

Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer

Inspiratiekaders

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

NVRR
Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies

VNG
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

VERENIGING VAN GRIFFIERS

Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer

2 november 2020

Deze inspiratiekaders zijn ontwikkeld door CVCEI in samenwerking met Berenschot, begeleid door een klankbordgroep bestaande uit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) en de Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers (VvG). Met dank aan de bijdragen vanuit gemeenteraden, rekenkamers en griffies, alsmede van experts aan het tot stand komen ervan.

Inhoudsopgave

1. Inspiratiekader 1: Vormgeven van een professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college en ambtelijke organisatie) 5

1.1 Aanleiding 5
1.2 Doel 5
1.3 Leeswijzer 6
1.4 Analysekader 6
1.5 Blok 1: (Zelf)scan 8
1.6 Blok 2: Het gesprek, gericht op een handelingsperspectief 12
1.7 Blok 3: Het handelingsperspectief – *good practices* 13

2. Inspiratiekader 2: Vormgeven van een professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college en ambtelijke organisatie) 18

2.1 Aanleiding 18
2.2 Aanpak 19
2.3 Doel, opbouw en wijze van gebruik 20
2.4 Deel 'Samenvattend: een passend budget voor de rekenkamer' 21
2.5 Deel 'Zes overwegingen om te komen tot een passend budget' 24
2.6 Deel Dashboard en scenario's 32

3. Inspiratiekader 3: Samenwerking voor en door de rekenkamer 47

3.1 Doel 47
3.2 Motieven, succesfactoren en aandachtspunten 49
3.3 Inspiratiekader: structurele samenwerking 52
3.4 Inspiratiekader: incidentele samenwerking 59
3.5 Inspiratiekader: samengaan van lokale rekenkamers na gemeentelijke herindeling 66

Inleiding

Lokale rekenkamers doen onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur en zijn daarmee van groot belang voor de controlerende en kaderstellende rollen van gemeenteraden. In 2019 heeft een werkgroep lokale rekenkamers geconstateerd dat versterking en professionalisering van lokale rekenkamers mogelijk en gewenst is en stelde daartoe voor een handreiking te ontwikkelen om gemeenten houvast te bieden bij de verdere professionalisering.

Ter uitwerking van die aanbeveling hebben organisatieadviesbureaus CVCEI en Berenschot in opdracht van BZK en met medewerking van een klankbordgroep bestaande uit de VNG, de Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies, de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, en de Vereniging van Griffiers een drietal inspiratiekaders samengesteld met inspirerende informatie over een effectieve invulling van de rekenkamer.

De inspiratiekaders bevatten informatie en tools over:

1. Het versterken van de professionele relatie tussen raad en rekenkamer.
2. Hoe voer je het goede gesprek tussen raad en rekenkamer over het toekennen van een passend budget voor de rekenkamer.
3. Welke mogelijkheden zijn er om structurele en incidentele samenwerking tussen rekenkamers te organiseren; en hoe kunnen herindelingsgemeenten hun rekenkamer tijdens de herindeling blijven benutten.

De inspiratiekaders zijn in de eerste plaats bedoeld als hulpmiddel voor de projectgroep lokale rekenkamers, die cf. de aanbeveling van de werkgroep lokale rekenkamers, in 2021 gemeenten waar nodig en gewenst meerjarig gaat ondersteunen bij het inrichten van een leerproces opdat gemeenteraden optimaal gebruik kunnen gaan maken van hun rekenkamer. De inspiratiekaders kunnen nu ook al door andere gemeenten worden toegepast, mits onder professionele begeleiding. De inspiratiekaders zijn in hun huidige vorm levende documenten. Zij worden het komende jaar waar nodig verder aangescherpt en toegankelijk gemaakt om het gebruiksgemak verder te vergroten. De betrokken organisaties nodigen geïnteresseerden daarom uit om hun visie te geven op de inhoud van de inspiratiekaders. Dit kan bijvoorbeeld door een mail te sturen naar info.openbaarbestuur@minbzk.nl.



Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer

Inspiratiekader 1

Handvatten voor een dialoog en handelingsperspectief

1. Inspiratiekader 1: Vormgeven van een professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college en ambtelijke organisatie)

1.1 Aanleiding

Om in haar beleid ter bevordering van een effectieve invulling van lokale rekenkamers[1] goed te kunnen aansluiten op de in de praktijk ervaren uitdagingen, heeft het ministerie van BZK een onafhankelijke werkgroep Lokale rekenkamers ingesteld. Opdracht voor deze werkgroep was om in gesprekken met gemeenten:

- Informatie te verzamelen over de toegevoegde waarde van lokale rekenkamers vanuit de optiek van gemeenteraadsleden en hoe rekenkameronderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het leervermogen van de overheid.
- Individuele gemeenten, daar waar nodig, handvatten te bieden om het instrument rekenkamer te verstevigen.

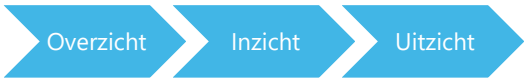
In 2019 heeft de werkgroep een advies uitgebracht. Een centrale aanbeveling van de werkgroep is om een (tijdelijke) projectgroep Kwaliteitsimpuls lokale rekenkamers in te stellen die gedurende een aantal jaren het leerproces in gemeenten aanjaagt en stimuleert, in samenhang met de activiteiten van andere actoren zoals de NVRR. De minister van BZK is voornemens om deze aanbeveling over te nemen.

De werkgroep heeft tevens geadviseerd om, ter ondersteuning van de voorgenomen projectgroep, maar ook ten behoeve van gemeenten zelf, aanvullend onderzoek te laten doen naar hoe een professionele relatie tussen rekenkamer en raad, en in het verlengde daarvan, college en organisatie.

De lokale rekenkamer is een onafhankelijke 'hulptroep' van de gemeenteraad. Het doel van de rekenkamer is het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De gemeenteraad kan de onderzoeken van de rekenkamer gebruiken bij het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende taken. Een professionele relatie tussen raad en rekenkamer is cruciaal voor het functioneren van de rekenkamer en het gebruik van de rekenkameronderzoeken door de raad. Zo'n professionele relatie ontstaat niet vanzelf: deze moeten partijen opbouwen én onderhouden. Dit inspiratiekader wil daarbij helpen. Hierin is bovendien aandacht voor de relatie met college en ambtelijke organisatie, vanuit hun betrokkenheid bij de rekenkamer.

1.2 Doel

Dit inspiratiekader heeft als doel om in een specifieke gemeente een leerproces te faciliteren, gericht op het versterken van de professionele relatie tussen raad en rekenkamer en college/ambtelijke organisatie). Het inspiratiekader bestaat uit drie blokken:



[1] De Gemeentewet bepaalt dat de raad moet kiezen tussen een rekenkamer of een rekenkamerfunctie. Omwille van leesbaarheid wordt in dit inspiratiekader consequent de term 'rekenkamer' aangehouden; dit slaat op beide modellen. Op moment van schrijven ligt er bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel waarvan de kern is dat de wettelijke mogelijkheid vervalt om te kiezen voor een rekenkamerfunctie. De raad moet voortaan een onafhankelijke rekenkamer instellen. Het gezamenlijk met andere gemeenten vormgeven van zo'n onafhankelijke rekenkamer blijft wel mogelijk. Door de onafhankelijke rekenkamer te positioneren als het enige instituut dat is belast met het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, wordt volgens de memorie van toelichting van het wetsvoorstel haar positie versterkt.

- Door middel van een **(zelf)scan** geeft het een ***overzicht*** van hoe de verschillende betrokkenen aankijken tegen de meerwaarde van de rekenkamer en de wijze waarop de rekenkamer in de eigen gemeente invulling krijgt. De (zelf)scan is nadrukkelijk niet gericht op waarheidsvinding en is ook niet representatief, maar een voorbereiding op het gesprek.
- De (zelf)scan is het startpunt voor een **gesprek** tussen betrokkenen, waarin zij ***inzicht*** krijgen in elkaars perspectieven en waar deze elkaar versterken of juist botsen. Het inspiratiekader bevat handvatten voor het voeren van dit gesprek.
- Dit leidt tot ***uitzicht***: een gezamenlijk beeld van de waarde van de rekenkamer en hoe de relaties daaromheen professioneel vorm te geven én te onderhouden. Hieruit volgt een **handelingsperspectief** met een set afspraken tussen raad en rekenkamer over hoe verder te werken aan de professionele relatie. Ten behoeve van dit handelingsperspectief zijn in dit inspiratiekader een aantal *good practices* opgenomen.

Voor wie is dit inspiratiekader?

Het inspiratiekader is in eerste instantie ontwikkeld voor de nog te vormen projectgroep lokale rekenkamers. Deze projectgroep zal, in navolging van de werkgroep lokale rekenkamers, gesprekken voeren in gemeenten met de diverse betrokkenen over de inrichting en invulling van de lokale rekenkamer. De scan vormt de basis; de projectgroep faciliteert het gesprek en helpt bij het formuleren van een handelingsperspectief.

Gemeenten kunnen de scan ook zelfstandig gebruiken (zonder tussenkomst van de projectgroep). Sterk aanbevolen is om te zorgen voor onafhankelijke begeleiding bij het gezamenlijk duiden van de uitkomsten van de scan in het gesprek. Zeker wanneer er een zekere spanning zit op de relaties tussen de betrokken partijen, helpt het als de facilitator geen onderdeel is van het krachtenveld maar vanuit een onafhankelijke positie deze spanning kan benoemen.

1.3 Leeswijzer

Paragraaf 1.4 bevat het analysekader waarlangs wij de professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college en ambtelijke organisatie) in de (zelf)scan in beeld brengen.

Daarna volgen er drie blokken van het inspiratiekader:

1. In blok 1 (paragraaf 1.5) staat de (zelf)scan, bestaande uit een aantal stellingen op de vier aspecten van het analysekader.
2. Blok 2 (paragraaf 1.6) geeft handvatten voor het voeren van het gesprek op basis van de uitkomsten van de (zelf)scan. Als gezegd is het van belang dat dit gesprek door een onafhankelijke facilitator wordt begeleid.
3. Tot slot geven we in blok 3 (paragraaf 1.7) inspiratie voor het (verder) verbeteren van de professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college en ambtelijke organisatie), in de vorm van good practices die we in verschillende gemeenten zijn tegengekomen.

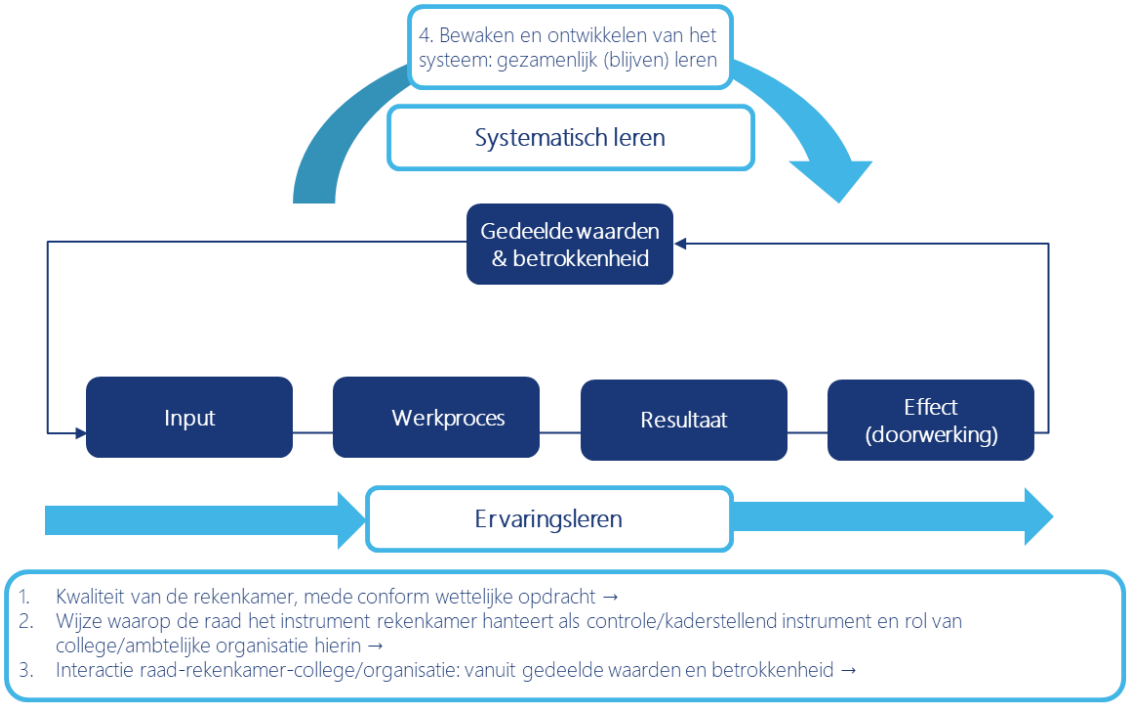
1.4 Analysekader

In de (zelf)scan staan vier samenhangende aspecten van een professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college/ambtelijke organisatie vanuit hun specifieke betrokkenheid) centraal:

1. De wijze waarop de raad het rekenkameronderzoek gebruikt als controle/kaderstellend instrument en rol van college/ambtelijke organisatie hierin:
    - *Hoe organiseert de raad de input, het werkproces, de resultaten en effecten (doorwerking) in relatie tot de rekenkamer?*
    - *In tweede instantie stellen we deze vraag ook aan het college/de ambtelijke organisatie.*
2. De kwaliteit van de rekenkamer, (mede) conform wettelijke opdracht:
    - *Hoe organiseert de rekenkamer haar input, werkproces, resultaten en effecten (doorwerking)?*

3. De interactie tussen raad en rekenkamer (en college/ambtelijke organisatie): vanuit gedeelde waarden en betrokkenheid:
    - *Hoe geven betrokkenen hun interactie vorm in het proces van input naar effect (doorwerking), en hoe leren zij hierover met elkaar (vanuit ervaring)?*
4. Bewaken en ontwikkelen van het systeem: gezamenlijk (blijven) leren:
    - *Hoe werken betrokkenen gezamenlijk aan het 'systeem' waarin de rekenkamer functioneert?*

De volgende figuur geeft de samenhang tussen de vier aspecten van het analysekader weer.



Figuur 1. Analysekader professionele relatie raad - rekenkamer (en college/ambtelijke organisatie)

Dit inspiratiekader ziet op een professionele relatie tussen raad en de rekenkamer. Een complicerende factor in deze relatie is dat "de raad" niet bestaat. Raden bestaan uit fracties, die op hun beurt bestaan uit individuen. Een van de bevindingen van de werkgroep lokale rekenkamers was dat individuele en collectieve ervaringen van raadsleden, fracties of de raad met de rekenkamer de professionaliteit van de relatie beïnvloeden. In sommige gemeenten vindt de hele raad de rekenkamer van meerwaarde en is tevreden met het functioneren (of juist niet). Echter, in de meeste gemeenten werkt de natuurlijke spanning tussen coalitie en oppositie door de waardering van de rekenkamer en haar producten. Ook komt het voor dat individuele raadsleden vanuit een eerdere functie (bijv. het raadslidmaatschap in een andere gemeente, of een baan als gemeenteambtenaar) een (positieve of minder positieve) ervaring hebben met het fenomeen 'rekenkamer', wat hun relatie met de huidige rekenkamer kleurt.

In de (zelf)scan zijn deze nuances lastig te vatten. De scan beoogt een eerste indruk te geven van hoe verschillende betrokkenen aankijken tegen de relaties tussen de gremia rekenkamer, raad, college en ambtelijke organisatie. Waar passend geven de stellingen ruimte om mogelijke verschillen bínnen de raad te benoemen. In het op de (zelf)scan volgende gesprek dient hiervoor expliciet aandacht te zijn.

1.5 Blok 1: (Zelf)scan

1.5.1 Inleiding

Doel: ***Overzicht*** van hoe de verschillende betrokkenen aankijken tegen de meerwaarde van de rekenkamer en de wijze waarop de rekenkamer in de eigen gemeente invulling krijgt.

De (zelf)scan bestaat uit een aantal stellingen per onderdeel uit het analysekader. Per onderdeel vragen we de betrokkenen naar hun inschatting van de *feitelijke* situatie [we kunnen checken of deze inschatting overeenkomt met hoe het in de praktijk daadwerkelijk is] en hun beelden over hoe de rekenkamer wordt beleefd.

De betrokkenen geven per stelling aan in hoeverre ze het hiermee eens of oneens zijn. Op deze manier worden de beelden verzameld die de betrokkenen hebben over de professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college/ambtelijke organisatie), als basis voor het gesprek.

De (zelf)scan wordt digitaal ingevuld.[2] Voorafgaand aan het gesprek met de projectgroep ontvangt de griffier van de desbetreffende gemeente een link naar de enquête. De griffier zorgt voor verspreiding onder de gesprekspartners. De scan wordt in elk geval ingevuld door de afvaardiging uit de raad die bij het gesprek aanwezig zal zijn, maar kan vanzelfsprekend ook door de hele raad worden ingevuld. Dit wordt in overleg met de griffier bepaald.

De secretaris van de projectgroep verzamelt de antwoorden en maakt hiervan een korte analyse, inclusief de belangrijkste aandachtspunten voor het gesprek in de gemeente.

1.5.2 Stellingen

Vragen vooraf

1. Wat is uw functie? [drop-down menu met opties: raadslid, griffier, burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris, gemeenteambtenaar, lid van de rekenkamer uit de raad, lid niet uit de raad]
2. Hoelang zit u in deze functie? [drop-down menu: 0-1 jaar; 2-4 jaar; 5-8 jaar; langer dan 8 jaar]
3. *Specifiek voor raadsleden*: Zit uw partij in de coalitie of in de oppositie?

De stellingen op de vier onderdelen kennen een vijfpuntschaal [helemaal oneens – oneens – neutraal – eens – helemaal eens, plus “weet ik niet”].

NB: Niet alle vragen zijn voor elke betrokkene even relevant; invullers hebben daarom ook de mogelijkheid om “weet ik niet” in te vullen.

[2] De stellingen worden geprogrammeerd in een enquête-tool (bijv. surveymonkey of qualtrics).

Onderdeel 1: De wijze waarop de raad het rekenkameronderzoek gebruikt als controle/kaderstellend instrument en rol van college/ambtelijke organisatie hierin

Dit onderdeel redeneert vanuit de gemeenteraad. Zoals beschreven, bestaat de raad uit individuen die fracties vormen. Zo bezien bestaat "de raad" dus niet. Tegelijkertijd zijn sommige aspecten van de wijze waarop de raad het rekenkameronderzoek gebruikt, het resultaat van een bindend raadsbesluit (in meerderheid of zelfs unaniem aangenomen). Sommige stellingen zien daarom op "de raad" als geheel; anderen op de verschillende fracties/individuen binnen de raad.

We onderscheiden twee perspectieven: (a) het proces (van de totstandkoming van het onderzoeksprogramma tot de besluitvorming over de rekenkamerproducten in de raad), en (b) de inhoud (de inhoud van het onderzoeksprogramma, daadwerkelijke producten en de effecten daarvan (doorwerking)).

Onderstaande stellingen zien op beide perspectieven. Sommige stellingen zijn gericht op hoe de deelnemer aan de scan de feitelijke situatie inschat, en andere op de beelden die de deelnemer heeft bij hoe raad en rekenkamer zich tot elkaar verhouden. De eerstgenoemde set dient vooral om zicht te krijgen op de feitelijke situatie, de tweede set dient als basis voor de dialoog tussen de verschillende betrokkenen en het formuleren van een handelingsperspectief met een set afspraken.

Inschatting van de feitelijke situatie:

1. "De raad is eensgezind in haar wensen en verwachtingen ten aanzien van de rekenkamer als het gaat om het *proces*. Bijvoorbeeld over de momenten waarop de raad wordt betrokken of over de wijze van behandelen van de rekenkamerproducten in de raad"
2. "Raadsleden of fracties leveren input voor de onderzoeksagenda van de rekenkamer"
3. "De raad doet weleens een formeel verzoek aan de rekenkamer om een bepaald onderzoek in te stellen. Deze verzoeken worden meestal door de rekenkamer opgepakt"
4. "De raad stelt, in lijn met de Gemeentewet, "voldoende" budget beschikbaar om het onderzoeksprogramma (of de voorgenomen onderzoeksactiviteiten) uit te voeren"
5. "De raad is eensgezind in haar wensen en verwachtingen ten aanzien van de rekenkamer als het gaat om de *inhoud* (het resultaat). Bijvoorbeeld over het aantal, type en diepgang van de onderzoeken"
6. "De raad bespreekt altijd de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer en besluit over het al dan niet overnemen ervan"
7. "De raad heeft gezamenlijk geformuleerd hoe zij de doorwerking van de rekenkamerproducten willen monitoren. Bijvoorbeeld d.m.v. de lijst van toezeggingen die de griffier bijhoudt, jaarlijkse rapportage hierover door de organisatie, een formeel verzoek aan de rekenkamer om periodiek opvolgingsonderzoeken uit te voeren of anderszins"
8. "De opvattingen over de meerwaarde van de rekenkamer lopen binnen de raad uiteen"

Beelden over hoe de rekenkamer wordt beleefd:

9. "De rekenkamer is een belangrijke speler in het democratisch proces"
10. "De producten van de rekenkamer spelen een nuttige rol in het debat in de raad"
11. "Raadsleden hebben voldoende aandacht voor de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer in beleid en/of uitvoering"
12. "De onderzoeksonderwerpen van de rekenkamer sluiten aan bij de thema's waar ik mij als raadslid mee bezig houd of zou moeten houden" / "waar raadsleden zich mee bezig (zouden moeten) houden" (afhankelijk van invuller)
13. "De rekenkamer is van toegevoegde waarde voor het uitoefenen van mijn functie van raadslid" / "voor raadsleden in het uitoefenen van hun functie" (afhankelijk van invuller)

Eventuele opmerkingen: …

Onderdeel 2: Kwaliteit van de rekenkamer, mede conform wettelijke opdracht

Dit onderdeel redeneert vanuit de rekenkamer.

We kijken naar kwaliteit vanuit drie perspectieven: (a) de kwaliteit van het proces, (b) de kwaliteit van de inhoud (het resultaat) en (c) de wettelijke taak van de rekenkamer.

Onderstaande stellingen zien op deze drie perspectieven. Sommige stellingen zijn gericht op hoe de deelnemer aan de scan de feitelijke situatie inschat, en andere op de beelden die de deelnemer heeft bij hoe raad en rekenkamer zich tot elkaar verhouden. De eerstgenoemde set dient vooral om zicht te krijgen op de feitelijke situatie, de tweede set dient als basis voor de dialoog tussen de verschillende betrokkenen en het formuleren van een handelingsperspectief met een set afspraken.

Inschatting van de feitelijke situatie:

1. "De rekenkamer communiceert tijdig over haar activiteiten richting de raad"
2. "Er zijn afspraken tussen rekenkamer en ambtelijke organisatie over hoe samen te werken. Bijvoorbeeld als het gaat om het opvragen/aanleveren van documenten en het organiseren van het hoor- en wederhoor."
3. "Rekenkamerproducten worden volgens planning opgeleverd"
4. "De producten van de rekenkamer zijn toegankelijk voor de raad, zowel qua abstractieniveau als qua omvang"

Beelden over hoe de rekenkamer wordt beleefd:

5. "De rekenkamer is deskundig. Zowel wat betreft het doen van onderzoek als wat betreft kennis van ontwikkelingen in het openbaar bestuur"
6. "De rekenkamer is betrokken bij de gemeente: zij kent het 'DNA' van de gemeente en weet wat er speelt"
7. "De samenwerking tussen de rekenkamer en de ambtelijke organisatie verloopt goed"
8. "De onderzoeksonderwerpen zijn relevant voor het debat in de gemeenteraad"
9. "De onderzoeken geven inzicht in de doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiency) of rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur"
10. "De onderzoeken doen concrete en haalbare aanbevelingen aan de raad, mede gericht op het college, de ambtelijke organisatie"
11. "De raad, het college en de ambtelijke organisatie hebben aandacht voor de producten van de rekenkamer"
12. "De rekenkamer ondersteunt de raad bij haar kaderstellende en controlerende taak"
13. "De rekenkamer levert 'waar voor het geld'"

Eventuele opmerkingen: …

Onderdeel 3: Interactie raad-rekenkamer-college/organisatie: vanuit gedeelde waarden en betrokkenheid

Dit onderdeel gaat over vanuit welke waarden de raad en de rekenkamer, en in het verlengde daarvan de rekenkamer en het college/de ambtelijke organisatie met elkaar interacteren.

Deze waarden hebben betrekking op: (a) het instituut rekenkamer zelf, (b) het proces en (c) de inhoud (het resultaat).

Onderstaande stellingen zien op deze drie perspectieven. Sommige stellingen zijn gericht op hoe de deelnemer aan de scan de feitelijke situatie inschat, en andere op de beelden die de deelnemer heeft bij hoe raad en rekenkamer zich tot elkaar verhouden. De eerstgenoemde set dient vooral om zicht te krijgen op de feitelijke situatie, de tweede set dient als basis voor de dialoog tussen de verschillende betrokkenen en het formuleren van een handelingsperspectief met een set afspraken.

Inschatting van de feitelijke situatie:

1. "De raad en de rekenkamer hebben een gezamenlijke visie op wat een rekenkamer zou moeten zijn en doen"
2. "Raadsleden zijn betrokken bij de rekenkamer, ook buiten de presentatie van de rekenkamerproducten om"
3. "Een aantal raadsleden (bijv. in de vorm van een begeleidingscommissie of de auditcommissie) vervult de spilfunctie tussen de raad en de rekenkamer"
4. "Het college/de ambtelijke organisatie worden dankzij contactmomenten gedurende het procesproces (in het bijzonder hoor en wederhoor) niet verrast door de uitkomsten van een rekenkameronderzoek"
5. "Het contact tussen de rekenkamer en de griffier is goed"
6. "Nieuwe betrokkenen (raadsleden, bestuurders, ambtenaren) krijgen een introductie bij de rekenkamer"
7. "De rekenkamer en de ambtelijke organisatie evalueren na afloop van een onderzoek het proces en het resultaat"
8. "Het college en de ambtelijke organisatie gaan in het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan na behandeling in de raad zichtbaar aan de slag met de aanbevelingen van de rekenkamer"

Beelden over hoe de rekenkamer wordt beleefd:

9. "De rekenkamer is primair een onafhankelijk instituut"
10. "Er is een goede balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid van de rekenkamer"
11. "De rekenkamer is primair een instrument van de gemeenteraad"
12. "De rekenkamer moet meerwaarde hebben voor het college/ de ambtelijke organisatie"
13. "De rekenkamer moet voor het college en de ambtelijke organisatie een 'luis in de pels' zijn die hen scherp houdt"

Eventuele opmerkingen: …

Onderdeel 4: Bewaken en ontwikkelen van het systeem: gezamenlijk (blijven) leren

Dit onderdeel gaat over hoe de verschillende betrokkenen bezig zijn om gezamenlijk te (blijven) leren. Op welke wijzen geven ze dit leerproces vorm en wanneer besteden ze er aandacht aan?

Sommige van onderstaande stellingen zijn gericht op hoe de deelnemer aan de scan de feitelijke situatie inschat, en andere op de beelden die de deelnemer heeft bij hoe raad en rekenkamer zich tot elkaar verhouden. De eerstgenoemde set dient vooral om zicht te krijgen op de feitelijke situatie, de tweede set dient als basis voor de dialoog tussen de verschillende betrokkenen en het formuleren van een handelingsperspectief met een set afspraken.

Inschatting van de feitelijke situatie:

1. "In de raad wordt periodiek aandacht besteed aan het functioneren van de rekenkamer en of dit aansluit bij de wensen en verwachtingen"
2. "In de raad wordt periodiek een gesprek gevoerd over het budget van de rekenkamer"
3. "De burgemeester stimuleert de raad om actief gebruik te maken van de producten van de rekenkamer"
4. "De rekenkamer besteedt periodiek aandacht aan hun eigen functioneren (zelfevaluatie)"
5. "De rekenkamer laat zichzelf periodiek evalueren door een onafhankelijke derde"
6. "De raad en de rekenkamer voeren periodiek een gesprek over de inrichting en het functioneren van de rekenkamer en de onderlinge interactie"
7. "De rekenkamer en het college voeren periodiek een gesprek over de onderlinge relatie"
8. "De rekenkamer en de ambtelijke organisatie hebben afspraken gemaakt over hoe zij omgaan met een mogelijk conflict"
9. "De rekenkamer stelt voor zichzelf heldere doelen vast en monitort deze"

Beelden over hoe de rekenkamer wordt beleefd:

10. "De rol van de griffie(r) als *linking pin* tussen de raad en de rekenkamer is voldoende vormgegeven"

11. "De burgemeester speelt een verbindende rol tussen raad, rekenkamer en college"
12. "Ik heb het gevoel dat (het merendeel van) de raad echt iets van de rekenkamer wil maken"
13. "De raad en rekenkamer zetten zich voldoende in om samen te leren over wat goed gaat en wat beter kan"

Eventuele opmerkingen: …

1.6 Blok 2: Het gesprek, gericht op een handelingsperspectief

1.6.1 Uitkomsten van de (zelf)scan

Doel: Betrokkenen hebben ***inzicht*** in elkaars perspectieven en waar deze elkaar versterken of juist botsen.

Uit de (zelf)scan blijkt hoe de verschillende betrokkenen aankijken tegen de professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college en ambtelijke organisatie).

De uitkomsten uit de (zelf)scan worden geplot op een radar. In de radar is de score op de vier aspecten van het analysekader aangegeven; daaronder liggen de scores op de verschillende dimensies zoals uitgewerkt in de stellingen. In figuur 2 is een voorbeeld opgenomen.



Figuur 2. Voorbeeld uitkomsten (zelf)scan

1.6.2 Handvatten voor het voeren van het gesprek

De uitkomsten op de onderliggende dimensies van de (zelf)scan vormen het startpunt voor een gesprek tussen betrokkenen over de inrichting en het functioneren van de rekenkamer. Idealiter is er een facilitator die dit gesprek begeleidt en helpt bij het formuleren van een handelingsperspectief. De projectgroep zal deze rol van facilitator gaan vervullen, maar een gemeente kan ook zelf een gesprek organiseren met een eigen facilitator.

In het gesprek staat de 'radar' en de onderliggende antwoorden op de verschillende stellingen centraal. De facilitator vraagt de betrokkenen om voorbeelden te geven om deze te duiden. In het gesprek is aandacht voor:

- De 'radar' met het totaalbeeld, als eerste richting. In bovenstaande radar lijkt de bijvoorbeeld noodzaak aan de interactie te gaan werken evident.

- Noodzakelijke dimensies (stellingen) van een professionele relatie. Deze vragen directe actie. Bijvoorbeeld: zonder voldoende budget is een professionele relatie niet mogelijk.
- Andere dimensies zijn bevorderend voor een professionele relatie, maar vragen niet om acute actie. Bijvoorbeeld: het ontbreken van een uitgewerkt onderzoeksprogramma kan nog wel even opgevangen worden; sommige gemeenten en rekenkamers geven er überhaupt de voorkeur aan de activiteiten meer incrementeel in te vullen.
- Dimensies kunnen elkaar beïnvloeden. Zo is de bijvoorbeeld de ervaring dat negatieve opvattingen in de raad over de rekenkamer de behandeling van de rapporten sterk belemmert. Dit vraagt om goed vormgegeven actie op de juiste dimensie – anders zal er weinig veranderen.

Op basis van het gesprek formuleren de betrokkenen, begeleid door de facilitator, een gezamenlijk handelingsperspectief om de professionele relatie (verder) vorm te geven en te onderhouden. Hoe dit handelingsperspectief eruitziet, zal sterk afhangen van de context van de gemeente en de uitkomsten van de scan: hoe functioneert de rekenkamer nu, hebben betrokkenen een gezamenlijk beeld van de waarde van de rekenkamer en van wat er nodig is om optimaal invulling te geven aan de rekenkamer? In blok 3 geven we een aantal *good practices* die als inspiratie kunnen dienen bij het formuleren van concrete acties.

1.7 Blok 3: Het handelingsperspectief – *good practices*

Doel: Het geven van goede voorbeelden van hoe het handelingsperspectief voor alle betrokkenen om de relatie tussen raad en rekenkamer (en college/ambtelijke organisatie) professioneel nader vorm te geven én te onderhouden (***uitzicht***).

We streven naar een handelingsperspectief met concrete en haalbare acties en ideeën. Hiertoe zijn, ter inspiratie, per onderdeel van het analysekader een aantal '*good practices*' opgenomen. Dit is nadrukkelijk geen uitputtende lijst. Ook is het zeker niet zo dat gemeenten al deze good practices zouden moeten implementeren – de lokale context is bepalend voor wat passend is.

Een andere relevante bron is het rekenkamerkompas van de NVRR. Het Rekenkamerkompas is bedoeld om leden van rekenkamers en rekenkamercommissies van gemeenten, provincies en waterschappen te ondersteunen bij het sturen op eigen professionaliteit. Elke rekenkamer kan (of moet) voor een groot deel zelf bepalen hoe zij werkt. Daarom geeft het Kompas richting, maar schrijft niet voor. Maar rekenkamers oordelen en adviseren over de professionaliteit van het werk binnen gemeenten, provincies en waterschappen. Dat vereist dat zij zelf ook bewust en zichtbaar werken aan hun eigen professionaliteit. Het Kompas behandelt de volgende onderwerpen: Doel en visie; Leden; Ondersteuning; Contacten; Programmering en selectie; Onderzoeksopzet; en Evaluatie. Voor elk van deze onderwerpen presenteert het Kompas een aantal aandachtspunten, afwegingen (helpende vragen) en voorbeelden, waarmee elke rekenkamer zelf haar koers op kwaliteit kan bepalen. Elk laatste voorbeeld is een praktische werkvorm waarmee een rekenkamer zelfstandig met dat onderwerp aan de slag kan

Zie: https://www.nvrr.nl/rekenkamerkompas.

Een andere bron is de door de VNG gepubliceerde handreiking; zie https://vng.nl/publicaties/handreiking-lokale-rekenkamer-en-rekenkamerfunctie.

In overleg met de betrokkenen bij de gemeente, kan de projectgroep aanvullende ondersteuning aanbieden bij het vormgeven van het handelingsperspectief.

De wijze waarop de raad het rekenkameronderzoek gebruikt als controle/kaderstellend instrument en rol van college/ambtelijke organisatie hierin – good practices:

Input: profielschetsen

- De raad stelt scherpe profielen op voor rekenkamerleden om te sturen op kwaliteit en complementariteit van het team.
- De raad heeft in het bijzonder aandacht voor profiel van de voorzitter/directeur: politiek gevoel, kritische geest, onafhankelijk, kennis van processen van onderzoeken.

Input van de raad op het onderzoeksprogramma:

- De rekenkamer maakt een rondje langs de fracties om input voor het onderzoeksprogramma op te halen.
- In het fractievoorzittersoverleg worden mogelijke onderzoeksonderwerpen besproken.
- De rekenkamer organiseert een 'stemkastjes-sessie' met de raad om input voor het onderzoeksprogramma op te halen.

Budget:

- De raad stelt een meerjarig budget vast, over de raadsperiode heen, om continuïteit te borgen.

Bespreking van de rekenkamerproducten:

- Een product wordt altijd gepresenteerd door de rekenkamer in een commissie of beeldvormende vergadering. Daarna volgt het debat in de raad op basis van het raadsvoorstel.

Aandacht voor doorwerking:

De raad geeft de opdracht om de doorwerking te monitoren, bijvoorbeeld door:

- De aanbevelingen een plaats te geven in het totale onderzoeksplan van de interne controle. De griffie haalt de aanbevelingen hieruit en monitort de voortgang d.m.v. gesprekken met medewerkers.
- Het monitoren van de doorwerking te beleggen bij concern control. Hiervan wordt verslag gedaan in de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting en -rekening.
- De griffier te vragen om tweemaal per jaar te rapporteren over de voortgang van de aanbevelingen richting de raad of een afvaardiging daarvan (bijv. fractievoorzittersoverleg; begeleidingscommissie).

De kwaliteit van de rekenkamer, (mede) conform wettelijke opdracht – *good practices:*

Het onderzoeksprogramma:

- De rekenkamer haalt input voor het onderzoeksprogramma op bij de raad (voor voorbeelden, zie hierboven).
- De rekenkamer vraagt op haar website en/of in de lokale krant aan inwoners om suggesties voor onderzoeksonderwerpen.
- De rekenkamer maakt een jaarplan, waarin zij transparant is over de selectie van onderwerpen aan de hand van een lijst van criteria.
- De rekenkamer doet een 'vooronderzoek' om de scope van een onderwerp en de vraagstelling helder te krijgen.
- De rekenkamer toetst mogelijke onderwerpen bij de ambtelijke organisatie (eigen ambtelijk aanspreekpunt of de gemeentesecretaris).
- De rekenkamer voert af en toe een opvolgingsonderzoek uit: hoe hebben aanbevelingen uit een eerder onderzoek doorgewerkt?

De werkwijze:

- De rekenkamer organiseert bij aanvang van een nieuw onderzoek een startbijeenkomst voor de ambtelijke organisatie.
- De ambtelijke organisatie heeft een centraal aanspreekpunt aangesteld voor de rekenkamer.
- De rekenkamer legt het onderzoeksplan voor aan de ambtelijke organisatie, zodat zij eventueel nog punten kunnen meegeven.
- De rekenkamer maakt, indien passend bij het onderwerp, gebruik van innovatieve onderzoeksmethoden.
- De organisatie stelt proactief documenten ter beschikking en werkt mee aan interviews.
- Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor kan op verschillende wijzen worden gedaan. Bijvoorbeeld schriftelijk of mondeling; apart of gezamenlijk. Wat een *good practice* is, hangt af van de situatie. 'Goed' betekent hier dan ook aansluiten bij wat het onderzoek nodig heeft (bijv., hoe politiek gevoelig is het onderwerp?) en wat past bij de gemeente. Van belang om vooraf een vorm te kiezen en hierover transparant te zijn.

Resultaat:

- Indien passend bij het onderwerp, maakt de rekenkamer gebruik van creatieve presentatievormen zoals een filmpje of infographic.
- De voorzitter/directeur van de rekenkamer of de desbetreffende portefeuillehouder in de rekenkamer presenteert het onderzoek in een commissie en/of in de raad.
- De rekenkamer publiceert haar producten online.

Ontwikkeling:

- Rekenkamerleden kunnen relevante opleidingen volgen.
- Met collega-rekenkamers worden intervisie, onderlinge uitwisseling ("detachering") of regionale visitaties georganiseerd om van elkaar te leren.

De interactie tussen raad en rekenkamer (en college/ambtelijke organisatie): vanuit gedeelde waarden en betrokkenheid – *good practices*:

- De rekenkamer is bij een raadscommissie (of begeleidingsgroep, of klankbordgroep) 'belegd'; die commissie vormt de spil tussen raad en rekenkamer Er is een begeleidingsgroep van raadsleden die de link vormt tussen de raad en de rekenkamer.
- De ambtelijk secretaris van de rekenkamer is met name bij kleinere rekenkamers soms onderdeel van de griffie met een specifieke taakopdracht die de zelfstandigheid van de rekenkamer garandeert en zorgt dan voor continuïteit en korte lijnen naar de raad, het college en de organisatie.
- De griffier vervult de rul van '*linking pin*' tussen de raad en de rekenkamer.
- De voorzitter/directeur van de rekenkamer is de centrale actor in de contacten met de raad; hij/zij kent de gemeente, politiek-bestuurlijke cultuur en behoeften van de raad, en houdt daar rekening mee
- De raad en de rekenkamer zetten actief in op het versterken de professionele relatie door het organiseren van formele en informele ontmoetingen:
  - Er zijn formele ontmoetingsmomenten bij het opstellen van het onderzoeksprogramma (zie ook het eerste blok van *good practices*, over hoe de raad de rekenkamer hanteert) en de besprekingen van de producten
  - Er is ruimte voor informele ontmoeting tussen de rekenkamer en de raad, bijvoorbeeld tijdens een maandelijks inloopspreekuur of door gezamenlijk te eten voorafgaand aan een rapportpresentatie.

Bewaken en ontwikkelen van het systeem: gezamenlijk (blijven) leren – *good practices*:

- De rekenkamer voert regelmatig een (zelf)evaluatie uit.
- De raad en rekenkamer organiseren een jaarlijks feedbackmoment, waarin zij hun interactie en werkwijze bespreken.
- De voorzitter/directeur van de rekenkamer spreekt twee keer per jaar met de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier over de omgang en werkwijze.
- De burgemeester heeft een actieve rol richting raad en rekenkamer en signaleert als er te weinig aandacht is voor de rekenkamer (vanuit de raad) of te weinig aansluiting is (door de rekenkamer bij de raad).
- De rekenkamer brengt twee keer per jaar een nieuwsbrief uit voor de raad, met daarin updates over lopende en aankomende onderzoeken en bijv. nieuwtjes van de NVRR.
- Er bestaan verschillende *good practices* van burgerparticipatie bij de rekenkamer, zoals Zeist (betrekken een burgerrekenkamerlid per onderzoeksonderwerp) en Amsterdam (heeft een panel dat meedenkt over de onderwerpkeuze).



Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer

Inspiratiekader 2

2. Inspiratiekader 2: Vormgeven van een professionele relatie tussen raad en rekenkamer (en college en ambtelijke organisatie)

Onderstaand inspiratiekader biedt handvatten voor een dialoog binnen de raad en tussen de raad en de lokale rekenkamer[3] om tot een passend budget voor de rekenkamer te komen. In deze oplegger schetsen we de aanleiding om dit kader te maken, de aanpak voor het realiseren ervan, alsmede doel en opbouw en hoe met dit inspiratiekader om te gaan.

2.1 Aanleiding

De Gemeentewet schrijft voor dat de raad, in overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen verstrekt voor een goede uitoefening van de werkzaamheden.

Om in haar beleid ter bevordering van een effectieve invulling van lokale rekenkamers goed te kunnen aansluiten op de in de praktijk ervaren uitdagingen, heeft het ministerie van BZK een onafhankelijke werkgroep 'Lokale rekenkamers' ingesteld. Opdracht voor deze werkgroep was om in gesprekken met gemeenten enerzijds informatie te verzamelen over de toegevoegde waarde van lokale rekenkamers vanuit de optiek van gemeenteraadsleden en hoe rekenkameronderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het leervermogen van de overheid, en anderzijds de individuele gemeenten, daar waar nodig, handvatten te bieden om het instrument rekenkamer te verstevigen.

In 2019 heeft de werkgroep een advies uitgebracht. Een centrale aanbeveling van de werkgroep is om een (tijdelijke) projectgroep 'Kwaliteitsimpuls lokale rekenkamers' in te stellen die gedurende een aantal jaren het leerproces in gemeenten aanjaagt en stimuleert, in samenhang met de activiteiten van andere actoren zoals de NVRR. Het ministerie van BZK is voornemens om deze aanbeveling over te nemen.

Over wat "de nodige middelen" zijn, bestaan veel vragen constateert de werkgroep. De werkgroep heeft geadviseerd om, ter ondersteuning van de voorgenomen projectgroep, maar ook ten behoeve van gemeenten zelf, aanvullend onderzoek te laten doen naar de mogelijkheid voor een richtlijn over wat 'voldoende' rekenkamerbudget is en welk aantal uitgevoerde onderzoeken als normaal beschouwd kan worden. In het kader zijn de bevindingen van de werkgroep met betrekking tot het budget weergegeven. Verdieping 1 geeft een uitgebreide samenvatting van de bevindingen van de werkgroep op het punt van budget.

[3] De Gemeentewet bepaalt dat de raad moet kiezen tussen een rekenkamer of een rekenkamerfunctie. Omwille van leesbaarheid wordt in dit inspiratiekader consequent de term 'rekenkamer' aangehouden; dit slaat op beide modellen. Er ligt bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel waarvan de kern is dat de wettelijke mogelijkheid vervalt om te kiezen voor een naar eigen inzicht in te richten rekenkamerfunctie. De raad kan dan voortaan kiezen om een eigen onafhankelijke rekenkamer in te stellen of met een of meer raden een gemeenschappelijke rekenkamer. Door de onafhankelijke rekenkamer te positioneren als het enige instituut dat is belast met het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, wordt volgens de memorie van toelichting van het wetsvoorstel haar positie versterkt.

2.2 Aanpak

Dit inspiratiekader geeft vorm aan de aanbeveling van de werkgroep om nader onderzoek te doen naar 'voldoende' rekenkamerbudget en het aantal uitgevoerde onderzoeken. De raad heeft de wettelijke plicht om budget aan de rekenkamer ter beschikking te stellen. [4] Het blijkt dat het rekenkamerbudget in de meeste gemeenten zonder veel nadere onderbouwing is vastgesteld. Soms wordt het budget herzien. Vaak vanwege bezuinigingen. Soms leidt onvrede over de kwaliteit van het rekenkamerwerk tot minder budget. En soms leidt een nadruk op het belang van de rekenkamer tot meer budget. In het geval van een slapende rekenkamer is er geen budget (meer) of wordt het budget niet (meer) benut. De werkgroep heeft n.a.v. haar gespreksronde geconstateerd dat in een aantal gevallen van veronderstelde of vroeger slapende rekenkamer (nu) wel degelijk budget aanwezig is en de rekenkamer activiteiten ontplooit.

Wel constateren we – op basis van de gesprekken van de werkgroep, en aanvullende gesprekken die wij hebben gevoerd bij het opstellen van dit inspiratiekader – dat beneden de 20.000 inwoners de activiteiten van de rekenkamer **vaker (niet altijd)** relatief beperkt zijn. Bij gemeenten van grotere omvang lopen de budgetten, gemeten naar inwoneraantal, zeer uiteen. Een grondige onderbouwing van het budget ontbreekt meestal.

Zoals de werkgroep constateert kan een eventuele richtlijn voor het budget niet een eenvoudige norm zijn, zoals dat nu aan de orde is met al of niet geïndexeerde informele norm van €1 per inwoner. Er spelen veel meer relevante overwegingen om tot een budget te komen. Het is dan ook nodig om hierover binnen de raad én tussen raad en rekenkamer "het goede gesprek" te voeren, om uiteindelijk te komen tot een passend budget voor de rekenkamer. Een gesprek dat recht doet aan positie en functie van de rekenkamer en waar de wet ook om vraagt. De vraag is dus: Wat kan dat goede gesprek inhouden en hoe wordt het gesprek te gevoerd?

Dit inspiratiekader bevat een handreiking voor het voeren van "het goede gesprek". Het is opgesteld mede op basis van een zestal groepsgesprekken met in totaal 13 gemeenten (vertegenwoordigd vanuit griffie, raad en rekenkamer) die elk hun eigen redenering hebben over hun rekenkamerbudget, variërend in grootte van 7.500 tot meer dan 860.000 inwoners. Daarnaast is met enige individuele gemeenten gesproken en is gebruik gemaakt van de eerdere gesprekken van de werkgroep. Op basis van deze gesprekken en bijpassende documentatie als jaarverslagen, hebben we in dit inspiratiekader zes overwegingen geformuleerd als basis voor "het goede gesprek" binnen de raad én tussen raad en rekenkamer om tot een passend budget te komen. Onderstaande figuur bevat een schematische samenvatting. Daarna volgt per overweging een uitwerking.

[4] Wettelijk geldt het volgende:
- De raad stelt verplicht een rekenkamer of rekenkamerfunctie in.
- Het uitgangspunt van de wetgever is dat gemeenten actief rekenkameronderzoek doen, ongeacht de vorm van de rekenkamer.
- Om actief onderzoek te doen is er budget nodig.
- Voor de onafhankelijke rekenkamer geldt bovendien de regel dat de raad de nodige middelen toekent aan de rekenkamer, in overleg met de rekenkamer. voor een goede uitoefening van de werkzaamheden.
- Het gaat dus niet om de of er budget nodig is, maar hoeveel.
- Om daarover het goede gesprek te voeren is bijgaand kader opgesteld.

2.3 Doel, opbouw en wijze van gebruik

Het doel van het inspiratiekader is tweeledig:

- De (nog in te stellen) projectgroep kan het inspiratiekader gebruiken in de voorbereiding van de gesprekken die zij zal voeren met gemeenten, en bij het samen met de betrokkenen formuleren van een handelingsperspectief.
- Raden die onderling en met hun rekenkamer in gesprek willen over het rekenkamerbudget kunnen het inspiratiekader gebruiken om dit gesprek vorm te geven. We bevelen aan om dat gesprek, zeker als het nog niet eerder gevoerd is, met deskundige begeleiding te voeren.

Het inspiratiekader is in drie delen opgebouwd.

- *Deel 1* 'Samenvattend: een passend budget voor de rekenkamer' bevat:
  - een schematische en puntsgewijze weergave van de overwegingen om tot een passend budget te komen;
  - een korte beschrijving van het dashboard waarmee zo'n budget te bepalen is;
  - een tabel met indicaties van een passend budget afhankelijk van gemeentegrootte.

  Dit deel leent zich met name voor een meer algemene bespreking met bijvoorbeeld de hele raad over het gewenste budget en hoe dit te bepalen.

- *Deel 2* 'Zes overwegingen voor vaststellen passend budget': bevat een beschrijving en uitwerking van de zes overwegingen en leent zich voor een verdiepend gesprek, bijvoorbeeld tussen auditcommissie en rekenkamer over omvang en wijze van vaststellen van het budget.

- *Deel 3* 'Dashboard en scenario's' bevat:
  - een dashboard om scenario's voor budgetbepaling uit te voeren;
  - illustratie van een aantal sturingsmogelijkheden op de hoogte van het budget;
  - een aantal scenario's op basis van indicaties van kosten en sturingsmogelijkheden.

  Deel 3 is ondersteunend aan het zojuist genoemde verdiepende gesprek. Experts kunnen met het dashboard daadwerkelijk voorstellen voor de hoogte van het budget ontwikkelen en daarbij voorstellen doen voor de verschillende sturingsmogelijkheden op de hoogte van het budget.

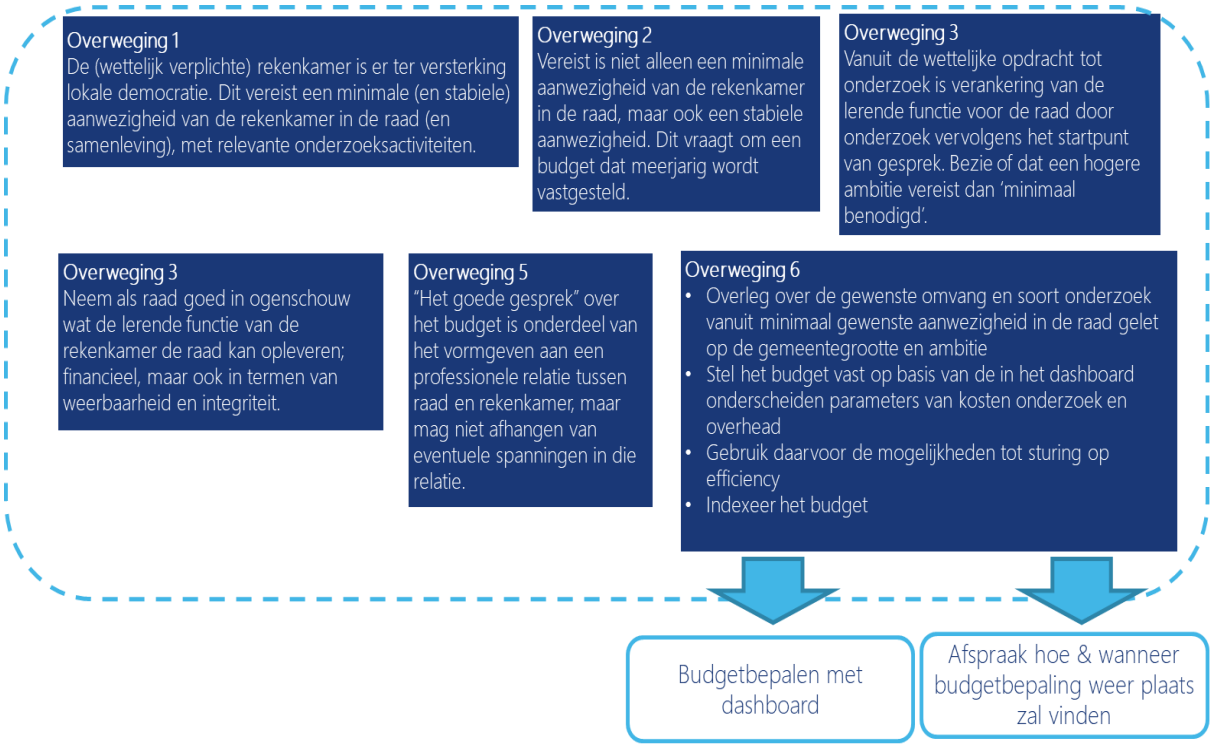
Procesaanpak

De vraag is hoe de drie delen in samenhang te hanteren in een proces naar vaststelling van het budget door de raad. De volgende stappen zijn daartoe een mogelijkheid.

1. Een eerste bespreking met de raad op basis van Deel 1.
2. Een verdere verdieping in wat vaak de auditcommissie heet, samen met de rekenkamer op basis van deel 2.
3. Een tweede bespreking in de auditcommissie met:
   a. een uitgewerkt budgetvoorstel met eventueel scenario's en sturingsmogelijkheden, opgesteld door griffie en voorzitter rekenkamer;
   b. een toelichting met behulp van Deel 3 'Dashboard en scenario's'.
4. Een onderbouwd voorstel naar de gemeenteraad. Dit voorstel kan men het handelingsperspectief noemen, met daarin voorstellen over hoogte budget, wijze van berekening, periode van toekenning en toekomstige proces van wijziging en vaststelling.

2.4 Deel 'Samenvattend: een passend budget voor de rekenkamer'

Een passend budget komt tot stand in "het goede gesprek" hierover binnen de raad, én tussen raad en rekenkamer. Voor dat goede gesprek zijn de volgende overwegingen relevant, die we eerst in dit Deel 1 in schema weergeven en dan kort nader aanduiden. In Deel 2 zijn ze nader uitgewerkt.



Figuur 3. Zes overwegingen voor "het goede gesprek" over het budget.

1. De (wettelijke verplichte) rekenkamer is er ter ondersteuning van de raad bij het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende taken. Door de raad te versterken in zijn controlerende rol draagt de rekenkamer bij aan kwaliteit van de lokale democratie en het vertrouwen van de burger in het bestuur. Met behulp van rekenkameronderzoek kan er verantwoording worden afgelegd aan de burger. Dit vereist in elk geval een **minimale en stabiele aanwezigheid van de rekenkamer in de raad, met relevante onderzoeksactiviteiten van goede kwaliteit**. Het gesprek binnen het gemeentebestuur zou moeten gaan over hoeveel budget nodig is om dit te realiseren. Het ligt op het pad van de burgemeester om de raad hierop te wijzen en in te begeleiden, gelet op zijn verantwoordelijkheid op grond van artikel 170 Gemeentewet, ter bevordering van goed bestuur in de gemeente.
2. Het gaat dus niet alleen om een minimale maar ook om een **stabiele aanwezigheid** van de rekenkamer in de raad. We geven de gemeenteraden in overweging om het rekenkamerbudget **voor een langere periode vast te stellen**. Bijvoorbeeld voor zes jaar verbonden aan de periode van benoeming van de leden van de rekenkamer of vier jaar halverwege de raadsperiode.
3. De bijdrage van de rekenkamer aan het versterken van de lokale democratie komt tot uiting in de functie van de rekenkamer van **'het beter leren controleren' door de raad**. Die lerende functie kunnen uitoefenen, stelt de vraag naar een minimaal vereiste aanwezigheid van de rekenkamer in de raad met relevante onderzoeksresultaten nog indringender. De bijdrage van de rekenkamer aan het versterken van de lokale democratie in een specifieke gemeente vereist wellicht meer dan een minimale (en stabiele) aanwezigheid. We geven de gemeenteraden in overweging om expliciet aandacht te besteden aan de vraag of dat in hun gemeenten aan de orde is en de ambitie wat dat betreft inderdaad hoog is.

4. De raad doet er daarbij goed aan om **het benodigde rekenkamerbudget (de kosten) af te zetten tegen de aanzienlijke opbrengsten** van de rekenkameractiviteiten in inzicht in effectiviteit, efficiënte en rechtmatigheid van het bestuur, en de integriteit en transparantie van het bestuur. De kosten om deze baten te realiseren, zijn relatief beperkt. Echter, een te krap budget beperkt de rekenkamer in zijn taakuitoefening.
5. "Het goede gesprek" over een passend budget – binnen de raad en tussen raad en rekenkamer – zou onderdeel moeten zijn van de bredere aandacht voor de **professionele relatie tussen raad en rekenkamer**. Van belang is dat het rekenkamerbudget **niet afhankelijk is van eventuele spanningen** tussen raad en rekenkamer. Het budget is gericht op een structurele, stabiele functievervulling door de rekenkamer. Goede momenten om het structurele gesprek te voeren over het budget zijn, als er een nieuwe rekenkamer wordt ingesteld, jaarlijks ten behoeve van het vaststellen van de gemeentebegroting, halverwege de raadsperiode, of elke zes jaar (verbonden aan de benoeming van de rekenkamerleden/voorzitter/directeur). Daarnaast is het verstandig dat raad en rekenkamer in het reguliere contact ieder jaar bezien of behoefte bestaat aan extra onderzoeksactiviteiten, dan wel aan een bepaalde invulling van de rekenkamer.
6. Het bepalen van de hoogte van het budget kan op basis van een aantal stappen plaatsvinden. Op basis van die stappen zijn indicaties te geven en scenario's op te stellen over wat een redelijk minimaal budget zou kunnen zijn bij een bepaalde gemeentegrootte. Zie als voorbeeld daarvoor onderstaande tabel. De stappen zijn als volgt:
    1. Ten eerste de bepaling van **de gewenste minimale hoeveelheid en soort onderzoeksactiviteit daarvan**, gelet ook op de gemeentegrootte, opdat de rekenkamer de functie van versterking van de controlerende rol van de raad ook daadwerkelijk kan vervullen. In onderstaande tabel is naar gemeentegrootte een indicatie van zo'n minimum gegeven.
    2. Ten tweede kan in aanvulling op dat minimum de **ambitie van de raad** leiden tot nadere invulling naar aanvullende en/of ander soort onderzoeksactiviteiten. Er kunnen verschillende redenen zijn om meer en/of grotere (en daarmee duurdere) rekenkameronderzoeken te laten uitvoeren, zoals een **toename van het aantal inwoners** en, zeker bij grote gemeenten, een **toename van de gemeentebegroting, of anderszins grotere behoefte aan ondersteuning in de controlerende taak** zoals door urgente, snel opkomende en/of niet voorziene onderwerpen.
    3. Ten derde is benodigd een **indicatie** van wat, gelet ook op de kwaliteitseisen, de directe kosten per onderzoek zijn bij een bepaalde gemeentegrootte. De schattingen van die kosten per onderzoek kennen een bepaalde bandbreedte, zo bleek uit de gesprekken. Zie voor een indicatie van deze bandbreedte weer onderstaande tabel waar is onderscheiden naar een variant 'lage losten per onderzoek' en 'hoge kosten per onderzoek'.
    4. Wat de **omvang van de overhead** is ten opzichte van die directe kosten. Bij afnemende omvang van de gemeente is die overhead vaak relatief hoger. Zie voor een indicatie de tabel. Er is in onderstaande tabel vanuit gegaan dat tot 10.000 inwoners de overhead 40% bedraagt en vervolgens bij toenemende gemeentegrootte deze overhead minder wordt tot bij 170.000 tot 200.000 zo'n 23% (als laagste percentage dat we hebben aangetroffen). Er zijn gemeenten die door sturing beneden deze indicaties weten te blijven. Andere zitten er soms ruim boven.
    5. Op kosten kan dus worden gestuurd door **andere elementen** in ogenschouw te nemen, zoals uitbesteden, inbesteden, het aantal rekenkamerleden, de invulling van de secretarisfunctie, et cetera.
    6. **Indexeer het volgens bovenstaande stappen vastgestelde budget.** Veel rekenkamers geven aan dat ze vaak niet gecompenseerd werden voor kostenstijgingen. Dat staat op gespannen voet met de overweging (zie overweging 1) dat een stabiele aanwezigheid van de rekenkamer gewenst is. Afhankelijk van de organisatie van de rekenkamer is te kiezen voor de reguliere CBS-prijsindex, index personele kosten, index prijs zakelijke dienstverlening of een mix daarvan.

Langs deze overwegingen is een dashboard opgesteld met behulp waarvan de raad in gesprek met de rekenkamer zijn gedachten kan ordenen en tot een beslissing over een meerjarig budget voor de rekenkamer kan komen.
Op basis van de gevoerde gesprekken en andere bronnen is met behulp van dit dashboard een voorbeeldscenario opgesteld bij verschillende gemeentegrootte het minimaal noodzakelijke budget met een is aangegeven voor een vereiste aanwezigheid met onderzoeksactiviteiten in de raad. Het scenario is weergegeven in tabel 1 hieronder. Zoals uit onderstaande tabel blijkt is de uitkomst afhankelijk van de hoeveelheid onderzoek die minimaal nodig is, de hoogte van de kosten per onderzoek en de kosten van de overhead die in dit scenario als percentage van het budget afnemen bij toenemende gemeentegrootte. Dat minimaal noodzakelijke budget kent een bepaalde bandbreedte doordat de kosten per onderzoek een bandbreedte kennen. Die bandbreedte van het budget is het verschil tussen 'indicatie minimaal noodzakelijke budget in euro bij lage kosten per onderzoek' en 'indicatie noodzakelijke budget in euro bij hoge kosten per onderzoek'. Verdieping 3 bevat een uitgebreide toelichting op deze tabel. In paragraaf 2.5.4 is geschetst hoe de verschillende kostensoorten zijn opgebouwd en hoe daarop kan worden gestuurd om tot een reële inschatting te komen wat nodig is. Een en ander geïllustreerd met scenario's en op de praktijk gebaseerde voorbeelden.

Tabel 1 Scenario minimaal noodzakelijke budget

Inwoners	Minimaal benodigde hoeveel-heid onderzoek	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	0,75	40		8.000	6.000	4000	**10.000**		12.000	9.000	6000	**15.000**
20.000	1,5	39		10.000	15.000	9590	**24.590**		14.000	21.000	13426	**34.426**
50.000	2,5	36		16.000	40.000	22500	**62.500**		20.000	50.000	28125	**78.125**
90.000	3	32		24.000	72.000	33882	**105.882**		28.000	84.000	39529	**123.529**
130.000	3,5	28		32.000	112.000	43556	**155.556**		36.000	126.000	49000	**175.000**
170.000	4	24		40.000	160.000	50526	**210.526**		44.000	176.000	55579	**231.579**

Veel gemeenten refereren bij een gesprek over het budget nog aan de uit 2004 stammende **informele norm van € 1 per inwoner die geïndexeerd nu zo'n € 1,30 zou bedragen**[5]**.** Gemeten aan het gepresenteerde voorbeeldscenario voor een minimaal budget zou een norm richting € 1.30 vallen binnen marge van de variant met lage en de variant met hoge onderzoekskosten. De diversiteit in situaties is echter groot. De norm van € 1 is in dit voorbeeldscenario hoe dan ook te krap, terwijl € 1,30 in de meeste gevallen weinig ruimte biedt om extra ambities vorm te geven.

Voor kleinere gemeenten beneden de 10.000 inwoners is zelfs een budget gebaseerd op de magere norm al een relatief forse uitgave en zal gezocht moeten worden naar manieren om de overheadkosten te beperken om aan de wettelijke verplichting van een stabiel aanwezige rekenkamer te kunnen voldoen. Voor grote gemeenten (boven de 170.000- 200.000 inwoners) is die norm eigenlijk helemaal niet van toepassing, gelet op de diversiteit in onderzoeksvragen die daar spelen.

[5] Afhankelijk van de gehanteerde index; zie hierna

Het scenario 'minimaal noodzakelijk' gebaseerd op de hiervoor besproken overwegingen komt dus voor een deel van de gemeenten wel in de buurt van de geïndexeerde informele norm. Maar lang niet altijd en de informele norm biedt vrijwel nooit de ruimte om extra ambities vorm te geven. Kortom: **de informele norm kan bovenstaande overwegingen per gemeente bij de bepaling van het budget niet vervangen.**

2.5 Deel 'Zes overwegingen om te komen tot een passend budget'

Een passend budget komt tot stand in "het goede gesprek" hierover binnen de raad, én tussen raad en rekenkamer. Voor dat goede gesprek zijn de volgende overwegingen relevant.

2.5.1 De lokale democratie versterken

De raad is niet de klant en niet de opdrachtgever van de rekenkamer. Die typering doet beide instituties tekort.

De rekenkamer is een instrument van de raad, zo is een veel gehoorde mening. Dat is ook zo, maar de rekenkamer is in de eerste plaats een instrument 'van de lokale democratie'. Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 zijn de rollen, taken en posities van de raad en het college gescheiden. De gemeenteraad kreeg hiermee drie taken: volksvertegenwoordiging, kaderstellen en controleren. Ter versterking van de kaderstellende en controlerende taken van de raad werd het instrument lokale rekenkamer in het leven geroepen. Het doel van de rekenkamer is het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (artikel 182 Gw). [6] Om onderzoek te kunnen doen, dient de raad aan de rekenkamer een eigen budget toe te kennen. De rekenkamer is onafhankelijk en beslist zelf over de aanwending van het budget.

Drie doelen van het rekenkameronderzoek zijn:

- Versterking van *checks and balances*; onderzoek kan mede dienen om machtsconcentratie te voorkomen.
- Verbeteren van het lerend vermogen zodat de overheid beter gaat presteren; onderzoek kan aantonen waar het handelen van raad en bestuur systematisch verbetering behoeft.
- Versterking van de democratische legitimatie van bestuurlijk handelen; onderzoek geeft volksvertegenwoordiging en burgers de gelegenheid beter te controleren.[7]

Het gaat bij de rekenkamer dus niet alleen om (een budget voor) jaarlijks onderzoek, maar om een functie van versterking democratie die een stabiele verankering behoeft. De raad is niet de klant die opdrachten geeft aan de rekenkamer. De rekenkamer is een institutie die de functie van de raad versterkt en die, door haar onderzoeken te publiceren, ook burgers in staat stelt zich een oordeel te vormen. De rekenkamer moet voor die functie jaarlijks in elk geval een aantal activiteiten van goede kwaliteit moeten uitvoeren; de functie vraagt, met andere woorden, om een vereiste minimale en stabiele aanwezigheid van de rekenkamer in de raad (en de samenleving).[8]

Overweging 1: Uitgangspunt voor "het goede gesprek" over een passend budget voor de lokale rekenkamer is dat het gaat om een budget voor een functie ter versterking van de lokale democratie. De eerste vraag is: 'wat is daarvoor nodig?'.

[6] De meeste gemeenten en rekenkamers richten hun programmering niet op duidelijk onderscheiden onderzoek naar deze drie aspecten. De nadruk ligt vaak op doeltreffendheid en vervolgens doelmatigheid, met de aantekening dat in een concreet onderzoek aandacht is voor alle drie de aspecten.
[7] Zie ook Bovens c.s., 2009, Handboek Publieke Verantwoording, Lemma.
[8] De rekenkamer dient vooral heel goed te communiceren met de raad over hoe die functie uit te oefenen. De raad dient zich bewust te zijn van goed vorm te geven aan de wettelijke verplichtingen inzake de lokale rekenkamer. De werkgroep wijst op de mogelijke rol van de burgemeester voor dat gesprek raad – rekenkamer, waarvan wettelijke verplichtingen en wijze van functie-uitoefening de basis vormen. Een basis voor die rol levert artikel 170 Gemeentewet volgens welke de burgemeester een verantwoordelijkheid heeft ter bevordering van goed bestuur. Zie ook het inspiratiekader over de kwaliteit van de relatie Raad – Rekenkamer.

2.5.2 Een stabiele budgettaire basis

De functie van de rekenkamer van het versterken van de lokale democratie door versterken van de controlerende en kaderstellende rol van de raad, vereist niet alleen een minimale maar ook een stabiele aanwezigheid van de rekenkamer in de raad (en samenleving), met relevante onderzoeksactiviteiten. Daarbij past het niet om jaarlijks vanuit een wisselende behoefte te kijken naar hoeveel onderzoek de raad budget beschikbaar wil stellen. De functie van versterken van de lokale democratie behoeft een constante uitoefening en daarmee een stabiele budgettaire basis. Er is op rekenkamerbudgetten de afgelopen jaren bij bezuinigingsoperaties vaak ingrijpend gekort. Vaak mede vanuit een sentiment dat bij bezuinigingen ook de raad moet inleveren; en de rekenkamer is er nu eenmaal om de raad te ondersteunen in zijn controlerende taak. De gemeenten waarmee wij hebben gesproken, geven aan dat raad en rekenkamer periodiek het gesprek moeten voeren over de mate waarin het budget nog passend is, met dien te verstande dat de rekenkamer geen onderwerp van ad hoc overwegingen en algemene bezuinigingsrondes zou moeten zijn. Een "flipperkast effect" van voortdurend wisselende budgetten belemmert de leerfunctie.

'Met flipperen leer je niet controleren.'

De basis voor het budget zou een minimaal benodigd programma van onderzoeksactiviteiten van de rekenkamer moeten zijn (uiteraard uiteindelijk door de rekenkamer in te vullen en uit te voeren). Het meest geëigend lijkt om dat programma en budget óf te koppelen aan de benoeming van de rekenkamerleden (zes jaar), of dit halverwege de raadsperiode opnieuw vast te stellen. Deze systematiek kwamen we ook daadwerkelijk tegen bij gemeenten die actief het gesprek over het budget voeren. Vanuit dit meerjarenbudget kunnen raad en rekenkamer jaarlijks een gesprek voeren over hoe de rekenkamer functioneert, hoe de raad hiermee omgaat en waar toekomstig onderzoek zich op zou kunnen richten. Daarnaast is het verstandig dat raad en rekenkamer in het reguliere contact ieder jaar bezien of extra behoefte bestaat aan onderzoeksactiviteiten, dan wel aan een bepaalde invulling.

Overweging 2: De benodigde aanwezigheid met onderzoeksactiviteiten van de rekenkamer in de raad vereist niet alleen een daarbij passend budget, maar ook een stabiel, meerjarig budget, bijvoorbeeld vastgesteld midterm raadsperiode, of om de zes jaar verbonden met de benoeming van leden/voorzitter.

2.5.3 Meer dan onderzoek: verankering van de (lerende) functie(s)

In de groepsgesprekken met gemeenten en hun rekenkamers kwam steeds dat hogere doel van versterken van de lokale democratie naar voren, aangeduid met velerlei metaforen: waakhond of wijkagent zijn, of de man/vrouw met de bouwlamp die op verschillende plekken schijnt om te zien hoe het bouwproces loopt, of die de spiegel voorhoudt, of die scherpte brengt. De metaforen duiden, met verschillende accenten, de drie doelen van rekenkameronderzoek uit overweging 1 aan. De meest gemeenschappelijke noemer voor deze aanduidingen was echter steeds 'ondersteuning en verdieping' van het functioneren van de raad bij de controlerende functie. Keffen, de schijnwerper, de spiegel: altijd gaat het ook om het leren van beter controleren door de raad. De raad kan nu eenmaal niet alles weten, heeft ook niet zonder meer alle benodigde deskundigheid aan boord en de omstandigheden voor goede controle veranderen snel. Het onafhankelijke instituut lokale rekenkamer helpt om steeds weer aandacht te vragen voor de benodigde scherpte in controle, voor dat 'leren controleren'. Om dat leerproces daadwerkelijk te doen optreden, is het volgens onze gesprekspartners noodzakelijk dat raad en rekenkamer op elkaar betrokken zijn en regelmatig contact hebben over relevante onderzoeksresultaten en aanbevelingen. Daarbij is nadrukkelijk de vraag aan de orde of deze lerende functie niet een hoger ambitieniveau vraagt dan de genoemde minimaal benodigde aanwezigheid met onderzoeksactiviteiten.

'Keffen, spiegelen, schijnen, scherpen, ondersteunen, verdiepen: leren van beter controleren'.

Hoe die lerende functie te verankeren en wat dat mogelijk meer vereist dan minimaal noodzakelijke aanwezigheid van de rekenkamer zou nadrukkelijk onderwerp van gesprek moeten zijn binnen de raad en tussen raad en rekenkamer.

Overweging 3: Vanuit de wettelijke opdracht tot onderzoek is verankering van de lerende functie in onderzoeksactiviteiten een goed startpunt van het gesprek het mogelijk hogere ambitieniveau dan minimaal vereist en een bij dat ambitieniveau passende hoeveelheid jaarlijkse onderzoeksactiviteiten en budget.

2.5.4 Kosten – baten

De eerste reden voor een passend budget voor de rekenkamer is dus het inzicht dat een goede rekenkamer het geld "meer dan waard is". Vanuit het oogpunt van het versterken van de lokale democratie en het "leren controleren" door de raad. Maar ook vanuit het oogpunt van financiële kosten en baten (ook door effectiever beleid) is een goede rekenkamer dat geld meer dan waard, zo benadrukten onze gesprekspartners. Raadsleden realiseren zich niet altijd wat een goede rekenkamer opbrengt. De rekenkamer draagt bij aan 'leren controleren' en juist goed controleren kan aanzienlijk geld besparen, of bijdragen aan andere belangrijke waarden als integriteit en weerbaarheid. Van de vele voorbeelden noemen we hier een rekenkameronderzoek naar het functioneren van het grondbedrijf dat tot aanzienlijke besparingen leidde en een meer algemene verbetering van de controlfunctie.

'Penny wise – pound foolish'

Die opbrengsten zijn er alleen als er goed onderzoek plaatsvindt vanuit een goed geoutilleerde rekenkamer. Opvallend daarbij is dat de meeste raden niet erg gespecificeerd redeneren over wat een rekenkamer kost. In het kader hiernaast zijn de verschillende kostensoorten van de rekenkamer aangegeven. Een "goede" rekenkamer heeft kundige leden, een professioneel secretariaat en een bekwame onderzoeksfunctie – en dat kost wat.

(Middel)grote gemeenten (tot 100.000 inwoners) slagen er vaak in de 'overhead' te beperken tot zo'n 25%-35% van de totale kosten. Met afnemende omvang per gemeenten wordt de overhead, begrijpelijkerwijs, snel hoog. Het beperken van deze kosten lukt daar beter in samenwerkingsconstructies.

Opbouw kosten rekenkamer

- Directe onderzoekskosten
  - Uitvoering onderzoek
  - Begeleiding onderzoek
- Overhead
  - Vergoeding Rekenkamerleden vast
  - Soms met of alleen met vergoeding leden per bijeenkomst onderzoek
  - Organisatie / secretariaat rekenkamer
    - Organiseren bijeenkomsten onderzoek
    - Kosten secretaris voor zover niet gedekt in onderzoek
    - Aanvullende kosten opstellen onderzoeksprogramma
    - Facilitair (huisvesting etc.)

Het beperken van het budget brengt de genoemde baten al snel in gevaar. Dan is de rekenkamer onvoldoende aanwezig om de functie van het "leren controleren" daadwerkelijk uit te oefenen, of kan het onderzoek aan kwaliteit verliezen.

Overweging 4: Neem als raad goed in ogenschouw wat de lerende functie van de rekenkamer de raad kan opleveren; financieel, maar ook in termen van weerbaarheid en integriteit. En wat de kosten van een goede rekenkamer zijn om die baten daadwerkelijk te kunnen realiseren.

2.5.5 Een goede professionele relatie raad – rekenkamer kan tegen een stootje

Vooronderstelling bij gemeenten die streven naar een passend rekenkamerbudget is een goede professionele relatie tussen raad en rekenkamer (zie betreffende inspiratiekader). Bij die relatie hoort een dialoog over het onderzoeksprogramma van de rekenkamer met onderkenning van de onafhankelijke positie van de rekenkamer. Een rekenkamer werkt niet in opdracht van de gemeenteraad, maar een goede rekenkamer voelt wel aan wat nuttig is voor de raad. Daarbij kiezen de meeste gemeenten voor een jaarprogramma. Sommige gemeenten kiezen voor een invulling gedurende het jaar, mede op basis van overleg met de raad, om optimaal op de actualiteit te kunnen inspelen. Bij een goede professionele relatie hoort ook een volwassen, weloverwogen bespreking van onderzoeksresultaten. Een gemeenteraad zal niet altijd blij zijn met elk rapport, maar dat hoeft een goed gesprek over dat rapport niet in de weg te staan. Spanningen zijn gegeven de verschillende rollen en posities niet altijd te vermijden. Het budget mag echter niet afhankelijk zijn van eventuele spanningen tussen raad en rekenkamer, zo bleek uit de gesprekken. Dergelijke spanningen zijn wel een risico voor het goede gesprek over het budget. Raad en rekenkamer moeten zich daarvan bewust zijn en samen met de griffie aan dat goede gesprek de juiste inhoud geven en werken aan een professionele relatie raad – rekenkamer.

> ‘Een verziekte relatie is wel een beetje een risico voor een passend budget; een dialoog over een passend budget bij een passend programma draagt bij en is onderdeel van een goede relatie.’

Overweging 5: Voer het goede gesprek over een passend budget in samenhang met gesprekken over de wensen en verwachtingen van de raad bij de rekenkamer, het daarbij passende onderzoeksprogramma en wijze van invullen daarvan. Laat de uitkomsten van dat gesprek niet bepalen door mogelijke spanningen tussen raad en rekenkamer.

2.5.6 Gewenste aanwezigheid: stappen voor bepalen budget

De vraag is vervolgens welk budget voor de minimale aanwezigheid nodig is en wat de raad daar vanuit ambitie nog aan toe wil voegen. Het is een misverstand dat de rekenkamer onderzoek naar al het gemeentelijk beleid zou moeten doen. Natuurlijk onderzoekt de rekenkamer niet al het beleid en alle uitgaven. De vraag is wat ‘minimale aanwezigheid met relevante onderzoeksresultaten’ inhoudt. De onderstaande stappen voor het toekennen van het budget kunnen in “het goede gesprek” tot het gewenste budget leiden. Minimale aanwezigheid is daarbij voor de duidelijkheid niet hetzelfde is als ‘minimalistisch’, maar ziet toe op een invulling die rekenkamer in staat stelt tot een de uitoefening van de werkzaamheden zoals de wetgever die heeft beoogd. In de gesprekken bleek dat volgens deelnemers in sommige gemeenten meer budget te vereisen dan beschikbaar was. De stappen om te komen tot een budget zijn de volgende.

2.5.6.1 Gemeentegrootte en minimale aanwezigheid

Uit de gesprekken bleek duidelijk dat wat ‘minimale’ benodigde aanwezigheid van de rekenkamer is, varieert met de grootte van de gemeente. Hoe groter de gemeente, hoe ‘aanweziger’ een rekenkamer moet zijn. In tabel 1 en verdieping 3 is aangegeven wat aan minimale aanwezigheid bij verschillende grootte van gemeenten door de band genomen als noodzakelijk werd gezien.

> “Logisch dat we als grotere gemeente meer onderzoek nodig hebben en een onderzoek meer kost.”

2.5.6.2 Nadere sturingsoverwegingen : ambitie

Naast deze minimumbehoefte, heeft de raad eigen ambities als het gaat om de ondersteuning van de controlerende functie die tot vraag naar extra onderzoeksactiviteiten kan leiden. De verankering van de lerende functie vergt in de ene gemeente meer inzet dan in de andere gemeenten. Daarnaast zijn er ook andere redenen voor extra ambitie, zoals de hoogte van de begroting, complexiteit van de ambtelijke organisatie, het aantal verschillende uitvoeringsorganisaties of de uitdaging van ingewikkelde maatschappelijke problemen. Zeker bij de grote gemeenten spelen dergelijke overwegingen een belangrijke rol.

We hebben kunnen constateren dat de leerbehoefte van de raad ook effect heeft gehad op de productontwikkeling door de rekenkamer. Basis is altijd de wettelijke onderzoeksopdracht, maar in de praktijk hebben zich allerlei varianten ontwikkeld, zoals (niet uitputtend) geschetst in onderstaand schema.



De ontwikkeling van deze nieuwe varianten betekent dat ook de variatie van rekenkamerproducten in omvang steeds groter is geworden. Er zijn grotere of kleinere onderzoekactiviteiten, maar wel met daarbij steeds weer de behoefte aan scherpe en bruikbare aanbevelingen.

2.5.6.3 Gemeentegrootte en onderzoekskosten

En ook geldt dat er een duidelijk verband waarneembaar is tussen de grootte van een gemeente en toenemende kosten per onderzoek. Onderzoek wordt dan gecompliceerder en beslaat een omvangrijker budget. In tabel 1 en verdieping 2 is met een bandbreedte aangegeven wat de indicaties van de kosten per onderzoeksactiviteit bij verschillende groottes van gemeenten zijn. Deze bandbreedte is gebaseerd op de gevoerde gesprekken

2.5.6.4 Nadere sturing op kosten

De kostenopbouw van rekenkameronderzoek en van organisatie/overhead biedt wellicht mogelijkheden tot nadere efficiency. In paragraaf 2.6 bij het dashboard komt dat uitgebreid aan de orde. In principe gaat het om twee mogelijkheden.

1. Besparing op de verschillende kostensoorten. Voorop staat dat rekenkamers een passende bemensing hebben om de bestuurlijke en professionele rol te kunnen spelen. In de gesprekken zijn we zeer uiteenlopende situaties tegengekomen. Het is vaak moeilijk die met elkaar te vergelijken zoals situaties van rekenkamers met overwegend inzet van eigen onderzoekscapaciteit en rekenkamers met overwegend uitbesteding van onderzoek. We zijn echter soms ook verschillen tegengekomen in de inzet van professionele en bestuurlijke capaciteit die tot de vraag leidde of in bepaalde situaties efficiency mogelijk is. Bijvoorbeeld verschillen in het aantal leden van de rekenkamer, of verschillen in omvang van aanstelling van de secretaris bij verder ongeveer gelijke onderzoeksinzet. Een vraag die vaak terugkwam was in hoeverre uitbesteding en

aanbesteding tot besparing kan leiden. In het volgende deel over dashboard en scenario's komen nog enige voorbeelden van besparingen aan de orde.

2. Samenwerking biedt voor een gemeenten wellicht mogelijkheden tot efficiency door schaalvoordelen (uiteraard zijn er ook andere motieven tot wel of niet samenwerking over te gaan; zie het betreffende inspiratiekader). Hierna zijn verschillende voorbeelden gegeven van de mogelijkheden tot kostenvoordelen door samenwerking. Vooral bij afnemende omvang per gemeente waardoor een relatief hoge overhead kan ontstaan, kan samenwerking uitkomst bieden.[9]

Deel 3 Dashboard en scenario's omvat een aantal voorbeelden van deze sturingsmogelijkheden.

2.5.6.5 Samenvattend stappen budgetbepaling

Voer als raad voor de verstelling van het budget dus het gesprek over:

- De minimaal vereiste aanwezigheid van de rekenkamer met onderzoeksproducten in de raad.
- De eigen leerambities en -behoeften, en vertaal dit samen met de rekenkamer naar gewenste producten van rekenkameronderzoek die de rekenkamer meeneemt bij het opstellen van het onderzoeksprogramma.
- Bepaal de kosten per onderzoek en de overheadkosten van de rekenkamer.
- Bezie of nadere sturing op die kosten mogelijk/wenselijk is.
- Bepaal het budget met het dashboard uit paragraaf 2.6.
- Voer bij verandering van behoeften aan het aantal of type rekenkameronderzoeken het gesprek over de invulling van programma en de mogelijke budgettaire consequenties.

Het is vanzelfsprekend dat als het budget voor minimale aanwezigheid hoger is dan het geldende budget, genoemde mogelijkheden tot efficiency en/of budgetverhoging mogelijkheden bieden deze frictie op te lossen. In verschillende gemeenten speelt het gesprek over deze frictie.

2.5.6.6 Wel of niet normering

Er is dus volgens onze gesprekspartners, een ondergrens van het budget om de wettelijk opgedragen functie nog goed in te kunnen vervullen, afhankelijk van gemeentegrootte.

In tabel 1 in hoofdstuk 1 en wat uitgebreider in verdieping 2 zijn de indicaties verwerkt die over die ondergrens uit gesprekken en andere bronnen hebben verkregen. Daaruit blijkt hoe een gemeente in de range van 0 – 170.000 inwoners zou kunnen redeneren over het budget in termen van minimale aanwezigheid. De parameters zijn aantal en soorten onderzoeksactiviteiten, kosten per onderzoeksactiviteit, kosten overhead.

- Bij gemeenten tot ca. 10.000 inwoners eist een minimaal noodzakelijke aanwezigheid volgens de indicaties een budget van € 10.000 tot € 15.000 per jaar.
- Bij gemeenten van ca. 20.000 inwoners eist een minimaal noodzakelijke aanwezigheid volgens deze indicaties afgerond een budget van € 24.500 tot € 34.500 per jaar.
- Bij gemeenten van ca 50.000 eist een minimaal noodzakelijke aanwezigheid volgens deze indicaties afgerond een budget van € 62.500 tot € 78.000 per jaar.
- Bij gemeenten tot ca 90.000 eist een minimaal noodzakelijke aanwezigheid volgens deze indicaties afgerond een budget van € 106.000 tot € 123.500 per jaar.
- Bij gemeenten tot ca 130.000 eist een minimaal noodzakelijke aanwezigheid volgens deze indicaties afgerond een budget van € 155.500 tot € 175.000 per jaar.
- Bij gemeenten rond 170.000 (tot 200.000) eist een minimaal noodzakelijke aanwezigheid volgens deze indicaties afgerond een budget van € 210.00 tot € 231.000 per jaar.

[9] In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel worden deze mogelijkheden ook benadrukt.

Uit deze scenario's blijkt dat de geïndexeerde informele norm van ongeveer € 1,30 per inwoner voor gemeenten tussen 10.000 – 200.000 inwoners grosso modo als ondergrens van een budget kan worden gezien. De oorspronkelijk informele norm van € 1,- per inwoner is op basis van deze scenario's te krap. De hier gegeven indicatie vraagt om een goed antwoord op de vraag hoe de overheadkosten te beperken. Bij afnemende omvang per gemeente is dat lastiger en is ook uitgegaan van een hogere overhead. Voor grote gemeenten (boven de 200.000) is die gegeven indicatie al helemaal niet van toepassing gelet op de diversiteit in onderzoeksvragen die daar spelen.

De wetgever vindt het belangrijk dat rekenkamers een passend budget krijgen. Daarvoor is bij de invoering van de rekenkamer ook een extra toevoeging van € 14 miljoen aan het gemeentefonds gedaan. Een verplichtende normering is niet van toepassing.[10] De hier geïntroduceerde werkwijze moet een zekere garantie bieden voor een zorgvuldige afweging bij gemeenten. Op basis van indicaties is een dashboard opgesteld waarmee gemeenteraden zelf de genoemde parameters een waarde kunnen geven om zo te kunnen bepalen welk budget zij noodzakelijk achten.

Deze werkwijze draagt ook bij aan het voeren van een goed gesprek over het budget. Het kan echter daarnaast nuttig zijn om als gemeente ook een eigen praktische norm te ontwikkelen. In de gesprekken met gemeenten bleek dat voor zover er al een norm was dat het ging om een bedrag per inwoner. Voor zover die in het verleden al is bepaald, dan is die vaak weer buiten beeld, of gesneuveld in bezuinigingsrondes. Maar ook in een aantal gevallen weer in ere hersteld, of wordt een norm per inwoner soms als voornemen geformuleerd. Normen die inhoudelijk ook een rol zouden kunne spelen zoals koppeling aan de omvang van de begroting of de inkomsten uit het gemeentefonds worden in de praktijk niet vaak gebruikt en door raadsleden ook niet voorgestaan. Voor gemeenteraden is daarbij vooral belangrijk het aantal contactmomenten met zinvolle onderzoeksresultaten en minder of de begroting omvangrijker wordt. Wel werd uitbreiding van het corresponderende takenpakket gezien als een mogelijke een reden voor meer onderzoek en dus een hoger budget.

2.5.6.7 Wel of niet indexering

Hiervoor is al bepleit om een stabiel budget voor een langere perioden toe te kennen. Een 'stabiel' budget betekent inclusief een indexering van dit budget, omdat rekenkamers ook te maken hebben met prijsontwikkeling. Bij de mogelijk indexering is de vraag naar welke prijsontwikkeling heeft plaats gevonden. De vraag is welke index toe te passen. De consumenten prijsindex of index personele kosten is het meest eenvoudig.[11] Gemeenten met een eigen onderzoeksbureau benadrukken dat stijging van personele kosten om passende indexatie van het budget vraagt. In Amsterdam vindt indexatie op basis van de ontwikkeling van loonkosten overheidspersoneel plaats. Bij voornamelijk uitbesteden ligt de prijsindex zakelijke dienstverlening wellicht voor de hand. Een mix kan ook. Met een pleidooi voor indexering wordt niet gepleit voor één norm voor alle gemeenten, het zou wel goed zijn als gemeenten hierbij een bewuste keuze maken en zich realiseren dat stabiliteit vraagt om de een of andere vorm van indexatie.

[10] Zie ook het voorliggende wetsvoorstel, waarin dat nog eens vermeld is.

[11] Afhankelijk van de gebruikte index zou die eerdere informele norm van € 1 nu tussen € 1,2 en € 1,3 per inwoner zijn. Bij gebruik CPI iets onder 1,3; bij index CAO lonen iets daarboven; bij prijsindex zakelijke dienstverlening index nog een stuk onder 1,3 (cijfers die terug gaan tot 2004 zijn daar lastiger te verkrijgen; hier is 1,3 aangehouden, maar uiteraard kiest de raad ook hier zelf).

Overweging 6: Vanuit al deze bevindingen is de volgende overweging over wijze van vaststelling hoogte budget te formuleren.

- Redeneer vanuit de omvang van de gemeente bij de vaststelling van de minimaal noodzakelijk geachte aanwezigheid van de rekenkamer in de raad met relevante onderzoeksactiviteiten.
- Amendeer op deze minimale aanwezigheid vanuit ambitie en leerbehoefte van de raad, bijvoorbeeld vanwege toename omvang begroting.
- Stel vervolgens directe kosten per onderzoeksactiviteit vast, gelet ook op de kwaliteitseisen en de kosten van de overhead.
- Bezie of nadere sturing op deze kostensoorten mogelijk/wenselijk is:
  - vanuit efficiency door sturing op kostensoorten
  - vanuit mogelijkheden tot samenwerking
- Stel het budget vast op basis van bovenstaande in het dashboard in nader onderscheiden parameters.
- Indexeer het budget.

Bedenk daarbij het volgende.

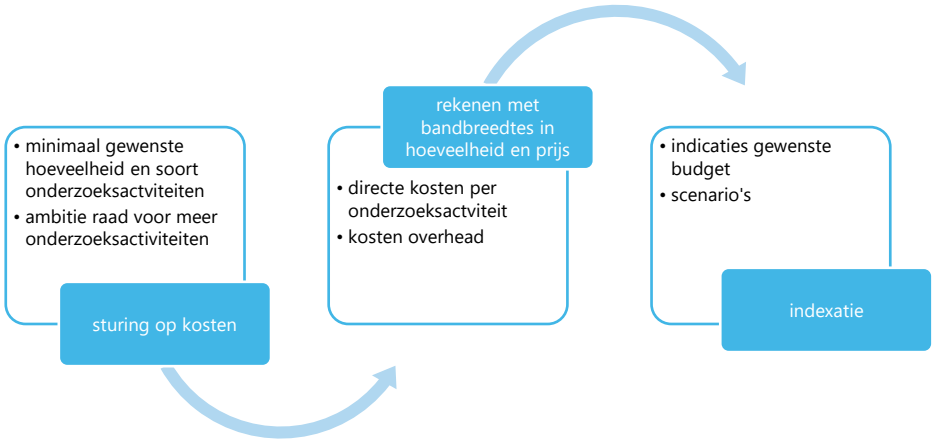
- Vanuit de scenario's voor een minimaal vereiste aanwezigheid met onderzoeksactiviteiten lijkt een bedrag van € 1,30 per inwoner een redelijk referentiepunt voor een minimaal budget voor in ieder geval gemeenten tot 170.000 - 200.000 inwoners. € 1,- euro is vanuit die scenario's te krap. Zoals benadrukt dienen raden in gesprek met de rekenkamer zelf hun keuzes te maken. Of het minimale budget voldoende is hangt af van allerlei specifieke omstandigheden.
- Bedenk dat deze indicatie vraagt om sturing op de overhead. Bij afnemende omvang per gemeente is dat lastiger en is ook uitgegaan van een hogere overhead.
- Bedenk dat bij de grootste gemeenten (boven 170.000 - 200.000) vragen van complexiteit en omvang begroting spelen die een aparte dialoog over het budget vragen.
- Het format van stappen en dashboard is voor iedere gemeente bruikbaar om zelfstandig tot een budget bepaling te komen.

2.6 Deel Dashboard en scenario's

Vanuit de in deel 2 aangevoerde overwegingen dienen budgetvoorstellen en voorstellen tot nadere sturing op kosten tot stand te komen. Deze concretisering komt in dit derde deel aan de orde en kan als volgt vorm krijgen.

2.6.1 Een dashboard

De kernvraag van dit inspiratiekader is welk budget voor de rekenkamer nodig is om de functie zoals die wettelijk geregeld is te kunnen vervullen en waarvoor de raad wettelijk verplicht is voldoende middelen ter beschikking te stellen. Hiertoe is vanuit bovenstaande overwegingen een dashboard opgesteld waarmee scenario's zijn uitgevoerd, mede vanuit mogelijke sturingsoverwegingen. In onderstaande figuur is het dashboard eenvoudig weergegeven. In de volgende paragrafen volgt een toelichting op dashboard en scenario's.



De bedoeling van dit derde deel is te laten zien dat gemeenten de waarden van de verschillende parameters kunnen variëren en bepalen en daarmee een passend budget bepalen. De combinatie van hoeveelheid en soort onderzoek en kosten daarvan leiden tot een passend budget voor de rekenkamer.

In de volgende paragraaf zijn, om dat te illustreren, de volgende scenario's weergegeven:

Scenario's	
Hoeveelheid onderzoeksactiviteiten variëren	Scenario 1: Minimaal vereist
	Scenario 2: Hogere ambitie
Onderzoekskosten met bandbreedte variëren	Scenario 3: directe onderzoekskosten kosten 15% hoger bij minimaal benodigde onderzoek
	Scenario 4: directe onderzoekskosten kosten 15% hoger bij hogere ambitie onderzoek
	Scenario 5: directe onderzoekskosten kosten 15% lager bij minimaal benodigde onderzoek
	Scenario 6: directe onderzoekskosten kosten 15% lager bij hogere ambitie onderzoek
Overheadkosten	Scenario 7: overhead lager bij minimaal benodigde onderzoek
	Scenario 8: overhead lager bij hogere ambitie onderzoek

Daarna is met een aantal voorbeelden geïllustreerd dat dergelijke sturing op het budget ook daadwerkelijk plaatsvindt, of juist zou moeten plaats vinden.

2.6.2 Uitkomsten op basis van indicaties in gesprekken

2.6.2.1 Minimale aanwezigheid

Op basis van de indicaties uit gesprekken en andere bronnen is een naar gemeentegrootte gespecifieerd scenario voor een minimaal benodigd budget opgesteld. Het dashboard toepassen vraagt om een aantal specifieke gegevens om het scenario voor het budget voor de minimale aanwezigheid met bandbreedtes te kunnen bepalen. Het dashboard vraagt gespecificeerd naar inwoneraantal per gemeente om invulling in drie stappen:

1. de gewenste hoeveelheid en soort onderzoek,
2. de hoogte van de directe kosten voor die gewenste onderzoeksactiviteiten,
3. de overheadkosten.

De aantallen en bedragen zijn opgesteld op basis van groepsgesprekken, individuele gemeenten (totaal 20) en andere bronnen. Uit de gesprekken bleek duidelijk dat wat als 'minimale' aanwezigheid van de rekenkamer geldt, varieert met de grootte van de gemeente. Hoe groter de gemeente, hoe groter de behoefte aan de aanwezigheid van de rekenkamer. En ook hoe hoger de kosten voor een goed onderzoek. Onderzoek wordt dan gecompliceerder mede omdat het vaak een omvangrijker budget voor ingewikkelder taakuitoefening betreft. We zien dus een duidelijk verband tussen de grootte van een gemeente en de behoefte aan meer onderzoek en toenemende kosten van onderzoek. Wel slagen grotere gemeenten er eerder in de overheadkosten als percentage van het totale budget te beperken.

Gemeenten onderscheiden daarbij naar 'volwaardige onderzoeken' (een standaard evaluatieonderzoek zou men kunnen zeggen) en kleinere onderzoek-gerelateerde activiteiten als quick scans en opvolgingsonderzoek. De genoemde kosten voor deze activiteiten in de gesprekken bedragen ongeveer de helft van de hieronder genoemde kosten voor 'het volwaardige onderzoek'. In de scenario's spreken we dan ook van hele en halve eenheden onderzoek. Daarbij is een bandbreedte aangehouden voor wat een onderzoek minimaal kost en hoeveel de overhead minimaal bedraagt. Het dashboard heeft dan ook een 'lage' en een 'hoge' variant als uitkomst. **De budgettaire indicaties voor die gewenste minimale aanwezigheid zijn weergegeven in tabel 1 met een toelichting in verdieping 3.**

Zoals gezegd geven tabel 1 en verdieping 3 slechts een indicatie en is sprake van een grote diversiteit in gemeenteland. Het format van redeneren biedt echter houvast.

Er zijn daarom nadere varianten op te stellen op basis van variaties in hoeveelheid en soort onderzoek en de kosten daarvan. In de verdieping 3 is een aantal varianten weergegeven. In de volgende drie paragrafen lopen we de drie stappen systematisch af en geven we vervolgens een aantal sturingsmogelijkheden weer.

2.6.2.2 Meer behoefte aan onderzoek in raad

Stap 1 voor het opstellen van het scenario met het dashboard is zoals gezegd het bepalen van de onderzoeksactiviteiten die nodig zijn voor de minimale aanwezigheid van de rekenkamer in de raad. Maar de raad kan ambitieuzer zijn dan dat.

Er was veel overeenstemming over de in tabel 1 gehanteerde en verdieping 2 uiteengezette minimale aanwezigheid. Veranderingen in het gemeentefonds en/of de gemeentebegroting zijn voor raadsleden vooral argumenten voor incidenteel extra onderzoek en soms voor een structurele verhoging. Rekenkamerleden kijken daar soms anders naar. Ook zijn er raden die hoe dan ook meer ambities voor onderzoek door de rekenkamer hebben.

In de gesprekken kwam dan ook regelmatig de wens van meer onderzoek aan de orde. In verdieping 3 is als tweede tabel 2 een scenario 'gemeenten met ambitie voor meer onderzoek' weergegeven. Toegepast is een verhoging van zo dicht mogelijk bij 30% van de minimaal noodzakelijke hoeveelheid onderzoek.

- In gemeenten met < 10.000 inwoners is de 'minimale onderzoeksbehoefte' van minimaal één onderzoeksactiviteit per jaar, waarbij een volwaardig onderzoek wordt afgewisseld met een kleinere onderzoeksactiviteit (0,75 onderzoeksactiviteit) verhoogd naar 1,0 onderzoeksactiviteit per jaar.
- In gemeenten met tussen de 10.000 en ca. 20.000 van minimaal 1,5 onderzoek (een groot en een klein) naar 2.0 onderzoeksactiviteit In gesprek bleek dat vooral ook behoefte was aan meer kleiner onderzoeksactiviteiten als quick scans) .
- In gemeenten tot 170.000 – 200.000 is de onderzoeksbehoefte steeds met 1 onderzoek verhoogd.
  - Gemeenten met ca. 50.000 inwoners: 3,5 onderzoeksactiviteit
  - Gemeenten met ca. 90.000 inwoners: 4,0 onderzoeksactiviteit
  - Gemeenten met ca. 130.000 inwoners: 4,5 onderzoeksactiviteit
  - Gemeenten met ca. 170.000 – 200.000 inwoners: 5.0 onderzoeksactiviteit

De uitkomsten in de tabel 2 in verdieping 3 laten zien dat bij zo'n verhoging met de gehanteerde kosten en bandbreedte € 1,30 per inwoner al snel niet meer voldoende is bij stijgen van de inwoneraantallen om te voldoen aan de indicatie van het onderzoeksbudget bij lage onderzoekskosten.

2.6.2.3 De directe kosten van het onderzoek

Bij toenemende gemeentegrootte is er een duidelijke stijging van de directe kosten; zowel van volwaardig onderzoek als van kleinere onderzoeksactiviteiten. De geschatte kosten worden steeds aangeduid met een bandbreedte van zo'n € 4.000,-. In de gesprekken kwam aan de orde dat in de kosten grote variatie kan zijn en dat juist ook duurder of goedkoper onderzoek soms aan de behoefte aan onderzoek tegemoet kan komen.

In verdieping 3 zijn daarom voor zowel het scenario 'minimale aanwezigheid' als voor het scenario 'meer ambitie voor onderzoek' varianten gemaakt met 15% hogere directe onderzoekskosten en 15% lagere onderzoekskosten. Uit de uitkomsten in tabel 3 en 4 blijkt dat bij 15% verhoging € 1,30 per inwoner voor wat minimaal nodig is nog redelijk voldoet voor de indicatie van het onderzoeksbudget bij lage onderzoekskosten. Voor het meer ambitieuze scenario is zoals te verwachten dat niet meer het geval. Bij 15% verlaging voldoet volgens tabel 5 en 6 zelfs € 1,- per inwoner in het scenario voor wat minimaal nodig is voor de indicatie van het onderzoeksbudget bij lage onderzoekskosten en voldoet tussen € 1,- en € 1,30 bij die indicatie voor de meer ambitieuze gemeenten.

2.6.2.4 De overheadkosten

De overheadkosten kunnen gemakkelijk oplopen tot 40% van het totale budget, of zelfs meer. Bij de kleinste gemeenten is het lastig om de overhead lager te houden. Samenwerking biedt hier een mogelijke oplossing, zoals hier nog aan de orde komt. We zijn hoger dan 40% overhead ook tegengekomen bij hogere inwonersaantallen. Bij toenemende gemeentegrootte blijkt het wel mogelijk tot lagere overhead te komen, tot net onder 25% bij de grotere gemeenten. Voor de berekening van het minimaal noodzakelijke budget is ervan uitgegaan dat bij iedere 10.000 inwoners meer, een vermindering van de overhead van 1% mogelijk is, van 40% naar 24% bij 170.000 – 200.000 inwoners. De overhead (zie hieronder over de sturingsmogelijkheden) is dus een belangrijk onderdeel van de kosten en de verschillen per gemeente zijn groot. In tabel 3 is ter illustratie een voor zowel het scenario 'minimaal noodzakelijk' als voor het scenario 'meer ambitie voor onderzoek' gerekend met van 30% naar 22% afnemende overheadkosten. Lager dan 22% zijn we niet tegengekomen; 30% is zeker voor kleinere gemeenten beneden de 20.000 inwoners lastig en zagen we incidenteel bij samenwerkingsverbanden. Zoals te verwachten wordt volgens tabel 7 bij lagere overhead een voldoende budget bij € 1,- tot € 1,30 plausibeler om te voldoen aan de indicatie van het onderzoeksbudget bij lage onderzoekskosten. Bij ambitieuze gemeenten blijf volgens tabel 8 bij oplopende inwonersaantallen € 1,30 ook voor dat budget bij lage onderzoekskosten krap.

2.6.2.5 Met name bij de 200.000+ gemeenten worden de verbanden anders

Alleen al omdat de uitkering uit het gemeentefonds en het begrotingsbedrag per inwoner gemiddeld flink stijgen, blijken bij de grootste gemeenten minder eenduidige indicaties over hoeveelheid en kosten van rekenkameronderzoek. Ook is vaak sprake is van ingewikkelde financiële situaties, wat reden kan zijn voor complex onderzoek dat grote deskundigheid en langdurige inzet vereist. Dat neemt niet weg dat onderstaand dashboard evengoed is te hanteren door de grootste gemeenten door de eigen gewenste hoeveelheid onderzoeksactiviteiten, de kosten per onderzoek en de overhead in te vullen.

2.6.3 Nadere sturing met het dashboard

De in het dashboard onderscheiden parameters – de hoeveelheid onderzoek, de directe kosten van het onderzoek en de overheadkosten – geven de mogelijkheid nader te sturen op het budget van de rekenkamer. De gemeenteraad zal dat sturen in overleg met de rekenkamer moeten doen en kan tot uitdrukking komen in organisatievorm, bezetting en samenwerkingsvorm van de rekenkamer. Met de scenario's in verdieping 3 is aangegeven dat de budgettaire effecten van meer of minder sturen op kosten aanzienlijk kunnen zijn.

Hier onder volgt een nadere toelichting met een aantal 'gestileerde' voorbeelden van de wijze waarop gemeenten met de bepaling van het budget omgaan, al of niet met uitbesteden/aanbesteden.[12] De eigen invulling van een scenario per gemeente kan plaatsvinden vanuit onder meer de volgende overwegingen.

Aantal onderzoeken

Er is in gemeenten zoals gezegd vaak behoefte aan meer rekenkameronderzoek dan al uit de minimaal vereiste aanwezigheid volgt. Die behoefte komt onder meer voort uit vaak niet voorziene en of urgente optredende budgettaire vragen op bepaalde terreinen. Zo is de afgelopen jaren in sommige gemeenten extra onderzoek verricht naar het sociaal domein. De vraag naar meer onderzoek heeft in een aantal gevallen geleid tot structurele bijstelling van het budget, soms tot incidentele verstrekking van extra budget en in andere gevallen is het bestaande onderzoeksprogramma op een andere manier ingevuld zonder budgettaire wijzigingen.

Voorbeeld: hoe een kleine gemeente een forse ambitie kan realiseren

Een kleine gemeente (ca. 20.000 inwoners) heeft, na een lange periode van een slapende rekenkamer, de rekenkamer weer serieus vormgegeven. Door een samenwerking in een gezamenlijke rekenkamer met twee andere, nabijgelegen gemeenten hoeft de raad slechts één lid te benoemen en trekt de gemeente profijt van een naar omvang professionele rekenkamer. De overheadkosten blijven zo beperkt. Voor een budget van € 29.000 per jaar (vastgesteld voor een periode van 6 jaar) krijgt men daardoor jaarlijks gemiddeld twee volwaardige onderzoeken en een quick scan.

Uit deze overwegingen volgt een in overleg met de rekenkamer geformuleerde ambitie van hoeveelheid en soorten onderzoeksactiviteiten. De rekenkamer zal vanuit de onafhankelijke positie rekening houdend met deze ambitie (waarover met de raad het gesprek gevoerd is) een programma opstellen, dan wel (zoals in sommige gemeenten) lopende het jaar onderzoek initiëren.

[12] De praktijk van uitbesteden/aanbesteden is zeer divers Er is sprake van volledig uitbesteden van de rekenkamerfunctie, dus van bestuur, bureau en onderzoek. Maar ook van uitbesteden van (deels) de secretarisrol met aanbesteden van onderzoek. Een variant die veel voorkomt is aanbesteden van (een deel van) de onderzoeken, afhankelijk van wel of eigen onderzoekscapaciteit, maar met in ieder geval wel een eigen secretaris van de rekenkamer. Van groot belang is de eigen expertise van rekenkamer en/of raad deze uitbesteding/aanbesteding goed te kunnen begeleiden.

De directe kosten van het onderzoek

Het gaat hier niet om de kosten van een individueel onderzoek, maar om een schatting van de kosten van de geformuleerde ambitie van de hoeveelheid en het soort onderzoek. De gemeenten zal zich hier baseren op het soort indicaties als hierboven geschetst in scenario's LAAG en HOOG, mede gebaseerd op eigen ervaringen. In het katern is een aantal kostensoorten onderscheiden, op basis waarvan de direct onderzoekskosten te bepalen.

Opbouw directe kosten onderzoek

Onderzoekers (inbesteed of uitbesteed)

- Senior
- Medior
- Junior

Materiële faciliteiten

- Onderzoekstools

Begeleiding (leden/secretaris

Vanuit kostenoogpunt is de vraag of eigen onderzoekscapaciteit, of juist het (deels) uitbesteden van onderzoek gewenst is. De gemeentelijke praktijk is divers: van altijd uitbesteden tot rekenkamerleden die (ook) onderzoek verrichten, tot een eigen individueel onderzoeker of zelfs een eigen onderzoeksbureau. Op zichzelf gelden hier de reguliere afwegingen van kwaliteit, kosten en continuïteit. Een eigen onderzoeksbureau is niet snel lonend bij een paar onderzoeken per jaar. Al snel is een mix van verschillende (niveaus) van deskundigheden vereist die alleen bij een grotere schaal efficiënt te organiseren is, zoals bij de grootste rekenkamers. We zien ook mengvormen met een beperkte eigen onderzoekscapaciteit.

Alle gemeenten benadrukken het belang van daadwerkelijke onderzoeksdeskundigheid binnen de rekenkamer op een continue basis. Ook bij aanbesteding van het onderzoek. Bij aanbesteding geldt hoe dan ook de eis van eigen deskundigheid om een extern bureau goed te kunnen begeleiden. Dat zal altijd een eigen kostenpost vormen. Veel van de discussie over wel of niet uitbesteden komt voort uit het niet goed begeleiden van uitbestede onderzoeken. Bijvoorbeeld het verwijt dat het aanbod van bureaus identiek is aan onderzoek dat elders al is verricht. Daar ben je als rekenkamer zelf bij en is een bekende kwestie die bij aanbesteding aan de orde te stellen is. Er lijkt een redelijke concurrentie op de markt. Uitbesteden van onderzoek kan lonen, maar alleen onder scherpe voorwaarden. Het is vooral zaak de bekende lessen inzake uit- en inbesteden goed in acht te nemen om scherp te kunnen sturen op de prijs van onderzoek.

Voorbeeld: een grote gemeente met een krachtige rekenkamer: effectief en efficiënt

Een gemeente van bijna 100.000 inwoners heeft een forse ambitie met haar rekenkamer. Het streven is om jaarlijks vier volwaardige onderzoeken uit te voeren, voor zo'n € 30.000 per onderzoek. Een eigen onderzoeksbureau loont ondanks de forse ambitie en het budget van € 160.000 per jaar, niet. Daarvoor zijn de eisen aan de onderzoeksvaardigheden te gevarieerd. Met de onderzoeker/secretaris is echter voldoende deskundigheid gewaarborgd om de externe bureaus waaraan de onderzoeken worden uitbesteed, goed te begeleiden. Er is dan ook algemeen tevredenheid over de kwaliteit van de rapporten. De rekenkamer en raad willen op regionaal onderzoek graag samenwerken, maar zijn overtuigd van de eigen kracht en zoeken niet naar meer structurele samenwerkingsvormen.

In de situatie van de grootste gemeenten van het land is juist het onderzoeksbureau een waarborg voor kwaliteit waar in de samenwerking ook omliggende gemeenten van profiteren.

Uit al deze overwegingen volgt een, in overleg met de rekenkamer, indicatie van de kosten van de geformuleerde ambitie van het aantal, de omvang en het soort onderzoeksactiviteiten, vertaald naar kosten voor capaciteit binnen de rekenkamer en/of uit te besteden onderzoek.

De overheadkosten

De laatste parameter, de kosten van overhead, wordt mede bepaald door de keuze voor het organisatiemodel van de rekenkamer. Hiernaast zijn zo gespecificeerd mogelijk de kostensoorten opgenomen die, afhankelijk van gekozen organisatiemodel en vergoedingensystematiek, de overhead bepalen. [13]

De overhead blijkt per rekenkamer sterk te variëren. Een aantal van de gesproken gemeenten slagen erin te blijven tussen ca. 25% tot 35% overhead. Overigens is de precieze toerekening van kosten aan onderzoekskosten lastig en kan die wat vertekening geven. De volgende variabelen blijken in samenhang belangrijk en geven sturingsmogelijkheden.

1. Het aantal leden incl. voorzitter en de vergoeding

Het aantal leden en de vergoeding bleek een belangrijke variabele. Bij meerdere leden en een ruimte vergoeding kan dit snel een relatief hoge kostenpost vormen. Soms is er alleen een vaste vergoeding, soms een vergoeding per bijeenkomst of een mix van beide. De praktijk van activiteiten en vergoedingen is divers. Bij vaste vergoedingen aan leden varieerden de bedragen, ook afhankelijk van omvang gemeenten en aantal leden. Soms was er naast de vaste vergoeding een vergoeding voor begeleiding van onderzoek. Soms was er een intensieve rol van de voorzitter die enigszins in de richting van een directeursmodel ging. Belangrijk kan zijn de mate waarin sprake is van 'meewerkende leden'. Feitelijk is dan maar voor een deel sprake van overhead. Bij sommige gemeenten vindt ook daadwerkelijk toerekening van een deel van de vergoeding plaats aan de directe onderzoekskosten.

2. De kosten van de directeur

De omvang van de aanstelling van de directeur afstemmen op de omvang van de rekenkamer bleek een belangrijke variabele. Bij twee kleinere gemeenten beneden de 20.000 inwoners was daar expliciet aandacht voor.

Opbouw kosten Overhead

Aantal rekenkamerleden

Totaal vergoeding vast

- *Vergoeding onderzoeksbijeenkomst*
- *Aantal bijeenkomsten/onderzoek*
- *Aantal onderzoeken*
- *Leden per bijeenkomst*
- *Totaal bijeenkomsten leden*

Totaal vergoeding bijeenkomsten

Voorzitter rekenkamer

Totaal vergoeding vast

- Vergoeding onderzoeksbijeenkomst
- Aantal bijeenkomsten/onderzoek

Totaal vergoeding bijeenkomsten

Directeur rekenkamer

Totaal vergoeding vast

Totaal vergoeding incidenteel

Beleid

Opstellen onderzoeksprogramma

Secretariaat

Secretaris / niet onderzoek loonkosten

Facilitair/ICT/huisvesting

Overig (lidmaatschappen e.d.)

[13] Per organisatiemodel verschillen de kostensoorten. Bijv. de invulling bij een directeursmodel (wel salaris etc. maar geen vergoedingen voor leden) is uiteraard anders als bij een model met voorzitter en leden (vergoedingen, maar geen salaris directeur). In de vorige noot is de diversiteit op deze punten benadrukt.

3. De kosten van de secretaris[14]

Bij aanzienlijke secretariële capaciteit in relatie tot de omvang van het te verrichten onderzoek wordt dit al snel een grote kostenpost.

4. Facilitair

Een aantal kosten (huisvesting, ICT, ondersteuning vanuit griffie) zouden bedrijfseconomisch gesproken aan het budget van de rekenkamer moeten worden toegerekend. Niet zelden betaalt de gemeente die in feite.

5. Op onderzoekskosten én overhead samen

Voorbeeld: op zoek naar een balans tussen onderzoeks- en overheadkosten

De raad van een gemeente van ca. 80.000 inwoners wil zijn rekenkamer goed vormgeven. Er is een ambitie van drie volwaardige onderzoeken per jaar. Dat wordt nog niet gehaald. Er zijn vier leden aangesteld met een vergoeding, en een fulltime secretaris. Voor leden en secretaris worden de helft van kosten toegerekend aan onderzoek. Het totale budget loopt op tot ruim € 190.000 met een overhead van € 85.000 en relatief hoge kosten per onderzoek Beperking van het aantal leden en afstemming van de secretariële capaciteit op het aantal onderzoeken is een optie om onderzoekskosten en overhead te doen dalen.

Er zijn zoals gezegd verschillende organisatiemodellen voor de rekenkamer, op dit moment ook nog afhankelijk van het onderscheid rekenkamer en rekenkamercommissie. Soms is het goed nog eens nauwkeurig te gaan analyseren.

Voorbeeld: een model situatie? Gemeente helpt

Een gemeente met ruim 65.000 inwoners heeft een rekenkamerbudget van € 1 per inwoner. Er worden drie onderzoeksactiviteiten nagestreefd, waarvan twee volwaardige onderzoeken en één kleinere activiteit. Hiervoor is nodig: € 23.000 voor leden aan presentiegelden, opleidingen etc., en € 42.000 voor onderzoek. De overhead bedraagt dus ongeveer 33%van het totale budget. Maar de salariskosten van de secretaris worden direct door de gemeente betaald en zijn niet meegenomen in het rekenkamerbudget. Het feitelijke budget is dus hoger, maar de overhead is bedrijfseconomisch gezien ook meer dan 33%.

Voorbeeld: de inhoudelijke ambitie voorop

Een stad met ruim 75.000 inwoners redeneert vanuit het benodigde onderzoek: de raad wil minimaal twee volwaardige onderzoeken en één kleinere activiteit. Dat kost tezamen € 60.000. De rest wordt 'bijgeplust', zonder dat daar een uitgewerkte berekening onder ligt, tot een totaalbudget van € 100.000.

Liever wil de raad drie volwaardige onderzoeken en een kleine activiteit. Dan zal er geld bij moeten. In deze situatie lijkt het verstandig om nauwkeurige toerekeningen te maken en daar ook nauwkeurig op te gaan sturen.

Een vraag is nog het wel of niet uitbesteden van de gehele rekenkamerorganisatie, inclusief het onderzoek. Toch zijn er omstandigheden waarin vergaande uitbesteding een te overwegen optie is. In situaties waarin de eigen deskundigheid lastig te organiseren is en waarin de gecontracteerde partij efficiency weet te organiseren, kan, op voorwaarde van goede verbinding met de raad (raden), vergaande uitbesteding lonend zijn.

[14] Soms vervult de griffie deze rol. De toerekening van kosten daarvoor aan het rekenkamerbudget is weer divers.

Uit al deze overwegingen volgt een in overleg met de rekenkamer geformuleerde indicatie van de kosten van de overhead, vertaald naar kosten voor capaciteit binnen de rekenkamer, te dragen door de gemeente en/of uit te besteden.

Voorbeeld: helemaal uitbesteden

Twee gemeenten, waarvan één met minder en één met net iets meer dan 10.000 inwoners hebben een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Tevens besteden zij het voorzitterschap van de rekenkamerfunctie en het onderzoek uit aan externe partij voor een vast bedrag van € 15.000 per jaar. Vanuit de raden is een begeleidingscommissie ingesteld met enkele raadsleden uit beiden gemeenten.

Voor het genoemde budget vinden twee onderzoeken plaats, een volwaardig en een kleiner, met in principe voor beide gemeenten hetzelfde onderwerp. De gemeenten zijn minder geïnteresseerd in de precieze opbouw van het rekenkamerbudget, maar in de mogelijkheid voor dit budget als kleinere gemeente toch twee onderzoeksactiviteiten te realiseren. De keuze voor dezelfde onderwerpen helpt; dit maakt het voor de uitvoerende partij mogelijk om efficiency te bewerkstelligen. Uiteraard mag een gemeente ook nog om extra aanvullend te bekostigen onderzoek vragen.

2.6.4 Bepaling budget en keuzes

Uit de beschreven keuzes over de hoeveelheid onderzoek, het onderzoeksbudget en de overheadkosten zal een totaalbudget volgen. Uiteraard kan het daadwerkelijke budget afwijken van het met het dashboard berekende budget. We zijn verschillende soorten reactie tegengekomen in situaties dat de ambities en kosten daarvan het feitelijke budget overschrijden.

- Budget lager dan berekend met ambitie; de vraag naar verhoging

We constateren dat in een aantal gemeenten vanuit de ambitie van de raad een verhoging van het rekenkamerbudget heeft plaatsgevonden.

Voorbeeld: verhoging budget en scherpe sturing

De gemeenteraad van een gemeente met bijna 50.000 inwoners wil minstens drie onderzoeksactiviteiten, waarvan één kleinere activiteit. Na bezuinigingen en een eerdere toekenning van een budget van € 1 per inwoner, is het budget verhoogd naar € 75.000 per jaar. Aan de overheadkosten zijn duidelijke grenzen gesteld in de orde van grootte van 25%. Dat betekent onder meer scherpe sturing op het aantal externe leden en hun vergoeding, naast secretariële kosten die deels door gemeente betaald worden. Op basis hiervan is de ambitie van drie onderzoeksactiviteiten per jaar realistisch.

Zo'n verhoging is echter niet vanzelfsprekend en eist nader gesprek.

Voorbeeld: € 1 per inwoner wat weinig, maar dan?

Een gemeente van bijna 60.000 inwoners is na een fusietraject uitgekomen op een budget van € 1 per inwoner. Feitelijk betekent dit dat de rekenkamer jaarlijks één volwaardig onderzoek kan doen, en dat is wat weinig. Wel doet de rekenkamer jaarlijks ook twee quick scans, maar daarmee dreigt overschrijding van het budget. In tijden van bezuiniging is het lastig om het budget op te hogen, maar bij de voortzetting van het gesprek zou bovenstaande wijze van bepalen kunnen helpen .

- Samenwerken

In een aantal gevallen is gekozen voor samenwerken om schaalvoordeel te kunnen realiseren en zo overheadkosten – en soms ook onderzoekskosten – te beperken.

Voorbeeld: verschillende visies in één huis: verhoging budget en schaalvoordeel

Twee gemeenten met elk 20.000 inwoners hebben een gezamenlijke rekenkamer. De ene gemeenteraad wil minimaal twee onderzoeksactiviteiten per jaar, en heeft daarom het budget verhoogd naar € 1,25 per inwoner. Van de € 25.000 budget is € 20.000 bestemd voor onderzoek. De andere gemeente blijft steken op een budget van € 0,89 per inwoner. Van de € 17.800 budget is € 13.000 bestemd voor onderzoek. Door de overhead te delen, slaagt de eerste gemeente aardig in de opzet van twee onderzoeksactiviteiten.

2.6.5 Concluderend: dashboard en sturingsmogelijkheden

De raad heeft een aantal sturingsmogelijkheden om te komen tot een passend budget voor een minimale aanwezigheid van de rekenkamer in de raad, plus aanvullende ambities. Deze sturingsmogelijkheden bestaan uit:

- Reële bepaling van het benodigde budget met behulp van het dashboard, vanuit:
    - de ambitie met betrekking tot de hoeveelheid en soorten onderzoek
    - kosten per onderzoek
        - in het bijzonder: inbesteden - uitbesteden
    - kosten van overhead
        - in het bijzonder: sturen op kosten voor rekenkamerleden/voorzitter of directeur
        - in het bijzonder: sturen op kosten van het secretariaat.
- In het algemeen, maar zeker voor kleinere gemeenten kan samenwerking helpen om efficiencyvoordelen te behalen, zowel met betrekking tot de directe onderzoekskosten als de overheadkosten.

Verdieping 1: Werkgroep Lokale Rekenkamers over budget

Overleg over budget

Bij veel gemeenten is sprake van een budget dat ooit door de raad is vastgesteld en dat op basis van allerlei overwegingen (heel vaak die van budgettaire ruimte) al dan niet in de loop der jaren is bijgesteld. Met vierjaarlijkse de wisseling van de raad, staat de onderbouwing van het rekenkamerbudget in veel gemeenten niet meer helder op het netvlies. In de gespreksronde van de werkgroep lokale rekenkamers kwam dan ook veelvuldig de vraag aan de orde, wat eigenlijk een "passend" budget is voor de rekenkamer. Welk budget is nodig voor een goed functionerende lokale rekenkamer?

De onderbouwing van het budget

Bij veel gemeenten bepaalt het beschikbare budget hoeveel onderzoeken er worden uitgevoerd, zonder dat raad en rekenkamer het gesprek hebben gevoerd hoeveel onderzoeken zinvol zijn om te laten uitvoeren. Dit hangt af van de vraagstukken die spelen, maar ook door de absorptiecapaciteit van de gemeenteraad. Zo gaven raadsleden van een kleinere gemeente (beneden de 10.000) aan een groot onderzoek per twee jaar en tussentijds een of twee quick scans voldoende te vinden. Rekenkameronderzoek vergt tijd en inspanning, ook van de raad. Deze raadsleden vinden meer onderzoek, met het oog op het vele raadswerk, niet van toegevoegde waarde.

Bij het bepalen van het budget is het wenselijk om onderscheid te maken tussen een vaste voet en het daadwerkelijke onderzoeksbudget. De hoogte van de vaste voet is medebepalend voor de kwaliteit die de rekenkamer kan leveren. Is er sprake van een redelijke vergoeding voor rekenkamerleden, is er ruimte voor professionele ontwikkeling (bijv. een cursus) en/of secretariële ondersteuning? Ook deze overwegingen komen zelden duidelijk aan de orde in meeste gemeenten.

De informele norm en feitelijke situatie

De werkgroep constateert dat de informele norm voor het budget van € 1 (of geïndexeerd € 1,24) per inwoner, die in 2004 zonder veel onderbouwing is geponeerd niet de gewenste richting geeft aan de discussie over het budget. Aspecten die tevens zouden moeten worden meegewogen, zijn de omvang van de gemeentebegroting en de wensen van de raad ten aanzien van het aantal onderzoeken en het type onderzoeken (ex ante beleidsevaluaties, quick scans ten behoeve van kaderstelling, een toets op de doorwerking van aanbevelingen, etc.).

Het resulterende beeld van de werkgroep is dat bij de meeste gemeenten zelfs de norm van € 1 per inwoner niet wordt gehaald. Gemiddeld over alle bezochte gemeenten werd er € 0,67 per jaar per inwoner besteed aan de rekenkamer; wanneer we dit corrigeren voor de gemeenten met een slapende rekenkamer komen we op een gemiddeld budget per inwoner van € 0,88. Bij de allergrootste gemeente in ons onderzoek werd de norm ruim gehaald (€ 2,41 per inwoner). Bij de grootste gemeenten in Nederland is de omvang van de begroting in relatie tot het aantal inwoners echter ook relatief groot. Ook de hoeveelheid onderzoeken die de bezochte gemeenten uitvoeren, varieert: hoe groter de gemeente, hoe meer onderzoek er wordt gedaan. De (zeer) kleine gemeenten voeren de minste onderzoeken uit. Ook het budget per onderzoek neemt toe naarmate een gemeente groter is. Wat wel opvallend is, is dat het gemiddelde budget per onderzoek in gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners bijna verdubbelt ten opzichte van de categorie daaronder (25.000-50.000 inwoners). De verschillen tussen de andere categorieën zijn minder groot

Een goed overzicht krijgen van de onderzoeksbudgetten is lastig, omdat er in het jaarbudget vaak geen uitsplitsing is gemaakt tussen vaste kosten en onderzoekskosten.

Verdieping 2: Indicaties op basis gemeentegrootte

Wellicht ten overvloede geven we de op basis van de gesprekken geformuleerde indicaties voor hoeveelheid en kosten onderzoek voor de verschillende onderscheiden gemeenten naar grootte nog eens samen.

- **Bij gemeenten tot ca. 10.000 inwoners** was het gevoel:
  - dat één onderzoek per jaar en nog één kleinere activiteit, bijvoorbeeld een quick scan of opvolgingsonderzoek het jaar daarop[15], minimaal gewenst is.
  - De directe onderzoekskosten bedragen minimaal € 8.000; en € 12.000 een kleinere onderzoeksactiviteit minimaal tussen € 4.000 tot € 6.000.
  - Een rekenkamer van een gemeente van een dergelijke omvang heeft bovendien een overhead van ten minste 40%.
  - Deze indicaties resulteren in minimaal:
    - € 6.000 tot € 10.000 directe onderzoekskosten per jaar
    - € 4.000 tot ¼ 6.000 overhead kosten
  - **Dus een minimaal noodzakelijke aanwezigheid eist volgens deze indicaties een budget van €10.000 tot € 15.000 per jaar.**
- **Bij gemeenten van ca. 20.000 inwoners** was het gevoel
  - dat minimaal één onderzoek per jaar en nog één kleinere activiteit, bijvoorbeeld een quick scan of opvolgingsonderzoek, gewenst is.
  - De directe onderzoekskosten bedragen minimaal tussen € 10.000; en € 14.000 een kleinere onderzoeksactiviteit ongeveer € 5.000 en € 7.000.
  - Een rekenkamer van een gemeente van een dergelijke omvang heeft bovendien een overhead van ten minste 39%.
  - Deze indicaties resulteren in minimaal:
    - € 15.000 tot € 21.000 directe onderzoekskosten
    - € 9.500 tot € 13.500 overhead kosten
  - **Dus een minimaal noodzakelijke aanwezigheid eist volgens deze indicaties afgerond een budget van € 24.500 tot € 34.500 per jaar.**

De schatting van de onderzoekskosten nam na 20.000 inwoners met zo'n € 2.000 per 10.000 inwoners toe.

- **Bij gemeenten van ca. 50.000** inwoners was het gevoel:
  - Dat minimaal 2 onderzoeken en een kleinere activiteit gewenst is
  - De directe kosten per onderzoek nemen toe in de trend van minimaal € 16.000 tot € 20.000; kleinere onderzoeksactiviteiten bedragen weer ongeveer de helft: € 8.000 tot € 10.000.
  - De overheadkosten bedragen minimaal 36%
  - Deze indicaties resulteren in minimaal:
    - € 40.000 tot € 50.000 directe onderzoekskosten
    - € 22.500 tot € 28.000
  - **Dus een minimaal noodzakelijke aanwezigheid eist volgens deze indicaties afgerond een budget van € 62.500 tot € 78.000 per jaar.**

Vanaf 50.000 nam de aangegeven minimale noodzakelijke geachte aanwezigheid met zo'n 0,5 onderzoek per 40.000 inwoners toe.

- **Bij gemeenten tot ca. 90.000** inwoners was het gevoel:

[15] Wat is van de overgenomen aanbevelingen van een vorig onderzoek terecht gekomen?

- Dat minimaal 3 onderzoeken gewenst zijn (uiteraard ook op te delen naar bijv. twee onderzoeken en twee kleinere activiteiten)
- De directe kosten per onderzoek nemen toe in de trend van minimaal € 24.000 tot € 28.000; kleinere onderzoeksactiviteiten bedragen weer ongeveer de helft: €12.000 tot € 14.000.
- De overheadkosten bedragen minimaal 32%.
- Deze indicaties resulteren in minimaal:
  - € 72.000 tot € 84.000 directe onderzoekskosten
  - € 34.0000 tot € 39.500 overhead kosten
- **Dus een minimaal noodzakelijke aanwezigheid eist volgens deze indicaties afgerond een budget van € 106.000 tot € 123.500 per jaar.**

- **Bij gemeenten tot ca. 130.000** inwoners was het gevoel:
  - Dat minimaal 3 onderzoeken gewenst zijn en een kleinere activiteit (uiteraard ook op te delen naar bijv. twee onderzoeken en drie kleinere activiteiten)
  - De directe kosten per onderzoek nemen toe in de trend van minimaal € 32.000 tot € 36.000; kleinere onderzoeksactiviteiten bedragen weer ongeveer de helft: €16.000 tot € 18.000.
  - De overheadkosten bedragen minimaal 28%.
  - Deze indicaties resulteren in minimaal:
    - € 112.000 tot € 126.000 directe onderzoekskosten
    - € 43.500 tot € 49.000 overhead kosten
  - **Dus een minimaal noodzakelijke aanwezigheid eist volgens deze indicaties afgerond een budget van € 155.500 tot € 175.000 per jaar.**
- **Bij gemeenten tot ca. 170.000 (tot 200.000)** inwoners was het gevoel:
  - Dat minimaal 4 onderzoeken gewenst zijn (uiteraard ook op te delen naar bijv. drie onderzoeken en twee kleinere activiteiten).
  - De directe kosten per onderzoek nemen toe in de trend van minimaal € 40.000 tot € 44.000; kleinere onderzoeksactiviteiten bedragen weer ongeveer de helft: € 20.000 tot € 22.000.
  - De overheadkosten bedragen minimaal 24%.
  - Deze indicaties resulteren in minimaal:
    - € 160.000 tot € 176.000 directe onderzoekskosten
    - € 50.500 tot € 55.500 overhead kosten
  - **Dus een minimaal noodzakelijke aanwezigheid eist volgens deze indicaties afgerond een budget van € 210.500 tot € 231.500 per jaar.**

Verdieping 3: Uitwerking scenario's met dashboard

Tabel 1 Scenario minimaal noodzakelijke budget

Inwoners	Minimaal benodigde hoeveel-heid onderzoek	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	0,75	40		8.000	6.000	4000	**10.000**		12.000	9.000	6000	**15.000**
20.000	1,5	39		10.000	15.000	9590	**24.590**		14.000	21.000	13426	**34.426**
50.000	2,5	36		16.000	40.000	22500	**62.500**		20.000	50.000	28125	**78.125**
90.000	3	32		24.000	72.000	33882	**105.882**		28.000	84.000	39529	**123.529**
130.000	3,5	28		32.000	112.000	43556	**155.556**		36.000	126.000	49000	**175.000**
170.000	4	24		40.000	160.000	50526	**210.526**		44.000	176.000	55579	**231.579**

Tabel 2 Een gemeente met ambitie voor meer onderzoek: volwaardig onderzoek per jaar bij 10.000; twee volwaardig bij 20.000; daarna bij 50.000 t/m 170.000 een volwaardig onderzoek extra

Inwoners	Hoeveel-heid onderzoek bij hogere ambitie	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	1	40		8.000	8.000	5333	**13.333**		12.000	12.000	8000	**20.000**
20.000	2	39		10.000	20.000	12787	**32.787**		14.000	28.000	17902	**45.902**
50.000	3,5	36		16.000	56.000	31500	**87.500**		20.000	70.000	39375	**109.375**
90.000	4	32		24.000	96.000	45176	**141.176**		28.000	112.000	52706	**164.706**
130.000	4,5	28		32.000	144.000	56000	**200.000**		36.000	162.000	63000	**225.000**
170.000	5	24		40.000	200.000	63158	**263.158**		44.000	220.000	69474	**289.474**

Tabel 3 Het effect van 15% hogere kosten per onderzoek op minimaal gewenste budget

Inwoners	Minimaal benodigde hoeveel-heid onderzoek	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	0,75	40		9.200	6.900	4600	**11.500**		13.800	10.350	6900	**17.250**
20.000	1,5	39		11.500	17.250	11029	**28.279**		16.100	24.150	15440	**39.590**
50.000	2,5	36		18.400	46.000	25875	**71.875**		23.000	57.500	32344	**89.844**
90.000	3	32		27.600	82.800	38965	**121.765**		32.200	96.600	45459	**142.059**
130.000	3,5	28		36.800	128.800	50089	**178.889**		41.400	144.900	56350	**201.250**
170.000	4	24		46.000	184.000	58105	**242.105**		50.600	202.400	63916	**266.316**

Tabel 4 Het effect van 15% hogere kosten per onderzoek bij een ambiteuze gemeente

Inwoners	Hoeveel-heid onderzoek bij hogere ambitie	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	1	40		9.200	9.200	6133	**15.333**		13.800	13.800	9200	**23.000**
20.000	2	39		11.500	23.000	14705	**37.705**		16.100	32.200	20587	**52.787**
50.000	3,5	36		18.400	64.400	36225	**100.625**		23.000	80.500	45281	**125.781**
90.000	4	32		27.600	110.400	51953	**162.353**		32.200	128.800	60612	**189.412**
130.000	4,5	28		36.800	165.600	64400	**230.000**		41.400	186.300	72450	**258.750**
170.000	5	24		46.000	230.000	72632	**302.632**		50.600	253.000	79895	**332.895**

Tabel 5 Het effect van 15% lagere kosten per onderzoek op minimaal benodigde budget

Inwoners	Minimaal benodigde hoeveel-heid onderzoek	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	0,75	40		6.800	5.100	3400	**8.500**		10.200	7.650	5100	**12.750**
20.000	1,5	39		8.500	12.750	8152	**20.902**		11.900	17.850	11412	**29.262**
50.000	2,5	36		13.600	34.000	19125	**53.125**		17.000	42.500	23906	**66.406**
90.000	3	32		20.400	61.200	28800	**90.000**		23.800	71.400	33600	**105.000**
130.000	3,5	28		27.200	95.200	37022	**132.222**		30.600	107.100	41650	**148.750**
170.000	4	24		34.000	136.000	42947	**178.947**		37.400	149.600	47242	**196.842**

Tabel 6 Het effect van 15% lagere kosten per onderzoek bij een ambiteuze gemeente

Inwoners	Hoeveel-heid onderzoek bij hogere ambitie	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	1	40		6.800	6.800	4533	**11.333**		10.200	10.200	6800	**17.000**
20.000	2	39		8.500	17.000	10869	**27.869**		11.900	23.800	15216	**39.016**
50.000	3,5	36		13.600	47.600	26775	**74.375**		17.000	59.500	33469	**92.969**
90.000	4	32		20.400	81.600	38400	**120.000**		23.800	95.200	44800	**140.000**
130.000	4,5	28		27.200	122.400	47600	**170.000**		30.600	137.700	53550	**191.250**
170.000	5	24		34.000	170.000	53684	**223.684**		37.400	187.000	59053	**246.053**

Tabel 7 Het effect van lagere overhead op minimaal genodigde budget: daalt van 30% van budget bij 10.000 inwoners naar 22% bij 170.000 inwoners

Inwoners	Minimaal benodigde hoeveel-heid onderzoek	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	0,75	30		8.000	6.000	2571	**8.571**		12.000	9.000	3857	**12.857**
20.000	1,5	29,5		10.000	15.000	6277	**21.277**		14.000	21.000	8787	**29.787**
50.000	2,5	28		16.000	40.000	15556	**55.556**		20.000	50.000	19444	**69.444**
90.000	3	26		24.000	72.000	25297	**97.297**		28.000	84.000	29514	**113.514**
130.000	3,5	24		32.000	112.000	35368	**147.368**		36.000	126.000	39789	**165.789**
170.000	4	22		40.000	160.000	45128	**205.128**		44.000	176.000	49641	**225.641**

Tabel 8 Het effect van lagere overhead op budget ambitieuze gemeente: daalt van 30% bij 10.000 inwoners naar 22% bij 170.000 inwoners

Inwoners	Hoeveel-heid onderzoek bij hogere ambitie	Perc. overhead totale budget		Directe kosten per onder-zoek in euro laag	Minaal benodigde directe kosten onderzoek laag	overhead laag	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij lage kosten per onder-zoek**		Directe Kosten per onder-zoek in euro hoog	Minimaal benodigde directe kosten onderzoek hoog	overhead hoog	**Indicatie minimaal noodzake-lijke budget in euro bij hoge kosten per onder-zoek**
10.000	1	30		8.000	8.000	3429	**11.429**		12.000	12.000	5143	**17.143**
20.000	2	29,5		10.000	20.000	8369	**28.369**		14.000	28.000	11716	**39.716**
50.000	3,5	28		16.000	56.000	21778	**77.778**		20.000	70.000	27222	**97.222**
90.000	4	26		24.000	96.000	33730	**129.730**		28.000	112.000	39351	**151.351**
130.000	4,5	24		32.000	144.000	45474	**189.474**		36.000	162.000	51158	**213.158**
170.000	5	22		40.000	200.000	56410	**256.410**		44.000	220.000	62051	**282.051**



Samenwerking voor en door de rekenkamer

Inspiratiekader 3

3. Inspiratiekader 3: Samenwerking voor en door de rekenkamer

Voor u ligt een bundeling van drie inspiratiekaders over verschillende situaties waarin lokale rekenkamers samenwerken. De samenwerking richt zich op onderzoek (in geval van incidentele samenwerking) of op de organisatie (structurele samenwerking en samengaan). Er zijn vier hoofdmotieven die gemeenteraden of rekenkamers hebben om tot samenwerking over te gaan, en zes succesfactoren/aandachtspunten voor 'goede' samenwerking. Deze motieven en succesfactoren gelden in meer of mindere mate voor alle vormen van samenwerking.

In onderstaande tabel staat de inhoud van de inspiratiekaders overzichtelijk weergegeven.

Situatie	Aanleiding	Gericht op	Voornaamste motief	Belangrijkste succesfactor
Structurele samenwerking	Gemeenteraden besluiten (soms op advies van de rekenkamers) samenwerking met rekenkamers op te zoeken	• Gezamenlijke organisatie van de rekenkamer • Er kan ook sprake zijn van gezamenlijk onderzoek	• Efficiencyvoordelen door kosten te delen • Het waarborgen van continue kwaliteit van de rekenkamer	• Sleutelfiguren die het onderling vertrouwen keer op keer bekrachtigen
Incidentele samenwerking	Rekenkamers zoeken samenwerking op om eenmalig gezamenlijk onderzoek te doen	• Gezamenlijk onderzoek	• Leren van elkaar op een inhoudelijk onderwerp • Efficiencyvoordeel door kosten te delen	• Commitment op het gezamenlijke eindresultaat en informele afspraken
Samengaan	Na bestuurlijke fusie of gemeentelijke herindeling zijn gemeenten wettelijke verplicht om een nieuwe rekenkamer op te richten	• Oprichten van een nieuwe rekenkamer	• Window of opportunity om een kwalitatief goed functionerende rekenkamer op te richten	• Urgentie bij de gemeenteraad

3.1 Doel

Dit inspiratiekader heeft als doel om in een specifieke gemeente een leerproces te faciliteren, gericht op het versterken van mogelijke samenwerking tussen rekenkamers. Iedere gemeente heeft recht op een eigen lokale rekenkamer. In een aantal gevallen kunnen gemeenten motieven hebben om tot samenwerking over te gaan.

We onderscheiden in dit inspiratiekader drie situaties waarin rekenkamers samenwerken:

- Gemeenteraden kunnen besluiten om de krachten van hun lokale rekenkamers te bundelen en een **structurele samenwerking** aan te gaan.[16]
- Lokale rekenkamers kunnen gezamenlijk optrekken bij het uitvoeren van een onderzoek (**incidentele samenwerking**).

[16] Structurele samenwerking kan in allerlei vormen worden georganiseerd. Ensberg, Graafland en Rol, *Gemeenteljke rekenkamers hebben baat bij samenwerking,* april 2010 hebben de voor- en nadelen van het aanbestedingsmodel, servicemodel, personele unie, fusiemodel en wgr-model op de NVRR website. gepubliceerd.

- Een bijzondere categorie vormen gemeenten die bestuurlijk fuseren. Na de herindeling is er sprake van één gemeente, met één gemeenteraad en dus ook één lokale rekenkamer. Dit vraagt om de andere vorm samenwerking, namelijk: **samengaan.**

In geen van deze situaties is "goede" samenwerking vanzelfsprekend. Daarom hebben we per samenwerkingssituatie aan een aantal *good practice* gemeenten de vraag gesteld: wat maakt uw samenwerking succesvol? Hierbij hebben we (juist) ook aandacht gehad voor de *lessons learned*: welke valkuilen zijn de gemeenten/rekenkamers tegengekomen? Welke aandachtspunten volgen hieruit?

Op die manier bieden we een basis voor het formuleren van een handelingsperspectief voor het ondersteunen van de gemeenteraad door het succesvol aangaan van samenwerking tussen of van rekenkamers.

3.1.1 Gebruik van het inspiratiekader

Dit inspiratiekader bestaat uit vier delen die ieder apart zijn te gebruiken, afhankelijk van de situatie en doelgroep:

Pararaaf 3.2 – Motieven en succesfactoren

Voorafgaand aan de samenwerking hebben de betrokken gemeenteraden en rekenkamers een bepaalde hoop of verwachting over wat de samenwerking tot stand zal brengen. Immers, partijen werken samen omdat zij bepaalde zaken alleen niet of minder voor elkaar krijgen, of samen nóg beter voor elkaar krijgen. Deze hoop of verwachting noemen wij het motief om samen te werken. We onderscheiden een viertal hoofdmotieven. Afhankelijk van de situatie (structurele samenwerking, incidentele samenwerking of samengaan) zijn motieven meer of minder aan de orde.

Zoals gezegd, is succesvolle samenwerking (helaas) geen gegeven. Per samenwerkingssituatie werken we succesfactoren en aandachtspunten uit. Samen met de *good practice* gemeenten hebben we tips geformuleerd, die we illustreren met voorbeelden uit de praktijk.

Te gebruiken bij: een oriënterend gesprek in de raad om de mogelijkheden van samenwerking te bespreken en te besluiten om deze mogelijkheden al dan niet nader te onderzoeken.

Paragraaf 3.3 – Inspiratiekader structurele samenwerking

We zoomen in op de meest gehoorde motieven van gemeenteraden om te kiezen voor een structurele samenwerking. Vervolgens beschrijven we de belangrijkste succesfactoren en aandachtspunten.

Te gebruiken bij: een verdiepend gesprek in de raad over de noodzaak en/of mogelijkheden van structurele samenwerking in de eigen situatie, of over de concrete vormgeving van een voorgenomen structurele samenwerking.

Paragraaf 3.4 – Inspiratiekader incidentele samenwerking

We zoomen in op de meest gehoorde motieven van gemeenteraden om te kiezen voor incidentele samenwerking. Vervolgens beschrijven we de belangrijkste succesfactoren en aandachtspunten.

Te gebruiken bij: een verdiepend gesprek tussen raad (of een afvaardiging daarvan) en rekenkamer over de mogelijkheden van incidentele samenwerking in de eigen situatie, of over de concrete vormgeving van een voorgenomen incidentele samenwerking.

Paragraaf 3.5 – Inspiratiekader samengaan van rekenkamers na gemeentelijke herindeling

Een gemeentelijke herindeling biedt de gemeenteraad de kans om *from scratch* een nieuwe rekenkamer in te richten, passend bij de eigen ambities en wensen. We beschrijven kort waarvoor dit momentum kan worden gebruikt. Er zijn nog meer situaties te bedenken wanneer de gemeenteraden een doorstart met hun rekenkamer

willen maken. Denk bijvoorbeeld aan een bestuurlijke fusie, wetswijziging of het opbreken van rekenkamers na conflict. Vervolgens geven we een stappenplan om te komen tot een nieuwe rekenkamer.

Te gebruiken bij: het vormgeven van een proces om te komen tot een nieuwe rekenkamer.

3.2 Motieven, succesfactoren en aandachtspunten

3.2.1 Motieven voor samenwerking

Hoewel we drie situaties van samenwerking kunnen onderscheiden – structureel, incidenteel en samengaan – zien we dat gemeenteraden en rekenkamers in algemene zin vier motieven hebben om een samenwerking aan te gaan.[17] Samenwerking tussen rekenkamers is altijd gericht op het realiseren van meer:

a. Efficiency: het delen van kosten;
b. Continuïteit: het delen van capaciteit;
c. Effectiviteit: het delen van deskundigheid;
d. Leren: het delen van kennis.

Deze motieven kunnen effect hebben op de *organisatie* of de *activiteiten* van de rekenkamer. We werken de motieven op hoofdlijnen uit. Bij structurele samenwerking is de samenwerking meer op de organisatie gericht en bij incidentele samenwerking staat het onderzoek centraal. Voor het samengaan van rekenkamers spreken we niet over motieven, omdat de nieuwe gemeente wettelijk verplicht is om een nieuwe rekenkamer op te richten.

Het belang van context: omvang van gemeenten & veranderende motieven

Alle vier de motieven spelen bij samenwerking. De omvang van gemeenten heeft invloed op het relatieve belang van de verschillende motieven voor samenwerking. Voor kleinere gemeenten zijn efficiency en continuïteit relatief belangrijk. Voor grotere gemeenten zijn effectiviteit en leren vaak relatief van groter belang.

A: Samenwerking vanwege efficiencyvoordelen

Rekenkamers en gemeenteraden willen goed onderzoek (laten) doen, voor zo min mogelijk geld. Door samenwerking kunnen schaalvoordelen optreden, waardoor de rekenkamer efficiënter kan opereren. Veelvoorkomende manieren voor het delen van kosten, zijn de volgende:

- Delen van organisatiekosten. De kosten voor een gezamenlijk bestuur (voorzitter, rekenkamerleden en vergaderingen) en voor een gezamenlijke organisatie (secretariële ondersteuning, faciliteiten, locatie) worden gedeeld. Dit geldt voor structurele samenwerking of voor het samengaan van rekenkamers.
- Delen van onderzoekskosten. Sommige opgaven pakken gemeenten in de regio samen op. Voorbeelden zijn de inkoop van jeugdzorg of de Veiligheidsregio. Op dergelijke thema's kan het voor gemeenteraden interessant zijn om een gezamenlijk onderzoek te laten uitvoeren. Dit brengt efficiencyvoordelen mee: de kosten van het onderzoek worden verdeeld over meerdere gemeenten. Lokale rekenkamers kunnen ervoor kiezen om incidenteel een gezamenlijk onderzoek te doen, en ook binnen een structurele samenwerking kan gezamenlijk onderzoek plaatsvinden.

[17] De motieven efficiency, continuïteit, effectiviteit en leren zijn uit de gesprekken naar voren gekomen en lijken naderhand op de vier K's: kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en kennis.

B: Samenwerking vanwege continuïteitsverbetering

Om de wettelijke taak van verbetering van de controlerende en kaderstellende rol van de raad te kunnen vervullen, moet de rekenkamer voldoende aanwezig zijn in de gemeenteraad. Dit vereist dat er regelmatig onderzoek wordt gedaan en gepubliceerd. Door een lage bemensing of een beperkt budget is het soms lastig om die continuïteit te waarborgen. Rekenkamers die samenwerken delen capaciteit en kunnen zo het regelmatig uitvoeren van onderzoek beter garanderen. Veelvoorkomende manieren voor het delen van capaciteit zijn de volgende:

- Een gezamenlijke organisatie oprichten. Rekenkamers kunnen een *backoffice* (de onderzoekers en ondersteuning) of rekenkamerbestuur (voorzitter, rekenkamerleden) delen of bij elkaar inkopen (aanbesteding). Het delen van organisatorische capaciteit vraagt om structurele afspraken en is dus een vorm van structurele samenwerking.
- Gezamenlijk onderzoek uitvoeren. De aanwezigheid van rekenkamers verbetert ook als zij meedoen aan regionale of zelfs landelijke onderzoeken (zoals het “Doe-mee-onderzoek” van de NVRR). Er wordt daardoor regelmatiger onderzoek gepubliceerd.

C: Samenwerking vanwege effectiviteitsverbetering

De gemeenteraad heeft baat bij een goed functionerende rekenkamer die op basis van haar onderzoek concrete en haalbare aanbevelingen doet aan de relevante betrokkenen. Dit vraagt een professionele organisatie met deskundige onderzoekers. Samenwerking kan hierbij helpen. Veelvoorkomende manieren voor het delen van deskundigheid zijn de volgende:

- Inkopen van diensten / back office bij andere rekenkamers. Gemeenten kunnen kwalitatief hoogwaardig onderzoek laten uitvoeren door de samenwerking aan te gaan met een gemeente die een rekenkamer met eigen onderzoeksbureau heeft. De gemeente koopt daar een aantal fte’s of onderzoeken in.
- Aansluiten bij een grootschalig onderzoek. Grootschalig onderzoek, bijvoorbeeld geïnitieerd door de NVRR of een rekenkamer uit de regio, wordt vaak uitgevoerd door de rekenkamer van de centrumgemeente of een gezamenlijk gecontracteerd onderzoeksbureau (aanbesteding). Door aan te sluiten bij een grootschalig onderzoek, profiteert de rekenkamer van de deskundigheid dat rondom dat onderzoek is georganiseerd.

D: Samenwerking om van elkaar te leren

Gemeenteraden en rekenkamers kunnen samenwerken om kennis te delen en van elkaar te leren. Veelvoorkomende manieren voor het delen van kennis zijn de volgende:

- Onderlinge vergelijking. Veel gemeenten worstelen met dezelfde opgaven en/of werken samen in dezelfde samenwerkingsverbanden. Het kan interessant zijn om de situaties in verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken en zo te leren van elkaars aanpak.
- Uitwisselen van onderzoeksvaardigheden. Bij het doen van gezamenlijk onderzoek gebruiken rekenkamers vaak andere onderzoeksmethoden, zoals benchmarking. Zo breiden ze hun onderzoeksvaardigheden uit. Ook leren ze van elkaar door het gezamenlijk opstellen van een onderzoeksvraag en -plan, het uitvoeren van het onderzoek of het begeleiden van het onderzoeksbureau.

3.2.2 Succesfactoren en aandachtspunten

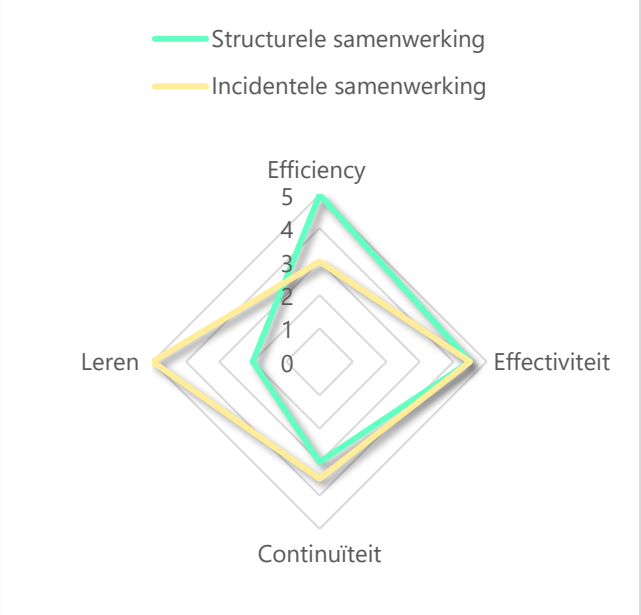
Goede samenwerking is geen gegeven. Op basis van de gesprekken met *good practice* gemeenten onderscheiden wij zes succesfactoren/aandachtspunten. Goede samenwerking ontstaat als er **vertrouwen**, **gelijkwaardigheid** en **nabijheid** tussen de partijen is, als de partijen **urgentie** voor de samenwerking voelen, als er **zorgvuldige processen** zijn en ten slotte als de sleutelfiguren beschikken over de **juiste capaciteiten** om de samenwerking te laten slagen.

Per samenwerkingssituatie liggen de accenten net wat anders. Zo krijgt vertrouwen bij incidentele samenwerking invulling door het *commitment* van de betrokken partijen, en gaat het om zorgvuldige *informele* processen in plaats van *formele* processen. De verschillen komen in de inspiratiekaders over structurele en incidentele samenwerking (hoofdstuk 3) uitgebreider terug.

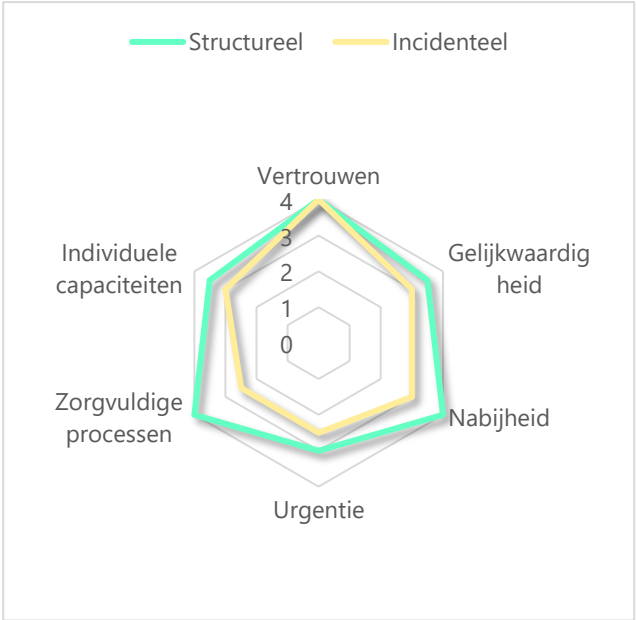
3.2.3 Conclusie

Uit de gesprekken zijn vier algemene motieven te onderscheiden voor samenwerking met en tussen rekenkamers. Afhankelijk van welk motief de overhand heeft, ligt structurele of juist incidentele samenwerking meer voor de hand (zie figuur 1).

Daarnaast worden zes succesfactoren en aandachtspunten in de interviews onderscheiden. Uiteraard liggen de accenten voor structurele en incidentele samenwerking net anders (zie figuur 2).



Figuur 1. Motieven voor samenwerking



Figuur 2. Succesfactoren voor samenwerking

Dit hoofdstuk helpt om voorafgaand aan de samenwerking na te denken over de wens of verwachting die u heeft wat betreft de samenwerking. Er zijn verschillende aanleidingen om samenwerking na te streven. Afhankelijk van het belangrijkste motief (efficiency, effectiviteit, continuïteit, leren) kiest u de gewenste samenwerkingssituatie: structureel of incidenteel en kunt u een verdiepend gesprek aangaan op basis van de inspiratiekaders uit hoofdstuk 3.

3.3 Inspiratiekader: structurele samenwerking

Dit hoofdstuk bevat het inspiratiekader voor structurele samenwerking tussen en van lokale rekenkamers. Elke gemeente heeft recht op een lokale rekenkamer. Structurele samenwerking vindt plaats op basis van formele afspraken, vastgelegd in de gemeentelijke verordening op de lokale rekenkamer, en ziet op de gezamenlijke *organisatie* van de rekenkamer.[18]

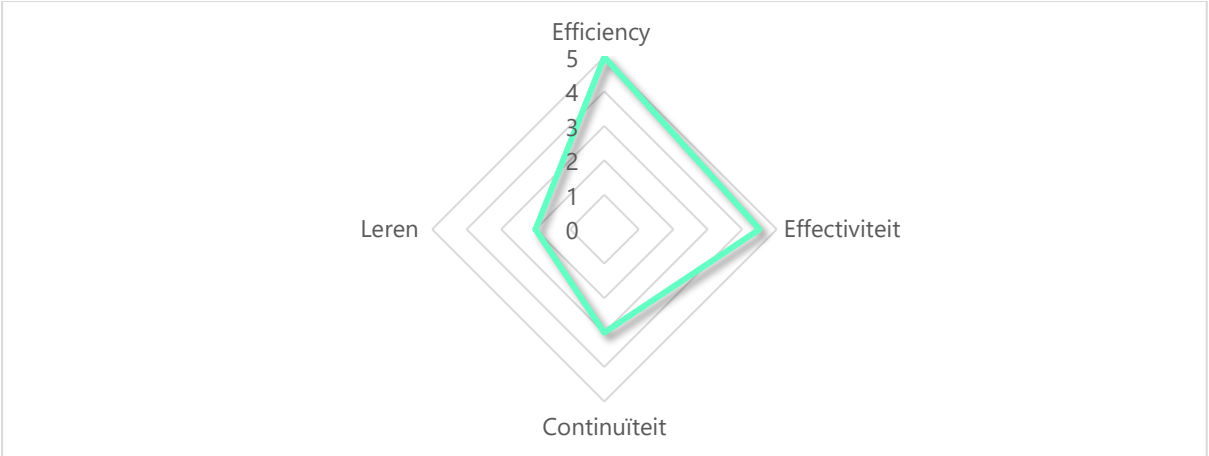
De gemeenteraad besluit uiteindelijk over de vorm waarin de rekenkamer wordt georganiseerd. Het initiatief voor structurele samenwerking ligt dan ook formeel bij (afgevaardigden) van de gemeenteraad. In de praktijk wordt vaak een begeleidingscommissie gevormd om de samenwerking vorm te geven en te begeleiden.

Binnen de samenwerking is het vanzelfsprekend ook mogelijk om gezamenlijk onderzoek (lees: incidentele samenwerking) te doen met andere rekenkamers.

In dit inspiratiekader geven we antwoord op twee vragen: waarom kiezen gemeenteraden voor structurele samenwerking, en wanneer werkt structurele samenwerking goed? We eindigen met een korte samenvatting.

3.3.1 Motieven voor structurele samenwerking

Aan de hand van onderstaand radar lopen we de verschillende motieven voor structurele samenwerking langs. Zoals blijkt uit de radar, ligt de focus op efficiency en effectiviteit, en in minder mate op continuïteit en leren. In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag, waarom kiezen gemeenteraden voor structurele samenwerking?



Efficiency: het delen van kosten

De voornaamste reden om de lokale rekenkamer gezamenlijk met andere gemeenten te organiseren, is het realiseren van efficiency. Gemeenten met een beperkt rekenkamerbudget[19] zoeken manieren om voor een goede prijs, kwalitatief goede onderzoeken te krijgen. Samenwerking kan dan een uitkomst bieden. Door samen de krachten te bundelen wordt de 'pot' vergroot en kunnen de *overhead* en onderzoekskosten worden gedeeld.

Maar ook voor gemeenten met grote rekenkamerbudgetten, kan structurele samenwerking leiden tot efficiencyvoordelen.

---

[18] Er bestaan verschillende organisatievormen waarlangs structurele samenwerking kan worden vormgegeven. Ensberg, Graafland en Rol (april 2010) hebben de voor- en nadelen van het aanbestedingsmodel, servicemodel, personele unie, fusiemodel en wgr-model op de NVRR website op een rij gezet.

[19] Dit zijn vaak kleinere gemeenten. Zie voor de verhouding tussen het rekenkamerbudget en inwoneraantal, het inspiratiekader over een passend budget.

Voorbeeld

De gemeenteraad van een centrumgemeente voelt de verantwoordelijkheid voor de omliggende gemeenten. De gemeenteraad heeft er geen 'last van' dat de randgemeenten aanhaken. Er is zelfs een klein voordeel te behalen voor centrumgemeente: doordat meerdere gemeenten hun rekenkamerbudget inbrengen, gaat de overhead omlaag.

Effectiviteit: het delen van deskundigheid

Voor een rekenkamer met een beperkt budget is het lastig om goede onderzoeken te doen waar gemeenteraad daadwerkelijk wat aan heeft. Samenwerking met andere rekenkamers helpt om meer kwaliteit voor minder geld te leveren.

Voorbeeld

Een aantal gemeenten in het midden van het land hebben de krachten gebundeld door één gezamenlijke rekenkamer op te richten. Een van de raadsleden uit een kleinere gemeente vertelt dat voor het lage rekenkamerbudget van 1 euro per inwoner, haar gemeente nooit zelfstandig zo'n een kwalitatief hoogwaardige rekenkamer had kunnen organiseren.

Continuïteit: het delen van capaciteit

Lokale rekenkamers die zelf geen of beperkte onderzoekscapaciteit hebben, besteden onderzoeken uit aan externe onderzoeksbureaus. Het aanbesteden van die onderzoeken heeft voor- en nadelen. Aanbesteden geeft flexibiliteit in het zoeken naar de beste partner. Maar aanbesteding is tijd- en arbeidsintensief en bureaus zijn soms duur en kennen lang niet altijd de lokale context goed. Hierdoor komt een continue kwaliteit van de rekenkameronderzoeken in de knel. Door structureel samen te werken met een rekenkamer die een eigen onderzoeksbureau heeft, hoeft er geen aanbesteding meer plaats te vinden. Structurele samenwerking is een manier om de kwaliteit continu te waarborgen.

Voorbeeld

Een kleinere gemeente met een beperkt rekenkamerbudget zonder eigen onderzoeksbureau zocht samenwerking met de rekenkamer van de centrumgemeente. De rekenkamerleden waren erg veel tijd kwijt met het aanbesteden van onderzoeken bij advies-/onderzoeksbureaus. Na een aantal jaar van rommelige aanbestedingstrajecten en wisselende kwaliteit van het onderzoek, besloot de rekenkamer zich aan te sluiten bij de samenwerking met de rekenkamer van de centrumgemeente in de buurt. De rekenkamersecretaris gaf aan de samenwerking als een opluchting te ervaren: eindelijk kunnen zij continu de kwaliteit van de rekenkamer waarborgen.

Leren: het delen van kennis

In beperkte mate wordt het leren van elkaars onderzoeken als reden gezien om een structurele samenwerking aan te gaan. Sommige gemeenteraden vinden het belangrijk om zich te kunnen vergelijken met andere gemeenten. Indien leren een nadrukkelijk motief is voor de gemeenteraad om samen te werken, heeft dit invloed op de keuze voor (een) samenwerkingspartner(s). Om vergelijking mogelijk te maken, liggen samenwerkingspartners met een vergelijkbare omvang, problematiek en/of bestuurscultuur voor de hand.

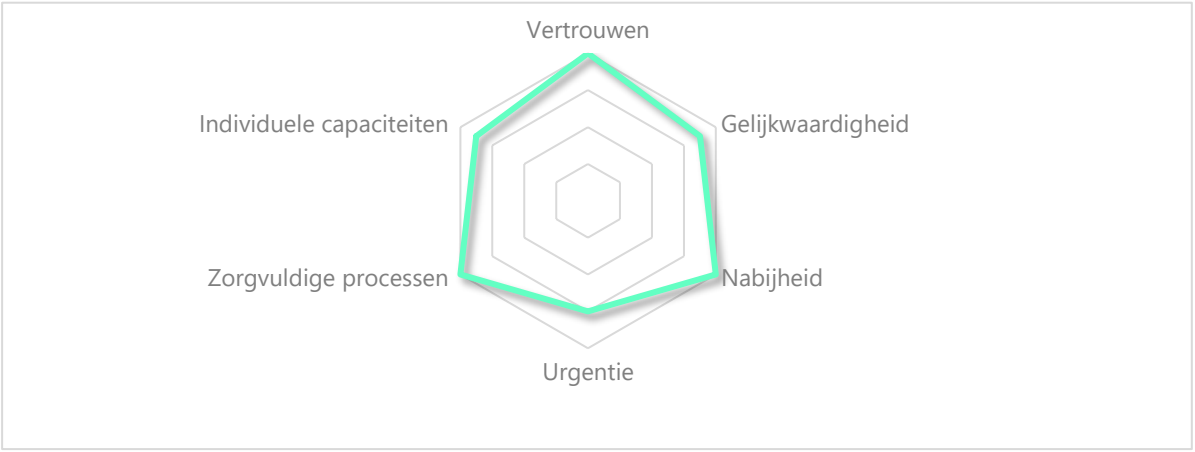
Voorbeeld

Voor de centrumgemeente geldt dat een vergelijking qua onderzoeksresultaten met andere G4-gemeenten relevanter wordt gevonden, dan met de buurgemeenten. Wel geldt voor alle gemeenten dat sommige rekenkameronderzoeken voor de ene gemeente soms ook relevant zijn voor de anderen omdat zij in dezelfde gemeenschappelijke regeling zitten of omdat een projectontwikkeling wordt onderzocht die over de gemeentegrenzen heen gaat.

3.3.2 Succesfactoren en aandachtspunten

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag 'wanneer werkt structurele samenwerking goed?'

Uit de verhalen van de *good practice*-gemeenten zijn er een aantal succesfactoren en aandachtspunten te destilleren voor structurele samenwerking. Zoals blijkt uit de radar zijn alle succesfactoren belangrijk voor een geslaagde samenwerking, maar vindt men onderling vertrouwen het belangrijkst.



Voortdurende aandacht voor de vertrouwensband tussen gemeenten en rekenkamers

Bij een prille samenwerkingsrelatie is er vaak voldoende aandacht voor het opbouwen van een band. Vaak wordt vergeten dat het óók voor een bestaande structurele samenwerking van belang is om voortdurende aandacht te hebben voor de vertrouwensrelatie. Het gaat niet om maar één gezamenlijk resultaat waar de samenwerking om draait, zoals bij incidentele samenwerking, maar om langdurig met elkaar de beoogde voordelen van de samenwerking realiseren. Commitment is nodig, maar vertrouwen eist hier dat de sleutelfiguren continu aandacht moeten hebben voor de onderlinge vertrouwensband. Het helpt om hiervoor in het proces momenten voor in te richten. Wees daarbij bewust van het feit dat vertrouwen (m.n.) op het persoonlijke aspect zit.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Gebruik de natuurlijke contactmomenten tussen rekenkamer en gemeenteraad om de vertrouwensband te verstevigen.	*Negen kleine(re) gemeenten werken structureel samen met een gezamenlijke rekenkamer (backoffice en rekenkamervoorzitter). Zij vormen geen logische samenhangende regio en werken samen gebaseerd op vertrouwen. De griffiers van de gemeenten komen elkaar vaak tegen in regionale deelverbanden. De griffiers kennen elkaar daardoor goed op persoonlijk vlak en vervullen een verbindende factor binnen de rekenkamersamenwerking.*
Richt een vast evaluatiemoment in.	*De gemeenten hebben op hun eigen wijze een evaluatiemoment ingericht. Sommige doen het na afronding van een onderzoek en andere doen dit jaarlijks als de voorzitter langskomt. Een belangrijke succesfactor is het structureel evalueren van de samenwerking. Ook bij samenwerkingen die goed lopen waar veel vertrouwen is, is het belangrijk om een vast moment te hebben van reflectie. Dit helpt bij het behouden en opbouwen van vertrouwen.*
Gebruik 'Inspiratiekader 1: professionele relatie tussen raad-rekenkamer' om een goed gesprek te faciliteren.	

Gelijkwaardigheid tussen de raden van de deelnemende gemeenten

Gelijkwaardige inbreng of invloed tussen deelnemende gemeenten is van belang, gezien de rol- en taakverdeling die overeengekomen is. Met gelijkwaardigheid wordt hier niet bedoeld dat alle gemeenten gelijke invloed hebben, maar dat alle deelnemende gemeenten gehoord worden en invloed kunnen uitoefenen naar de rol die zij vervullen.

Gelijkwaardigheid verschilt in verschillende samenwerkingssituaties: Bij een samenwerking met inhuur bij een grotere rekenkamer of een gezamenlijke backoffice past een andere rolverdeling dan samenwerking met gezamenlijke rekenkamer met één bestuur. Het is in die gevallen niet wenselijk dat de rekenkamer van de grote gemeenten in de samenwerking de norm of de blauwdruk wordt voor het reilen en zeilen van de gezamenlijke rekenkamer. Door goede afspraken te maken kan die gelijkwaardigheid worden geborgd.

Naast de manier waarop samenwerking is georganiseerd, verschilt de gelijkwaardigheid door de samenstelling van de samenwerking: bij samenwerking tussen lokale rekenkamers van gemeenten die op elkaar lijken qua problematiek, onderzoeksinteresse of bestuurscultuur is gelijkwaardigheid makkelijker te organiseren.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Maak goede afspraken en leg deze afspraken vast in een 'samenwerkingshandvest'.	*Bij alle good practice-samenwerkingen is afgesproken om te werken met vaste tarieven per product. Er wordt verschil gemaakt tussen 'grote eigen' onderzoeken, een eigen hoofdstuk of klein onderzoeksrapport bij gezamenlijke onderzoeken en 'kleinere' (bij)producten zoals handreikingen en quick scans. Gemeenten die een beperkter budget inleggen, weten zo op voorhand wat zij jaarlijks kunnen verwachten van hun rekenkamer. Ook geeft het de gemeenteraad ruimte om te kiezen wat zij uit de rekenkamer willen halen: één eigen onderzoek of meerdere kleinere onderzoeksproducten.*
Zorg ervoor dat elke gemeente onderzoeksonderwerpen kan aandragen.	*In de samenwerking tussen de randgemeenten en centrumgemeente wordt gewerkt met een 'stemkastjes'-systeem. Ondanks dat de rekenkamer onafhankelijk is en uiteindelijk zelf de keuze maakt, hebben alle gemeenten op deze manier de mogelijkheid om zelf onderzoeksonderwerpen aan te dragen.*

Nabijheid: de rekenkamer weet wat er in elke deelnemende gemeente speelt

Een vaak terugkomende reden voor succes is dat de rekenkamer goed op de hoogte is van de lokale context van elke gemeente, de rekenkamer zich daadwerkelijk verdiept in de lokale ontwikkelingen en wensen. De rekenkamer moet die nabijheid ook weten over te brengen. Uiteraard is het zo dat een goede relatie tussen gemeenten en rekenkamer hierbij helpt.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Richt de structuur zo in dat er vertegenwoordigers van de gemeenteraad betrokken zijn bij de rekenkamer zo ontstaan er korte lijnen tussen rekenkamer en raad.	*Alle good practice gemeenten hebben op een manier een begeleidingscommissie voor de rekenkamer. Dit kan doordat zij een rekenkamercommissie-structuur hebben, gebruik wordt gemaakt van de auditcommissie, een vast contactpersoon is aangewezen of dat de griffier deze taak op zich neemt.*
Wees als rekenkamer op de hoogte van lokale ontwikkelingen.	*Een rekenkamervoorzitter maakt jaarlijks een ronde langs alle gemeenten waarvoor zijn rekenkamer onderzoek doet. Hij komt langs bij de gemeenten en houdt op deze manier voeling met de lokale context.* *In een samenwerking tussen twee gemeenten met dezelfde ambtelijke organisatie spelen niet per definitie dezelfde onderzoeksbehoeften. De gemeenten werken samen vanuit efficiency-oogpunt, maar hebben hun eigen lokale problematiek.*
Formuleer constructieve aanbevelingen die passen bij de specifieke situatie en de behoeften van de individuele gemeente.	
Heb als rekenkamer oog voor de politieke cyclus van de gemeente(raad).	*Elke gemeente heeft een eigen politieke cyclus. Als het rekenkameronderzoek 'te laat' in de cyclus wordt gepubliceerd ontstaat het risico dat de met zorg geformuleerde aanbevelingen niet worden opgepakt, omdat het advies 'mosterd na de maaltijd' is.*
Stem de planning van het onderzoek af met de gemeenteraad. Maak hierbij gebruik van de griffie.	*De griffier wordt in één van de gemeente het 'stootkussen' tussen rekenkamer en gemeentelijke organisatie gezien. De griffier kan de rekenkamer ondersteunen met het contact naar de raad, bijv. over het timen van de onderzoekspublicatie of over de wijze waarop de raad graag geïnformeerd wordt.*

Urgentie: de gemeenteraad is zich bewust dat voor een goed functionerende rekenkamer, samenwerking nodig is

De gemeenteraad moet ervan overtuigt zijn dat de rekenkamer het alleen niet gaat redden, of samenwerken in ieder geval tot verbetering leidt. Om deze urgentie te voelen, moet de rekenkamer wel 'leven'. Er zal eerder worden bezuinigd op een rekenkamer die gevoelsmatig op afstand staat. Om deze 'sense of urgency' in te vullen is het van belang om te laten zien waar de gemeenteraad in heeft geïnvesteerd.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Laat de meerwaarde van de rekenkamer bij de gemeenteraad zien.	*In bijna alle structurele samenwerkingssituaties wordt gesproken over het feit dat de rekenkamer geen 'afrekenkamer' moet worden, maar juist een 'return of investment'. Op basis van een goed rekenkameronderzoek kan de gemeenteraad gemakkelijker beleidsmatige keuzes maken. Constructieve aanbevelingen die passen in de lokale context helpen in het maken van die keuzes.*
Zorg ervoor dat de gemeenteraad achter het motief van samenwerking staat (zie ook paragraaf 3.1).	*Door het oprichten van een begeleidingscommissie kan de rekenkamer helpen om de raadsleden mee te nemen in verschillende overwegingen om structureel samen te werken met andere lokale rekenkamers. Gebruik hiervoor de motievenradar uit dit inspiratiekader.*

Zorgvuldige, geformaliseerde processen

Bij structurele samenwerkingssituaties zijn formele processen bij uitstek van belang om de andere succesfactoren zoals vertrouwen, gelijkwaardigheid, nabijheid en urgentie te borgen. Dit gebeurt lang niet altijd en zaken worden over het hoofd gezien. Geen goede afspraken kan het einde van een prettige structurele samenwerking betekenen.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Zorg ervoor dat alle belangrijke zaken zijn afgesproken en opgeschreven. Laat de formele regeling toetsen.	*In een samenwerking die werkt met een directeursmodel zijn er geen afspraken gemaakt over wat er gebeurt als de directeur met pensioen gaat. In theorie betekent dat de centrumgemeente, waar de directeur is gehuisvest, een nieuwe directeur aan zal stellen en de randgemeenten bezien of zij zich wederom willen aansluiten. Dit kan voor kleine(re) gemeenten, die zijn aangehaakt op basis van de directeur een deal-breaker zijn. Maak over dit benoemingsproces van tevoren afspraken*

Sleutelfiguren hebben de juiste capaciteiten om samen te werken

Goed functionerende mensen zijn de *key* tot succes binnen een samenwerking. Dit aspect wordt vaak onderschat. De succesfactoren hangen nauw samenhangen, maar zijn ze niet één op één hetzelfde. De procesmatige tips die eruit voortvloeien zijn gericht op een goede relatie, gehoord worden, weten wat er speelt en zichtbaar zijn. Hier kunnen formele momenten voor worden ingericht, maar des te belangrijker is om elkaar ook op informele momenten te vinden. De sleutelfiguren binnen de samenwerking zoals een burgemeester, rekenkamervoorzitter, griffier en begeleidingsgroep moeten de juiste capaciteiten hebben om de samenwerkingsprocessen goed vorm te geven.

3.3.3 Conclusie: naar een handelingsperspectief

Conclusie

Uit de verhalen blijkt dat structurele samenwerking met name vanwege te behalen efficiencyvoordelen wordt georganiseerd. Het idee is dat de rekenkamer meer voor minder kan leveren. Samenwerking moet voor meer kwaliteit en minder kosten zorgen. Soms voert effectiviteit (hogere kwaliteit bij dezelfde kosten) de boventoon, zoals bij het aansluiten bij een groot professioneel onderzoeksbureau. De andere motieven continuïteit en leren komen in de gesprekken wel naar voren, maar voeren niet de boventoon. Bij samenwerking tussen kleinere gemeenten is continuïteit wel een wat dominanter motief.

Handelingsperspectief

Uitleg: We streven naar een handelingsperspectief met concrete en haalbare acties en ideeën. Hiertoe zijn, ter inspiratie, per onderdeel van het analysekader een aantal '*good practices*' opgenomen. Dit is nadrukkelijk geen uitputtende lijst van goede voorbeelden. Ook is het zeker niet zo dat gemeenten deze *good practices* als maatstaf moeten nemen– de lokale context is bepalend voor wat passend is.

Hieronder volgt en opsomming van de belangrijkste succesfactoren en aandachtspunten waarop in te spelen bij het formuleren van het handelingsperspectief. Afhankelijk van de concrete situatie en de motivatie om te gaan samenwerken dient aan die factoren aandacht besteed te worden. Sommige factoren zullen absoluut voorrang moeten krijgen zoals werving en goede afspraken over inrichting. Andere factoren kunnen tijdens het proces van samenwerking nadere aandacht krijgen.

Ook beïnvloeden de factoren elkaar. Zo is bijvoorbeeld de ervaring dat negatieve opvattingen in de raad over de samenwerking de behandeling van de rapporten sterk belemmert. Dit vraagt om voortdurende aandacht voor opbouwen en behouden van vertrouwen.

Belangrijke factoren om te verwerken in handelingsperspectief zijn de volgende:

- Organiseer een goede wervingsprocedure als gemeenteraden besluiten om structureel samen te werken.
- Richt een gepaste begeleiding bij de oprichting en evaluatie in. Een voortdurende samenwerking steunt op goed functioneren sleutelfiguren. Tegelijkertijd is het lastig voor gemeenten om direct te sturen op het functioneren van de sleutelfiguren. Tijdens evaluatiemomenten is er ruimte de samenwerking bij te sturen door te veranderen. Denk bijvoorbeeld aan het opnieuw vormgeven van de rolverdeling, extra begeleiding of inschakelen van andere betrokkenen.
- Organiseer zorgvuldige processen: zorg ervoor dat alle belangrijke zaken zijn afgesproken en opgeschreven. Én laat de formele regeling toetsen.
- Ontwikkel voldoende nabijheid met alle gemeenten door als rekenkamer op de hoogte te zijn van lokale ontwikkelingen. Dit kan inhoudelijk door constructieve aanbevelingen te formuleren die passen bij de specifieke situatie en de behoeften van de individuele gemeente. Maar ook procesmatig door rekening te houden met de politieke cyclus van de gemeente(raad). De griffie kan met de planning en timing van onderzoeken goed helpen.
- Creëer urgentie bij de gemeenteraad voor structurele samenwerking. Allereerst is het van belang dat de gemeenteraad de meerwaarde van de rekenkamer inziet. Dit kan door te laten zien dat onderzoeken een 'return of investment' kunnen zijn. Ten tweede helpt dit inspiratiekader om inzichtelijk te maken wat de gemeenteraad uit de samenwerking haalt.
- Zorg voor continue aandacht voor het vertrouwen in de samenwerkingsrelatie. Vertrouwen is de basis voor structurele samenwerking. Factoren die sterk bijdragen aan dat vertrouwen zijn nabijheid en zorgvuldige processen. De processen formaliseren de afspraken die gemaakt worden over de invloed van de deelnemende partijen (gelijkwaardigheid) en de verwachtingen over het functioneren van individuele personen. Een zeker gevoel van urgentie vanuit de gemeenteraad helpt om de structurele samenwerking te behouden; een gemeenteraad zal minder snel bezuinigen op de rekenkamer waarvan zij de meerwaarde in zien. En die drive voor een goed functionerende rekenkamer is juist ook het motief om structureel te gaan samenwerken.
- Verstevig het vertrouwen door gebruik te maken van natuurlijke contactmomenten tussen rekenkamer en gemeenteraad. En zorg voor korte lijnen tussen rekenkamer en raad door de samenwerking zo in te richten dat er vertegenwoordigers van de gemeenteraad betrokken zijn bij de rekenkamer. Inspiratiekader over de professionele relatie tussen rekenkamer en raad kan helpen het gesprek te faciliteren.

- Maak gebruik van ondersteuning bij het vormgeven van handelingsperspectief. Met name voor vertrouwen en goede sleutelpersonen geldt dat er niet zomaar 'in te voorzien' is. Daarom is begeleiding en evaluatie soms onmisbaar om het proces van samenwerking te starten en succesvol te houden. In overleg met de betrokkenen bij de gemeente, kan de projectgroep aanvullende ondersteuning aanbieden bij het vormgeven van het handelingsperspectief.

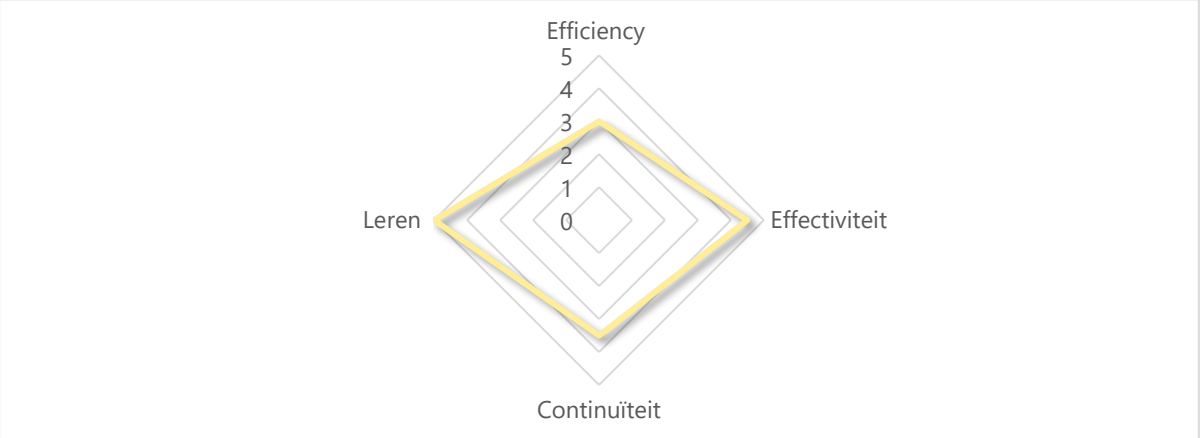
3.4 Inspiratiekader: incidentele samenwerking

Dit hoofdstuk bevat het inspiratiekader voor incidentele samenwerking tussen en van lokale rekenkamers. Incidentele samenwerking is een 'lossere' vorm van samenwerking: het gaat om het doen van een gezamenlijk onderzoek. Incidentele samenwerking ontstaat vanuit de kansen die rekenkamers zien om inhoudelijk van elkaar te leren. Omdat het onderzoek centraal staat, zijn het meestal de rekenkamers die het initiatief nemen. In sommige gevallen is het zo dat de gemeenteraden in het overleg over het onderzoeksprogramma van de rekenkamer nadrukkelijk de wens tot meer samenwerking op regionale onderwerpen tot uitdrukking brengen. Succesvolle incidentele samenwerking kan een aanleiding zijn om tot structurele samenwerking over te gaan.

In dit inspiratiekader geven we antwoord op twee vragen: 1) waarom zoeken rekenkamers incidentele samenwerking op en 2) wanneer werkt incidentele samenwerking goed? Ten slotte geven we een concluderende samenvatting.

3.4.1 Motieven voor incidentele samenwerking

Aan de hand van onderstaande radar lopen we de verschillende motieven voor structurele samenwerking langs. Zoals blijkt uit de radar ligt de focus op leren en effectiviteit en in minder mate op continuïteit en efficiency. In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag waarom kiezen rekenkamers voor incidentele samenwerking?



Leren: het delen van kennis

Incidentele samenwerking ontstaat vanuit het zien van kansen. Rekenkamers zoeken elkaar op rond onderzoeken, om van elkaar te leren op inhoudelijke thema's die aansluiten bij de lokale problematiek van de gemeente. Deze vorm van samenwerking kan ook plaatsvinden binnen een bestaande structurele samenwerking. Dit inspiratiekader richt zich echter op de situatie dat rekenkamers elkaar op informele wijze opzoeken om samen een onderzoek op te pakken.

Voorbeeld

In een regio in het oosten van het land wordt er gesproken van een 'structurele informele samenwerking'. De rekenkamers werken via het samenwerkingsverband van de Veiligheidsregio samen op gezamenlijke onderzoeken. De samenwerking is organisch en er is weinig geformaliseerd. Er wordt gewerkt volgens de mantra 'eerst doen', dat de energie die er in de groep zit goed weergeeft.

De energie van de samenwerking zit in de gedeelde thematiek, het leren op onderwerp. Er is synergie tussen de rekenkamers op basis van de inhoudelijke problematiek waardoor de onderzoeksresultaten tussen de gemeenten kunnen worden vergeleken.

In iets mindere mate speelt het motief om van elkaar te leren onderzoeken.

Voorbeeld

Bij een gezamenlijk regionaal onderzoek wordt één rekenkamer aangewezen die de onderzoekscoördinator levert. Dat was aan het begin van de samenwerking de grootste gemeente. Na een aantal onderzoeken bood een andere rekenkamer zich aan, omdat zij het een uitdaging vonden om zo'n onderzoek te organiseren. Hier komt het leren van elkaar duidelijk naar voren.

Effectiviteit: het delen van deskundigheid

Rekenkamers verwachten van de aanbevelingen van een regionaal onderzoek een betere doorwerking, omdat een regionaal onderzoek meer impact zouden hebben dan een kleinschalig onderzoek. Afhankelijk van de afspraken die gemaakt zijn over de aanpassing van de aanbevelingen op de specifieke context in de gemeente, kan er zo een effectiviteitsslag ontstaan: rekenkamers die alleen ingewikkelde thematiek niet hadden kunnen onderzoeken (wegens capaciteitsgebrek bijv.) kunnen nu wél over dit onderwerp relevante aanbevelingen doen. Het voordeel van een gezamenlijk onderzoek komt voort uit de gemene deler van het onderzoeksthema, terwijl de kracht van de rekenkamer zit in het geven van aanbevelingen die aansluiten bij de *colour local* van de gemeenteraad. Bij incidentele samenwerking is er op dit punt dus een tweeledige eis: er moet voldoende gezamenlijkheid zijn op het onderwerp, maar de gemeenteraad wil ook voldoende effectieve aanbevelingen toegespitst op de eigen situatie.

Voorbeeld

Het hangt af van de afspraken die rekenkamers met elkaar maken over het aanpassen van de aanbevelingen op de lokale context van elke gemeente. In sommige samenwerkingen wordt afgesproken dat elke gemeente een eigen hoofdstuk of eigen (kleiner) onderzoeksrapport krijgt of wordt de onderzoeksvraag vergelijkend ingestoken.

Efficiency: het delen van kosten

Voor alle deelnemende rekenkamers zit er een efficiency-voordeel in een gezamenlijk onderzoek. De kosten voor een algemeen onderzoek worden immers gedeeld. Het efficiencyvoordeel wordt uiteraard niet behaald wat betreft de bureaukosten. Die blijven bij incidentele samenwerking (anders dan bij structurele samenwerking) voor de rekening van de eigen rekenkamer. Hoewel incidentele samenwerking dus voordelig is, is dat niet de voornaamste reden om samen te gaan werken. Het maakt het tegelijkertijd wel makkelijk om deze samenwerking aan te gaan.

Continuïteit: het delen van capaciteit

Ten slotte zorgt gezamenlijk onderzoek er in beperkte mate voor dat de continuïteit (en dus de aanwezigheid) van de rekenkamer wordt verbeterd. De rekenkamer heeft juist de vrijheid om wel of niet aan een onderzoek deel te nemen.

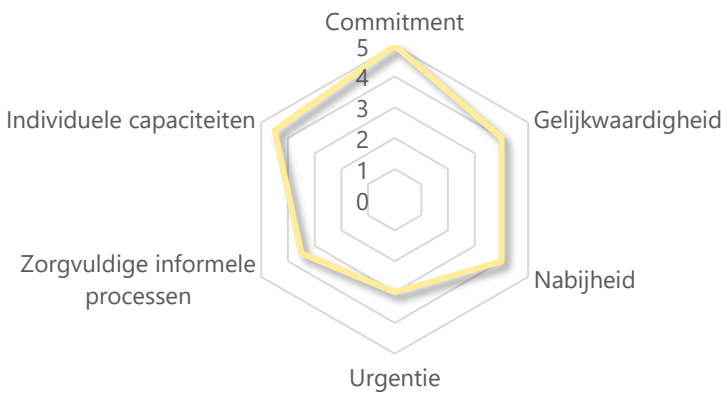
Voorbeeld

De informele structurele samenwerking in het oosten van het land noemt de vrijheid om wel of niet deel te nemen het succes van de samenwerking. De samenwerking kent geen vaste samenstelling van deelnemende gemeenten, maar komt toch elk onderzoek uit op acht deelnemers. Als er geen animo is voor een onderzoek, dan wordt het niet uitgevoerd. Deze pragmatische houding wordt door alle deelnemende gemeenten als prettig ervaren. De rekenkamers doen mee vanuit eigen motivatie. Zo blijft de energie op peil.

Er kan beargumenteerd worden dat de effectiviteitsslag ook helpt bij de continue kwaliteitswaarborg van de rekenkamer, maar dat is in ieder geval niet de reden om op zoek te gaan naar incidentele samenwerking.

3.4.2 Wanneer werkt incidentele samenwerking goed?

Uit de verhalen van de *good practice* gemeenten hebben wij succesfactoren en aandachtspunten gedestilleerd om antwoord te geven op de vraag 'wanneer werkt incidentele samenwerking goed?' Zoals blijkt uit de radar is commitment de belangrijkste succesfactor. Commitment is in grote mate afhankelijk van de individuele capaciteiten. Eenmaal in de samenwerking is nabijheid en gelijkwaardigheid voor de deelnemende gemeenten belangrijk. De zorgvuldige processen en de urgentie scoren lager bij incidentele samenwerking, omdat het om een eenmalig of tijdelijk onderzoek gaat.



Vertrouwen: wederzijds commitment voor het eindresultaat van de samenwerking

In een incidentele samenwerkingsrelatie spreken we over *commitment* als belangrijkste basis van vertrouwen. Het is belangrijk dat alle partijen zich committeren aan het resultaat dat de samenwerking moet opleveren. De relatie zou omschreven kunnen worden als 'contractueel vertrouwen': de partijen moeten vertrouwen hebben dat iedereen zich voldoende inzet om het gezamenlijke resultaat te behalen. De succesvolle incidentele samenwerkingen gaan soms langzaam richting een structurele situatie: het commitment wordt vertrouwen, omdat zij tevreden zijn met de resultaten van de samenwerking en goede gewoonten worden geformaliseerd. Versterking van dat commitment kan als volgt vorm krijgen.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Maak resultaatsafspraken: spreek af wat er van elkaar wordt verwacht qua inzet en duur van de samenwerking.	
Formuleer duidelijk wanneer de samenwerking succesvol is voor de eigen gemeente: *'what's in it for you?'*	*Een gezamenlijk regionaal onderzoek kan relevant zijn voor alle gemeenten in de regio. Denk bijvoorbeeld aan een onderzoek naar Jeugdzorg dat wordt ingekocht bij dezelfde partij. Het kan zijn dat er gemeenten zijn die niet mee doen aan het gezamenlijke onderzoek, maar wel gebruik kunnen maken van de bevindingen. Bij succesvolle incidentele samenwerkingen wordt dit niet als problematisch ervaren. De gemeenten resp. rekenkamers hebben duidelijk 'what's in it for them' en vinden het niet erg dat anderen ook profiteren. Zij hopen zelfs dat die free riding-gemeenten bij andere onderzoeken zullen aansluiten.*
Maak gebruik van bestaande vertrouwensrelaties tussen sleutelfiguren in bestaande samenwerkingsverbanden om korte lijntjes te houden.	*Bij een regionale samenwerking naar de veiligheidsregio werd bijvoorbeeld gebruik gemaakt van het griffiersnetwerk om alle geïnteresseerde rekenkamers aan elkaar te koppelen. Via de griffiers is toen een onderzoeksoverleg met alle rekenkamersecretarissen ontstaan. Dat gremium wordt nu gebruikt om eens in de zoveel tijd te kijken of er gezamenlijke behoefte is voor een nieuw onderzoek.*
Richt ook voor een eenmalige samenwerking een evaluatiemoment in, wellicht met een extra focus op inhoudelijk leren.	*Rekenkamers die regelmatig met elkaar samenwerken op bepaalde onderzoeksthema's hebben na elk onderzoek een evaluatie van het onderzoek. Ook voor eenmalige samenwerking is het relevant om dit te doen, gezien de wens om inhoudelijk van elkaar te leren.*

Gelijkwaardigheid tussen de rekenkamers onderling

Bij incidentele samenwerking speelt er per definitie een spanning tussen de wens van lokale rekenkamers om specifieke aanbevelingen te hebben voor hun eigen gemeenteraad (*colour local)* en de benodigde inspanningen voor een gezamenlijk product. Het maken van goede afspraken over het samenwerkingsresultaat helpt daarbij (zie ook: commitment). Het is van belang om ervoor te zorgen dat daarbij niet één partij de overhand krijgt. Het streven is dat alle rekenkamers in gelijkwaardigheid hun wensen tot uitdrukking kunnen brengen.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Maak heldere afspraken over de uitvoering van de samenwerking: de kosten-, tijd- en capaciteitsverdeling tussen de gemeenten.	*Bij de 'structurele incidentele' samenwerking in het oosten van het land hebben de rekenkamers inmiddels heldere afspraken over hun informele samenwerking. Zij hanteren een instaptarief en daarbovenop een budget na rato het aantal inwoners. Eén rekenkamer trekt het onderzoek en levert een onderzoekscoördinator. In principe voert het onderzoeksbureau van de onderzoekscoördinator het onderzoek uit, maar er kunnen ook andere afspraken worden gemaakt. De onderzoekers houden het aantal uur bij dat zij besteden aan het gezamenlijk onderzoek.*
Focus op het leren van elkaar en niet op negatieve benchmarking.	*Het vergelijken van de verschillende aanpakken van de gemeenten is nuttig, maar het moet niet doorschieten in een negatieve benchmark. De grotere gemeenten met vaak een professionelere organisatie en meer geld moeten niet de norm worden. De aanbevelingen moet ook voor gemeente met een beperkter budget leerzaam zijn.*

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Zorg voor korte lijntjes om zo min mogelijk tijd te verliezen met onderlinge afstemming.	*Een incidentele samenwerking maakt gebruik van een onderzoeksteam waarin onderzoekers vanuit alle gemeenten vertegenwoordigd zijn. Het nadeel was dat de samenstelling van het team zo lang duurde, dat het momentum voor het onderzoek bijna verloren ging.*
Zorg ervoor dat belangrijke keuzes in gezamenlijkheid worden genomen. Richt hiervoor een (tijdelijk) gremium in waarin alle rekenkamers zijn vertegenwoordigd.	*Bij de samenwerking binnen de veiligheidsregio wordt het evaluatiemoment van elk onderzoek gebruikt om te brainstormen over nieuwe onderwerpen. De onderwerpen die daar werden geagendeerd worden vervolgens door één of twee mensen uitgewerkt. Zij toetsen of het onderzoek gezamenlijk op te pakken is. Dit onderwerp wordt voorgedragen bij het rekenkamersecretarisoverleg (bestaande uit alle rekenkamers van de veiligheidsregio). De rekenkamers kunnen vervolgens bepalen of zij willen aansluiten.*

In de gezamenlijkheid van het onderzoek blijft voldoende nabijheid met de lokale context

Bij incidentele samenwerking ligt de kracht in de gezamenlijkheid van de onderzoeksonderwerpen. Alle deelnemende rekenkamers (en dus gemeenten) vinden hetzelfde onderwerp relevant om te onderzoeken. Tegelijkertijd is elke lokale context nét wat anders dan bij de andere gemeenten. Het gezamenlijke onderzoek moet ruimte bieden aan die individuele verschillen tussen gemeenten. Juist aan de hand van die verschillen kunnen de gemeenten van elkaar leren.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Richt het offertetraject zo in dat er ruimte is voor de individuele onderzoeksbehoeften van elke rekenkamer	*Het helpt om aan de voorkant van het onderzoek na te denken over de wensen van de individuele gemeenten. Zo hebben de rekenkamers van de Veiligheidsregio afgesproken met de onderzoekers dat naast het algemene deel, elke gemeente een eigen hoofdstuk of deelvraag krijgt. In sommige gezamenlijke onderzoeken hebben zij zelfs de hoofdvraag vergelijkend ingestoken. Op deze manier is er voldoende ruimte voor de individuele context in de verschillende gemeenten.*

De gemeenteraad voelt de urgentie voor het gezamenlijk onderzoek

Anders dan bij eigen onderzoek is de interactie tussen rekenkamer en gemeenteraad snel meer op afstand bij een gezamenlijk onderzoek. Ook bij dit soort incidentele samenwerkingen is wezenlijk om de gemeenteraad bij het onderzoek mee te nemen.

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Gebruik contact met raadsleden uit buurgemeente om het verhaal van de gezamenlijke onderzoeken uit te dragen.	*Een kleine gemeente aan de kust van Nederland heeft een gemeenteraad dat met name gericht is op de lokale politiek. Doordat collega-fracties van andere gemeenten de raadsleden van de kustgemeente attenderen op een regionaal onderzoek gaat het gezamenlijk onderzoek 'leven' in de raad. Zij zagen daardoor eerder de urgentie in om aan te sluiten bij een gezamenlijk onderzoek.*

Aandachtspunt	Praktijkvoorbeeld
Behandel het onderzoek in procedure en proces even zorgvuldig als een zelfstandig uitgevoerd onderzoek zoals bespreken en kennis doen nemen van de onderzoeksopzet door de raad en zoals zorgen dat het college reageert op het onderzoek.	*Een rekenkamer dat regelmatig deelneemt aan regionale onderzoeken heeft met de raad afgesproken om op ¾ van het onderzoek een update te geven aan de raadsleden, ook heeft de rekenkamer met het college afgesproken dat de portefeuillehouders (voorafgaand aan de behandeling door de raad) reageren op de aanbevelingen van gezamenlijke onderzoeken. Dit helpt de zichtbaarheid van de rekenkamer te vergroten en de toegevoegde waarde van algemene onderzoeken te ondersteunen.*

Zorgvuldige informele processen

Hoewel het tegenstrijdig lijkt, is een succesfactor bij de 'losse' 'informele' incidentele samenwerking het inrichten van zorgvuldige processen. Deze processen hoeven – anders dan bij structurele samenwerking – niet te zijn geborgd in enigerlei formeel geregelde samenwerkingsvorm . Uit bovenstaande succesfactoren en aandachtspunten blijkt dat de *good practices* vooral goede procesafspraken hebben gemaakt.

Energie en capaciteiten om aan de slag te gaan

Omdat de samenwerking tijdelijk is, is vertrouwen in elkaars 'commitment' erg belangrijk. De partijen hebben minder structurele houvast en moeten elkaar vertrouwen in het nakomen van de afspraken. Het slagen van de samenwerking ligt daarom voor een groot gedeelte bij het functioneren van de individuen (griffiers, rekenkamervoorzitters en -secretarissen en onderzoekers). Zij moeten oog hebben voor lokale context (nabijheid), maar ook voldoende energie hebben om samen het onderzoek op te pakken (gelijkwaardigheid).

3.4.3 Conclusie: naar een handelingsperspectief

Conclusie

Incidentele samenwerking tussen rekenkamers kent een spanning tussen de gezamenlijkheid van een onderzoek enerzijds en de individuele onderzoeksbehoefte anderzijds. De samenwerking wordt aangegaan om elkaar te leren kennen op inhoud. Gezamenlijk onderzoek heeft dus als voornaamste reden om van elkaar te leren. Het is een eenmalige samenwerkingsrelatie gericht op de inhoudelijke synergie tussen rekenkamers. Alle rekenkamers zijn gedreven om een mooi onderzoek op te leveren. De andere drie motieven spelen een rol, maar nooit de hoofdrol. Effectiviteit geldt wel als tweede belangrijke motief, omdat het streven is door de samenwerking te komen tot krachtige en toepasbare aanbeveling. Er wordt door de *good practice* gemeenten beargumenteerd dat het meedoen aan gezamenlijk onderzoek in enige mate bijdraagt aan de aanwezigheid (en dus continuïteit) van de rekenkamer. De onderzoekskosten worden gedeeld (zie: efficiency), maar het commitment ziet (voor alsnog) op één onderzoek en delen van de kosten blijkt de minst belangrijke factor bij incidentele samenwerking.

Handelingsperspectief

Uitleg: We streven naar een handelingsperspectief met concrete en haalbare acties en ideeën. Hiertoe zijn, ter inspiratie, per onderdeel van het analysekader hiervoor een aantal '*good practices*' opgenomen. Dit is nadrukkelijk geen uitputtende lijst van goede voorbeelden. Ook is het zeker niet zo dat gemeenten deze good practices als maatstaf moeten nemen– de lokale context is bepalend voor wat passend is.

Hieronder volgt en opsomming van de belangrijkste succesfactoren en aandachtspunten waarop in te spelen bij het formuleren van het handelingsperspectief. Afhankelijk van de concrete situatie en de motivatie om te gaan samenwerken dient aan die factoren aandacht besteed te worden in het formuleren en vormgeven van het handelingsperspectief. Sommige factoren zullen absoluut voorrang moeten krijgen zoals werving en goede afspraken over inrichting, andere kunnen tijdens het proces van samenwerking nadere aandacht krijgen. Dimensies kunnen elkaar beïnvloeden. Zo is de bijvoorbeeld de ervaring dat negatieve opvattingen in de raad over de samenwerking de behandeling van de rapporten sterk belemmert. Dit vraagt bijvoorbeeld om transparantie over afspraken en processen

Voor een aantal factoren als met name vertrouwen en goede sleutelpersonen geldt dat daar niet zomaar 'in te voorzien' is. Daarom is gedurende het proces steeds goed de balans opmaken van belang.

Belangrijke factoren om te verwerken in het handelingsperspectief zijn de volgende.

- Organiseer commitment tussen de rekenkamers op het eindresultaat. Vanwege het incidentele karakter van het gezamenlijk onderzoek hoeft er nog geen dieper gewortelde vertrouwensband te zijn tussen de rekenkamers. Deze kan langzaam groeien. Er moet wél volledige commitment zijn op het samenwerkingsresultaat: het onderzoek. Als dat commitment er is, kan de procesmatige samenwerking wel een stootje verdragen.
- Creëer een goede vertrouwensband. Hoewel het commitment maar tijdelijk hoeft te zijn, moeten de sleutelfiguren eenmaal in de samenwerking wél de samenwerking trekken: sleutelfiguren die op goede voet met elkaar zijn en zin hebben om aan de slag te gaan.
- Maak voortdurend de balans op en pas zo nodig de samenwerking aan. Zie het blokje 'uitleg' over voortdurend de balans opmaken. Gedurende de samenwerking kan het zinvol zijn de rolverdeling aan te passen, personen toe te voegen, begeleiding te organiseren.
- Maak goede (proces)afspraken over de vormgeving van de tijdelijke samenwerking. Een van de succesfactoren van incidentele samenwerking is het informele karakter. Tegelijkertijd blijkt uit de verhalen van *good practice* gemeenten, dat een succesvolle informele samenwerkingssituaties juist duidelijke procesafspraken vereist: bijv. kosten-, tijd- en capaciteitsverdeling tussen de gemeenten. Ook bij nieuwe incidentele samenwerkingssituaties helpen goede afspraken om de gelijkwaardige inbreng en invloed van alle deelnemende rekenkamers te borgen.
- Organiseer (vroeg) in het onderzoekproces borging voor ieders onderzoeksbehoeften. Bij incidenteel onderzoek wordt er gelobbyd voor een gezamenlijk onderzoek. Tegelijkertijd willen gemeenten ook hun eigen vragen beantwoord hebben. Succesvolle samenwerkingen hebben daarom al vroeg in het proces aandacht voor individuele onderzoeksbehoefte. Stel een vergelijkende onderzoeksvraag of maak afspraken over individuele deelvragen/hoofdstukken.
- Heb tijdens het onderzoek aandacht voor leren. Op die manier voorkom je negatieve benchmarking.
- Richt een (tijdelijk) gremium in waarin alle rekenkamers zijn vertegenwoordigd. Op die manier creëer je onderlinge gelijkwaardigheid door te zorgen voor korte lijntjes en het maken van gezamenlijke keuzes. Op die manier gaat er zo min mogelijk tijd verloren aan onderlinge afstemming. Gelijkwaardigheid betekent niet gelijke rollen en invloed, maar invloed afgestemd op de te spelen rol.
- Laat de gemeenteraden de urgentie voelen van de samenwerking. Gebruik hiervoor het contact met raadsleden uit buurgemeente om het verhaal van de gezamenlijke onderzoeken uit te dragen. Behandel het onderzoek in procedure en proces even zorgvuldig als een zelfstandig uitgevoerd onderzoek zoals bespreken en kennis doen nemen van de onderzoeksopzet door de raad en zoals zorgen dat het college reageert op het onderzoek.

3.5 Inspiratiekader: samengaan van lokale rekenkamers na gemeentelijke herindeling

3.5.1 Herindeling vraagt om het inrichten van een nieuwe rekenkamer

Met een gemeentelijke herindeling houden de rekenkamers van de voormalige gemeenten op te bestaan. Het is aan de nieuwe gemeenteraad om een nieuwe rekenkamer in te richten. Anders dan bij structurele en incidentele samenwerking, is er bij het samengaan van rekenkamers dus niet zozeer sprake van motieven om dit te doen: de Gemeentewet schrijft immers voor dat de nieuwe gemeenteraad een eigen rekenkamer instelt. Wel blijkt uit gesprekken met recent gefuseerde gemeenten dat zij het momentum van de herindeling hebben gebruikt om de rekenkamer opnieuw vorm en invulling te geven, passend bij de ambities en wensen van de nieuwe raad. Dat vereist twee zaken:

- Het formuleren van een ambitie met de nieuwe rekenkamer.
- Een proces van inrichten van de nieuwe rekenkamer en waarin ook het formuleren van die ambitie vorm krijgt.

Daarbij kan de gelegenheid worden aangegrepen om de '*practices* van beide 'oude' gemeentelijke organisaties te vergelijken en tot optimale keuzes te komen.

3.5.2 De ambitie

Het momentum van het inrichten van een nieuwe rekenkamer kan worden ingezet om:

Het oprichten van een nieuwe rekenkamer geeft de mogelijkheid om als gemeenteraad '*from scratch*' na te denken over de invulling ervan. Hoe kan de rekenkamer de beste bijdrage leveren aan de controlerende rol van de raad?

Voorbeeld

Na een bestuurlijke fusie tussen een aantal kleine(re) gemeenten in het noorden van het land is de nieuwe gemeenteraad gestart met het inrichten van een nieuwe rekenkamer. De voormalige gemeenten hadden veelal een slapende of inactieve rekenkamer. De nieuwe raad wil het momentum van de fusie gebruiken om de rekenkamer nieuw leven in te blazen. Daarom heeft zij uit haar midden een commissie ingesteld die heeft onderzocht hoe de rekenkamer eruit moet komen te zien en wat een passend rekenkamerbudget is.

Onderzoek, organisatie budget

Die vraag naar de controlerende rol is op de eerste plaats een vraag naar de gewenste aanwezigheid van rekenkamer in de raad met onderzoeksproducten. Welk type onderzoeken de rekenkamer doet, het aantal producten dat de rekenkamer oplevert. Vervolgens welke organisatie dat vraagt en welk budget daarvoor vereist is. **Het inspiratiekader budget kan behulpzaam zijn bij dit bepalen van gewenste hoeveelheid onderzoek, de organisatievorm en budget.**

Voorbeeld

Na een bestuurlijke fusie heeft een voorbereidingscommissie een voorstel gedaan tot een budget van € 1 per inwoner vanuit de ambitie van minstens twee tot drie onderzoeksactiviteiten per jaar, professionele ondersteuning vanuit de griffie en een voorzitter en twee leden met een vaste vergoeding.

Verhouding raad – rekenkamer optimaliseren

Mede vanuit de ervaringen in het verleden kan de verhouding raad – rekenkamer optimaal vorm krijgen zoals de wijze waarop de raad en anderen (inwoners? andere partners?) bij de rekenkamer betrokken zijn. **Het inspiratiekader professionele relatie Raad – Rekenkamer kan behulpzaam zijn** bij het vormgeven aan de relatie raad – rekenkamer.

Waar relevant, maak gebruik van schaalvoordelen

Samengaan is een opgave, maar toch is het verstandig de mogelijkheden tot structurele samenwerking bij de inrichting van de nieuwe rekenkamer in beeld te hebben en wellicht nader vorm te geven. Sommige nieuwe fusiegemeenten delen bijvoorbeeld hun ambtelijke organisatie met (een) andere gemeente(n). Het kan dan interessant zijn om ook de nieuwe rekenkamer samen te organiseren. De rekenkamer is voor beide gemeenten immers aangewezen op dezelfde ambtelijke organisatie. Door de krachten te bundelen, kan onderzoek goedkoper worden uitgevoerd én wordt er geen dubbel beroep gedaan op de betrokken ambtenaren.

Voorbeeld

Vier gemeenten zijn een ambtelijke fusie aangegaan. Drie van de vier gemeenten besloten ook bestuurlijk te fuseren. De nieuwe fusiegemeente is met de voormalige ambtelijke fusiepartner, opnieuw een ambtelijke fusie aangegaan.

Hoewel de nieuwe fusiegemeente qua omvang en opgaven een ander profiel heeft dan haar ambtelijke fusiepartner, is vanuit het oogpunt van efficiency toch besloten om een gezamenlijke rekenkamer op te richten.

Vanzelfsprekend kan het voor de rekenkamer van een nieuwe fusiegemeente ook interessant zijn om incidenteel onderzoeken op te pakken met andere rekenkamers. Niet alleen kan onderzoek hierdoor goedkoper worden uitgevoerd, ook kan men leren van elkaars deskundigheid. Tot slot leren de betrokken raden door de onderlinge vergelijking tussen de gemeenten in het onderzoek. **De inspiratiekaders structurele en incidentele samenwerking kunnen hier behulpzaam zijn**.

Onderzoeksresultaten vergelijken

3.5.3 Stappenplan: naar een nieuwe rekenkamer

Een nieuwe gemeenteraad betekent ook nieuwe kansen voor de zichtbaarheid van de rekenkamer. Door de gemeenteraad vanaf het begin te betrekken bij het proces om te komen tot een nieuwe rekenkamer, ontstaat er draagvlak voor en eigenaarschap van de raad bij de rekenkamer. Op basis van de gesprekken met gemeenten die recent bestuurlijk zijn gefuseerd en een nieuwe rekenkamer hebben ingericht, schetsen wij een procesaanpak om te komen tot een nieuwe rekenkamer. Deze aanpak bestaat uit de volgende acht stappen:



Stap 1: In voorbereiding naar fusiedatum: instellen gemengde voorbereidingsgroep

De voorbereidingsgroep bestaat uit afgevaardigden uit de raden van de fuserende gemeenten en hun griffiers. Hun doel is om geleerde lessen uit de fuserende gemeenten te borgen voor de nieuwe raad. De voorbereidingsgroep bespreekt:

- Hoe de lokale rekenkamer in de fuserende gemeenten is ingericht en functioneert, waaronder:
  - Organisatievorm
  - Aantal en soort onderzoeken/producten
  - Budget
- De tevredenheid van de raden met hun lokale rekenkamer. Wat vinden zij goed gaan? Wat zou in de toekomst beter moeten?
- Uitgangspunten voor de begeleidingsgroep die na de fusiedatum aan de slag gaat met het inrichten van de nieuwe rekenkamer. Met welke geleerde lessen uit het verleden dienen zij rekening te houden?

Het verdient aanbeveling om ook andere betrokkenen op deze onderwerpen te bevragen, zoals de rekenkamers zelf, de griffiers, de burgemeesters en de gemeentesecretarissen en/of ambtelijke contactpersonen van de rekenkamer.

Stap 2: Na de fusiedatum – lokale rekenkamer als onderdeel van het introductieprogramma

De kans is groot dat een aantal leden van de nieuwe gemeenteraad onbekend zijn of weinig ervaring hebben met de lokale rekenkamer. Omdat zij nieuw zijn in de raad, of omdat hun voormalige gemeente geen actieve rekenkamer had. Voor hen is het raadsintroductieprogramma het eerste moment om kennis te maken met het instrument lokale rekenkamer. Onderwerpen die in elk geval aan de orde dienen te komen, zijn de basis van de lokale rekenkamer in de Gemeentewet, de meerwaarde van de rekenkamer voor raadsleden bij het uitoefenen van hun controlerende functie, en het rekenkamerbudget.

Onder meer de NVRR en Vereniging voor Raadsleden hebben handige instrumenten die de griffier kan gebruiken bij het vormgeven van dit onderdeel van het raadsintroductieprogramma.[20] Het kan inspirerend zijn om een voorzitter/directeur van een actieve rekenkamer uit de regio uit te nodigen als gastspreker.

Stap 3: Instellen werkgroep ‘oprichting lokale rekenkamer’

Uit de nieuwe gemeenteraad wordt een werkgroep samengesteld met als taak het inrichten van de nieuwe rekenkamer. De griffie(r) ondersteunt deze werkgroep.

De werkgroep lijnt het proces uit om te komen tot een nieuwe rekenkamer en zorgt gedurende dat proces voor terugkoppeling aan de rest van de raad.

Stap 4: Informele raadsbijeenkomst over ambities en wensen

Een succesvolle rekenkamer begint bij een gemeenteraad die helder is over haar ambities en wensen ten aanzien van die rekenkamer. Om deze in kaart te brengen, organiseert de werkgroep een informele bijeenkomst met de raad. Tijdens deze bijeenkomst komt onder meer aan de orde:

- De ambities van de raad wat betreft het type rekenkamerproducten, het gewenste aantal producten per jaar, innovatieve onderzoeksvormen, betrekken van inwoners.
- Het bij deze ambities passende budget.
- De bij deze ambities passende organisatievorm, inclusief mogelijkheden tot samenwerking.

---

[20] Zie bijvoorbeeld de introductiefolder voor nieuwe gemeenteraadsleden van de NVRR en de publicatie Lessen van raadsleden over nut en noodzaak van de rekenkamer van de Vereniging voor Raadsleden.

- Wat deze ambities vragen van de profielen van de rekenkamerleden.
- De wijze waarop de raad zelf betrokken wil zijn bij de rekenkamer gedurende de cyclus van onderwerpen/onderzoeksagenda bepalen; uitvoering van onderzoeken; bespreking van rekenkamerproducten; monitoring van de doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer.

Juist in deze fases kunnen de eerdergenoemde **inspiratiekaders behulpzaam zijn.**

Stap 5: Uitwerken voorstel

De werkgroep werkt de opbrengsten uit de informele raadsbijeenkomsten uit in een voorstel en legt deze voor in de raad (of relevante raadscommissie) ter toetsing. Dit uitgewerkte voorstel vormt de basis voor de verordening op de rekenkamer (stap 6).

Stap 6: Opstellen en vaststellen verordening

Op basis van het uitgewerkte voorstel voor de nieuwe rekenkamer, stelt de griffier de verordening op de rekenkamer op. In deze verordening regelt de raad onder meer:

- Samenstelling: Het aantal leden; de voorzitter; termijnen.
- Werving en selectie: wijze van werven; selectiecommissie en -procedure; wijze van benoeming.
- Instellen van een begeleidingscommissie vanuit de raad.
- Ontslag en non-activiteit.
- Budget van de rekenkamer.
- Vergoeding voor werkzaamheden van de leden.
- Onderwerpkeuze: proces van onderwerpkeuze/programmering; verzoekonderzoeken.
- Wijze van agendering van rekenkamerproducten in de raad.
- Rapportage en terugkoppeling: procedures hoor- en wederhoor.
- Eventueel: rekenkamerbureau, rechtspositie medewerkers.

De verordening wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Stap 7: Werving & selectie

Na het vaststellen van de verordening kan worden gestart met de werving en selectie van de rekenkamerleden. Hiertoe werkt de begeleidingscommissie profielschetsen uit waaraan de rekenkamerleden moeten voldoen. In deze profielschetsen is onder meer aandacht voor ervaring met (rekenkamer)onderzoek en verschillende onderzoeksmethoden, afhankelijk van de gewenste producten; kennis van het openbaar bestuur in het algemeen en gemeenten en hun opgaven in het bijzonder; kennis van de specifieke gemeente en de regio waarin zij ligt; competenties en vaardigheden als samenwerken, goede communicatie, politiek-bestuurlijke sensitiviteit, etc.

Naast het opstellen van de profielschetsen, stelt de begeleidingsgroep een selectiecommissie samen. Het ligt voor de hand dat (leden van) de begeleidingscommissie zelf de selectiecommissie vormen, eventueel aangevuld met een of enkele andere gemeenteraadsleden.

De selectiecommissie doet een voordracht van kandidaten aan de gemeenteraad. De raad benoemt de rekenkamerleden voor de duur van de in de verordening vastgestelde zittingstermijn.

Stap 8: Start rekenkamer / instellen begeleidingsgroep

Na het afronden van de selectieprocedure kan de nieuwe rekenkamer aan de slag!

Veel raden en rekenkamers geven aan baat te hebben bij het instellen van een begeleidingsgroep bestaande uit enkele raadsleden. Deze begeleidingsgroep vormt de verbinding tussen raad en rekenkamer.

Door regelmatig bijeen te komen met de rekenkamer en te wisselen over o.a. het onderzoeksprogramma, de voortgang van lopende onderzoeken en eventuele aanvullende wensen van de raad is de aansluiting van de rekenkamer op de raad goed geborgd. Aan te raden is om tweemaal per jaar of jaarlijks bij een te komen. Te regelmatig met de begeleidingsgroep schakelen kan de onafhankelijkheid van de rekenkamer in gevaar brengen.

De leden van de voormalige werkgroep ‘instellen rekenkamer’ kunnen een doorstart maken als begeleidingsgroep, maar deze kan ook bestaan uit een nieuw groepje raadsleden.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/berenschot