar politiek relevante items.
- wmo zorg en jeugdzorg
- grip op grote projecten
- onderwerpen waar we risico's op lopen

