

Raken lokale rekenkamers gepolitiseerd?

Wordt de samenstelling van gemeentelijke rekenkamers steeds ‘politieker’? En wat betekent dit voor hun onafhankelijkheid en het publieke vertrouwen? Deze vragen zijn extra actueel door de benoeming van Jan de Ridder tot directeur van de Rekenkamer Amsterdam. Want De Ridder is gemeenteraadslid in Haarlem voor de PvdA, de partij die al sinds jaar en dag de grootste is in Amsterdam.

TEKST ADRIE BOXMEER | BEELD MARJA BROUWER, SIMONE VAN ES

Waar is het *fingerspitzengefühl* van de Amsterdamse sociaaldemocratie gebleven? Waarom wil de hoofdstedelijke PvdA uitgerekend een partijgenoot benoemen in een functie waarin hij het gemeentelijke beleid kritisch moet beoordelen? Een partijgenoot met een hoog politiek profiel, omdat hij al jaren raadslid is in Haarlem en daar in het najaar van 2009 nog de strijd om het lijsttrekkerschap aanging. De Ridder heeft weliswaar aangekondigd terug te treden als raadslid als hij wordt benoemd, maar dan nog blijft een zwaar politiek etiket aan hem kleven. En dat in Amsterdam, een stad waar al jaren sprake is van een PvdA-

dominantie. Is dit een klassiek voorbeeld van de slager die zijn eigen vlees keurt?

DANIG AFGEZWAKT

Jan de Ridder moet Victor Eiff opvolgen die op 1 juni 2010 vertrekt. De politiek ongebonden Eiff betichtte drie jaar geleden in een rapport drie PvdA-stadsdeelraadsleden in Amsterdam Zuidoost van belangenverstrengeling. Ze hadden als politicus besloten over de toekenning van subsidies aan stichtingen waarvan ze bestuurslid waren of er aan verdienden. In opdracht van Zuidoost verscheen er een tegenrapport van Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) waarin de conclusies

van de Rekenkamer danig werden afgezwakt. De acceptatie van dit rapport door de stadsdeelraad was voor Eiff aanleiding om af te treden als directeur van de Rekenkamer in Amsterdam-Zuidoost, een functie die hij als directeur van de Rekenkamer Amsterdam ook in zijn takenpakket had.

In november 2009 verscheen er op verzoek van de Amsterdamse stadsdelen een kritisch rapport over de werkwijze van de Rekenkamer. De commissie die het rapport schreef, stond onder leiding van André Krouwel, politicoloog aan de Vrije Universiteit en actief PvdA'er. Een ander lid van de commissie was Petra van Lange, oud-directeur van Audit Services Rotterdam (de vroegere gemeentelijke auditdienst in de havenstad). Ook registeraccountant Van Lange was ooit actief in de PvdA. Van 2002 tot 2006 zat ze in de gemeenteraad van Moordrecht, eerst voor de sociaaldemocraten en later als zelfstandig raadslid.

‘ONDER DE MAAT’

Volgens de commissie Krouwel was de kwaliteit van de onderzoeken van de Rekenkamer Amsterdam laag. Ook had de Rekenkamer nooit zelf het onderzoek in Amsterdam Zuidoost mogen uitvoeren. Volgens de commissie moet “een rekenkamer zich beperken tot onderzoeken die de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid aangaan. Integriteitsonderzoek valt hier buiten”.

De reactie van de Rekenkamer liet niet lang op zich wachten: “Wij zijn van mening dat integriteit een nadrukkelijk onderdeel is van het aspect doelmatig-

Is dit een klassiek voorbeeld van de slager die zijn eigen vlees keurt?

De politiek staat na acht jaar dualisering voor de keuze tussen de rekenkamer als politiek gelieerde instantie of zelfstandig orgaan.

DUALISERING

In 2002 werd de dualisering binnen het lokale bestuur ingevoerd. De gemeenteraad moest onafhankelijker worden ten opzichte van het college van Burgemeester en Wethouders. Wethouders maakten niet langer deel uit van de raad. Voorts moest een lokale rekenkamer of rekenkamercommissie het gemeentelijk beleid toetsen op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

De bevoegdheden van een rekenkamercommissie zijn minder stevig in de wet verankerd dan die van een rekenkamer. In een commissie kunnen ook raadsleden zitting nemen, wat in een rekenkamer niet mogelijk is. Rekenkamers kunnen op twee manieren worden opgezet.

In het Angelsaksisch *auditor general-model* draagt de directeur als enige alle verantwoordelijkheid voor de onderzoeken. De rekenkamers van Amsterdam en Rotterdam zijn volgens dit model opgezet.

Daarnaast bestaat het *Europees continentale model* waarbij het bestuur van een rekenkamer uit meer personen bestaat, zoals ook bij de Algemene Rekenkamer het geval is.

TWEE WEEFFOUTEN

Volgens critici zitten er twee 'weeffouten' in de gemeentewet. De eerste is de mogelijkheid om in een rekenkamercommissie behalve externe leden ook raadsleden te benoemen (het gemengde model). Als er een rekenkamercommissie wordt ingesteld, dan bij voorkeur met alleen maar vertegenwoordigers van buiten, vinden zij.

Maar ook de onafhankelijke rekenkamer kent volgens de criticasters een weeffout. Want de wet verbiedt het niet om mensen te benoemen die politiek actief waren of zijn. Het Haarlemse ■



heid en rechtmatigheid. Ook de Algemene Rekenkamer voert met enige regelmaat onderzoeken uit naar integriteit." De Rekenkamer Amsterdam noemde op haar beurt de het onderzoek van de commissie Krouwel kwalitatief onder de maat. Zo zou men maar een dag hebben gehad om het tegenonderzoek uit te voeren.

Op 17 december 2009 liet Victor Eiff aan *Accountant.nl* weten dat hij vermoedde dat het onderzoek van Krouwel c.s. "een politieke achtergrond" heeft. "De afgelopen jaren hebben wij

als rekenkamer op heel wat PvdA-tenen gestaan. Ik kan mij niet onttrekken aan de gedachte dat de uitkomst van het onderzoek al vaststond voordat het onderzoek werd gehouden."

Ongeacht wie het gelijk aan zijn zijde heeft, het conflict maakt op z'n minst duidelijk dat het functioneren van een lokale rekenkamer niet los staat van het politieke krachtenveld. En dat (de beeldvorming over) de politieke kleur van zo'n orgaan derhalve alleen al met het oog op het publieke vertrouwen niet als 'irrelevant' terzijde kan worden geschoven.



Directeur Victor Eiff (foto) wordt opgevolgd door PvdA'er Jan de Ridder.

PvdA-raadslid Jan de Ridder kan formeel dus zonder problemen voorzitter worden van de Rekenkamer Amsterdam. Overigens is De Ridder nu nog voorzitter van de gemengde rekenkamercommissie in Haarlem.

TEGENGELUID

Een nuancerend tegengeluid klinkt uit de mond van Douwe Jan Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij stond als voorzitter van de 'Staatscommissie voor dualisme en lokale democratie' aan de wieg van de dualisering zoals die in 2002 werd

ingevoerd. Volgens hem is het nooit de bedoeling geweest dat rekenkamers volledig losgezongen van wie dan ook onderzoek zouden doen. "Wij wilden de gemeenteraad een instrument geven om bepaalde zaken van het beleid nader te onderzoeken. Uiteraard zou de raad moeten beslissen wat er onderzocht wordt. Dat vervolgens een onderzoek zonder politieke druk moet worden uitgevoerd, spreekt voor zich." De politiek staat na acht jaar dualisering voor de keuze of de rekenkamer zich verder ontwikkelt tot een aan de politiek gelieerde instantie of tot een

zelfstandig orgaan. Elzinga heeft er geen problemen mee als gekozen zou worden voor een band met de politiek. Ook dan kan er volgens hem wel degelijk onafhankelijk onderzoek worden verricht. Hij maakt de vergelijking met een parlementaire enquête. "Ook hier worden de leden politiek benoemd, want het zijn Tweede Kamerleden. Maar vervolgens gaan ze redelijk onafhankelijk te werk."

Elzinga heeft dan ook geen bezwaar tegen een benoeming van een actieve PvdA'er als directeur van een rekenkamer in een door de PvdA gedomineerde stad. "Uiteraard moet de heer De Ridder in Amsterdam zich, eenmaal benoemd, wel onafhankelijk opstellen."

'VOLWAARDIGE ORGANEN'

De vraag kan echter worden gesteld of Elzinga's op zichzelf plausibele zienswijze in de praktijk voldoende recht doet aan de noodzaak tot onbesproken publiek vertrouwen in een dergelijk controlerend orgaan. Zeker in situaties waarin, zoals bij het Amsterdamse en Rotterdamse 'directeursmodel', in feite één persoon in hoge mate de richting en keuzen van de onderzoeken (of juist niet-onderzoeken) door die rekenkamer bepaalt.

De kritiek die lokale rekenkamers zo nu en dan vanuit de politiek krijgen, bewijst dat ze zijn uitgegroeid tot volwaardige organen, vindt Robert Mul. Hij was van 1998 tot 2009 de eerste directeur van de Rekenkamer Rotterdam. Ook was hij een van de oprichters (en inmiddels erevoorzitter) van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK). Mul: "Of je nu voor of tegen benoemingen bent van mensen met een uitgesproken politiek profiel, het geeft aan dat politici rekenkamers inmiddels serieus nemen. Het is geen *fremdkörper* meer."

BEDREIGING VERTROUWEN

Benoemingen van politici kunnen wel een bedreiging vormen voor het onafhankelijk en objectief functioneren van een rekenkamer en voor het vertrouwen van burgers, meent Mul. Door politici van verschillende partijen te benoemen (zoals bij de Algemene Rekenkamer gebeurt) kan dit echter goeddeels worden ondervangen. Mul: "Daar zitten een PvdA'er, een CDA'er en een VVD'er in het college. Hiermee wordt ook voldaan aan de ongeschreven regel dat een van de leden afkomstig moet zijn

Buigen of barsten: drie mogelijkheden

Hoe gaan onafhankelijke leden van een rekenkamer zonder duidelijke politieke achtergrond om met zware politieke druk? Volgens een ingewijde zijn er drie mogelijkheden.

De makkelijkste oplossing is **kritiek afzwakken, geen onderzoek doen naar zaken die politiek gevoelig liggen of het onderzoeksonderwerp verleggen van de gemeente naar het Rijk**. Dat laatste heeft als voordeel voor de lokale politici dat niet zij kritisch onder de loep worden gehouden maar Den Haag.

De **rug recht houden** kan natuurlijk ook. Maar de lokale politiek vergeet dit niet en kan het later gebruiken bij het besluit tot herbenoemen.

Ten slotte zijn er nog leden van rekenkamers die, al dan niet direct, **bescherming genieten** van prominente vertegenwoordigers in de lokale of landelijke politiek.

van een oppositiepartij.”

Overigens blijkt volgens hem bij de Algemene Rekenkamer dat de leden, als ze eenmaal zijn benoemd ‘voor het leven’, zich ten volle bewust worden van hun onafhankelijke positie en hun opdracht. Het gevolg is dat ze zich langzaam maar zeker losmaken van hun partijachtergrond en op eigen benen gaan staan.

EXTRA WAARBORGEN

Binnen het directeursmodel is het echter beter als iemand geen sterk politiek profiel heeft. Robert Mul: “Ik neem mezelf als voorbeeld. Ik ben al sinds 1986 lid van een politieke partij, maar dat was nauwelijks bekend. Marco Pastors van Leefbaar Rotterdam bijvoorbeeld is er pas na aankondiging van mijn vertrek achter gekomen. Ook onze onderzoekers moesten afstand houden tot de politiek, zij het in mindere mate. Sommige medewerkers waren elders raadslid. Daar had ik geen problemen mee, maar politici uit de stadsregio Rijnmond die bij ons solliciteerden, heb ik altijd afgewezen.”

Als er politici solliciteren, dienen er zeker extra waarborgen te worden getroffen. Zo moet de Amsterdamse gemeenteraad Jan de Ridder met overgrote meerderheid benoemen en daarmee het vertrouwen uitspreken dat hij onafhankelijk en objectief zal functioneren, vindt Mul. “Een gewone meerderheid is niet voldoende, gezien het feit dat zijn partij al sinds jaar en dag de grootste is in Amsterdam. De Ridder zelf doet er verstandig aan om niet alleen zijn raadslichschap in Haarlem neer te leggen, maar om al zijn partijpolitieke activiteiten te beëindigen.”

PERSOONLIJKE INTEGRITEIT

Overigens was de opvolger van Robert Mul als directeur van de Rekenkamer

**Robert Mul:
‘Benoemingen
van politici kunnen
bedreiging vormen
voor onafhankelijk
en objectief functio-
neren en voor
vertrouwen van
burgers.’**

Hoogleraar Douwe Jan Elzinga: ‘Ook leden parlementaire enquêtecommissies worden politiek benoemd, maar gaan toch redelijk onafhankelijk te werk.’

Rotterdam ook raadslid in een andere gemeente. Er is echter wel een cruciaal verschil met de situatie in Amsterdam. Mul: “Mijn opvolger, Paul Hofstra, komt van Deloitte en was enkele jaren raadslid voor het CDA in Leidschendam tot 2001. Acht jaar later heeft de Rotterdamse raad hem unaniem benoemd. In die raad heeft het CDA traditioneel maar weinig zetels. Daarom zie ik die benoeming als een veel kleiner probleem.”

Conclusie: actief lidmaatschap van een partij die door zijn omvang lokaal geen belangrijke rol speelt, is van minder belang dan lidmaatschap van een dominante partij in college of oppositie. Voor Mul tellen de persoonlijke integriteit en de capaciteiten van een lid van een rekenkamer zwaarder dan zijn politieke kleur. Met name het vermogen om op basis van analyse tot een onafhankelijke oordeelsvorming te komen is

belangrijk. En voor de goede orde: ook al werken er bij rekenkamers veel accountants, een directeur van een rekenkamer hoeft geen accountant te zijn. Mul: “Dat was ik ook niet, ik ben politicoloog. Maar je moet wel voldoende intellectuele bagage hebben om onderzoeken onafhankelijk te kunnen beoordelen. En je moet, als je kritiek krijgt uit de politiek, je rug recht kunnen houden.”

IMPACT EN ACCEPTATIE

De criteria persoonlijke integriteit en analytisch vermogen gelden eveneens voor Bart Noordam. En ook Noordam is geen accountant. Hij is natuurkundige en tegenwoordig decaan van de bèta-faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Van 2005 tot 2008 was hij directeur van de Randstedelijke Rekenkamer van de provincies Noord- en Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht. ▣



“Ik heb bij mijn aantreden gezegd dat ik niet de volle periode wilde blijven. Ik was aangesteld als kwartiermaker bij een nieuwe organisatie en dat is toch iets anders dan het onderhouden van een bestaande instantie. Naast mij waren er nog twee andere directeuren. We waren alle drie niet politiek actief. En dat geldt ook voor mijn opvolger.” Volgens Noordam zijn twee factoren bepalend voor het succes van een rekenkamer: de impact van de bevindingen en de acceptatie ervan. De impact wordt bepaald door de mate waarin de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid verbeteren als de adviezen worden opgevolgd. Noordam: “Niet-politieke bestuurders van rekenkamers kijken bij voorkeur naar grote, structurele, projecten. Want daarmee kunnen ze zo veel mogelijk impact bereiken. Ik wilde in het begin alleen onderzoek doen naar projecten die meer dan één procent van de begroting vormden. Daarmee vielen vrijwel alle onderwerpen die politici voorstelden af.”

SNELLE PUBLICITAIRE SUCCESJES

Bestuurders van rekenkamers of rekenkamercommissies die uit de politiek afkomstig zijn, houden zich daarentegen minder met structurele onderzoeken bezig dan onafhankelijke rekenkamers, zegt een betrokkene die anoniem wil blijven. “De neiging tot het scoren van snelle publicitaire succesjes houdt namelijk niet op als een politicus de rol van rekenkamerlid vervult.” Zo zou een gemengde rekenkamercommissie bij wijze van onderzoek op het gemeentehuis willekeurige kamers binnen zijn getrokken om te kijken

Steeds meer gemeenten verruilen rekenkamercommissie voor rekenkamer

Steeds meer gemeenten die eerst een gemengde rekenkamercommissie hadden (met ook raadsleden als lid) besluiten een echte rekenkamer in te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor **Den Haag**, waar men voor het *collegemodel* heeft gekozen.

Zeker een van de drie leden in Den Haag heeft een hoog politiek profiel. Dat is Ing Yoe Tan die sinds 1999 in de Eerste Kamer zit namens de PvdA. Mevrouw Tan maakte ook deel uit van de Commissie van Goede Diensten onder leiding van oud-voorzitter van de Tweede Kamer Dick Dolman. Deze volledig uit PvdA'ers bestaande commissie kwam tot de conclusie dat de partijgenoten in Amsterdam Zuidoost zich, in tegenstelling tot wat de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam had beweerd, niet aan laakbare handelingen hadden schuldig gemaakt.

Ook in **Utrecht** is men overgestapt van een gemengde rekenkamercommissie op een rekenkamer. Dat gebeurde in 2005. Men maakt gebruik van het *collegemodel*, met drie bestuursleden en een plaatsvervanger. De Domstad heeft overigens een lange historie op het gebied van rekenkamercommissies. Al in 1997, dus ver voordat in 2002 de wet het verplicht stelde, had men zo'n commissie die toen nog volledig bestond uit raadsleden. In 2001 werd dit gewijzigd in een gemengde commissie, met behalve vier raadsleden ook drie externe leden.

Ook in **Amsterdam Zuidoost** is na het aftreden van Victor Eiff voor een rekenkamer volgens het *collegemodel* gekozen. Het was duidelijk dat men in dit stadsdeel, gezien de controverse met Eiff, zijn bekomst had van een rekenkamer volgens het *directeursmodel*. Overigens komt aan de huidige situatie op 1 juni 2010 alweer een einde. Want dan gaat de nieuwe rekenkamer voor geheel Amsterdam (de centrale stad en de zeven stadsdelen die na een bestuurlijke reorganisatie zijn overgebleven) van start. Daar valt dus ook Amsterdam Zuidoost onder.

Bart Noordam: ‘Na enige tijd vroeg hij verbaasd hoe ik van plan was zonder politieke partij in het openbaar bestuur carrière te maken.’

wat de ambtenaren op dat moment aan het doen waren. “Is dit nu het soort onderzoek dat je van een rekenkamer of rekenkamercommissie verwacht?”, vraagt de betrokkene zich af.

‘BOVENLANGS’

Bart Noordam was politiek onafhankelijk en dat leverde onvoorziene voordelen op. “Op een gegeven moment was een gedeputeerde het helemaal niet eens met mijn rapport. Hij besepte dat ik niet van plan was mijn bevindingen aan te passen. Hij vroeg van welke politieke partij ik lid was. Het was duidelijk dat hij ‘bovenlangs’ alsnog zijn gelijk wilde krijgen. Toen ik zei van geen enkele partij, viel er een grote stilte. Er was dus geen bovenlangs mogelijk. Na enige tijd vroeg hij verbaasd hoe ik van plan was zonder politieke partij in het openbaar bestuur carrière te maken. Mijn antwoord was dat ik geen plannen in die richting had.” □

Noot van de redactie: Op 21 april, bij het sluiten van dit nummer, heeft de Amsterdamse gemeenteraad definitief ingestemd met de benoeming van Jan de Ridder tot nieuwe directeur van de Rekenkamer Amsterdam.

