

HOOFDSTUK 5

# 'IN IEDER REKENKAMERRAPPORT DE VRAAG NAAR INTEGRITEIT STELLEN'

*In gesprek met Petra Habets*

Welke rol speelt de lokale rekenkamer bij het integriteitsbeleid? Petra Habets is voorzitter van de rekenkamercommissies van Zwijndrecht sinds 2005 en van Blaricum-Eemnes-Laren sinds 2013. Eerder was ze lid en voorzitter in andere gemeenten en was ze actief voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. Bovendien deed Habets in 2013 met haar adviesbureau een onderzoek naar de rol van lokale rekenkamers bij integriteitsbeleid. Ze is dus de uitgelezen persoon om onze vraag te beantwoorden.

## LOKALE REKENKAMERS

Elke Nederlandse gemeente moet sinds 2006 over een rekenkamer of een rekenkamercommissie beschikken. Voor provincies geldt dit sinds 2007. Waterschappen hebben de keuze of ze een rekenkamer willen. Het belangrijkste verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie is dat voor een rekenkamer praktisch alles al in de wet geregeld is, en voor rekenkamercommissies

meer vrijheid van inrichting bestaat. Maar wat doet een rekenkamer eigenlijk? Habets: 'Rekenkamers controleren de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur. Dat kan financieel zijn, maar ook gaan over bijvoorbeeld het op tijd en correct beantwoorden van brieven en e-mails.'

De controle die een rekenkamer uitvoert is niet gericht op personen, maar is op systeemniveau. 'Onderzoek naar individuen, misstanden of actuele politieke kwesties passen niet in het gebruikelijke werk. We toetsen als rekenkamer juist beleid en processen aan algemeen gangbare normen. We vragen ons af: is dit systeem in orde?' Zo blijft de rekenkamer uit de sfeer van incidenten, en kan ze een constructieve, kritische rol spelen.

De rekenkamer is onafhankelijk in het kiezen en uitvoeren van haar onderzoeken. 'We kunnen zelf bepalen wat we doen en hoe we dat aanpakken. De ambtelijke organisatie,

maar ook het college en de volksvertegenwoordiging kunnen dus onderwerp van onderzoek zijn.’

## INITIATIEF

Habets: ‘Meestal initieert de rekenkamer haar onderzoeken zelf. We proberen het wel vaak aan politiek relevante, actuele onderwerpen te relateren. Momenteel kun je bijvoorbeeld denken aan de stand van zaken met betrekking tot de decentralisaties naar de gemeenten. Hierbij let de rekenkamer overigens wel op de gevoeligheid van de onderwerpen.’ Het is niet de bedoeling om zelf in de politieke discussie terecht te komen. Ook bij het onderzoeken van concrete integriteitskwesaties of incidenten, zeker als ze persoonsgericht zijn, is een rekenkamer terughoudend.

De volksvertegenwoordiging is dus geen directe opdrachtgever. ‘De volksvertegenwoordiging kan de rekenkamer wel vragen of zij een bepaald onderzoek wil uitvoeren, maar de rekenkamer moet ook kunnen antwoorden dat het niet in de doelstellingen past.’ Bovendien heeft de rekenkamer zelf vaak ideeën genoeg, aldus Habets. ‘Er staan genoeg interessante onderwerpen op onze jaarlijkse *long list*, waar we gezien onze capaciteit en budget niet aan toekomen.’

## SAMENSTELLING

‘Door de breedte van mogelijke onderzoeksonderwerpen kan de samenstelling van rekenkamers nogal uiteen lopen’, zegt Habets. ‘Rekenkamers of rekenkamercommissies kunnen bestaan uit professionele rekenkamerleden, volksvertegenwoordigers, burgers of andere externen. Daarbij is een commissie doorgaans nog wat vrijer van inrichting; daar kunnen ook raadsleden in zijn opgenomen.’<sup>[1]</sup>

[1] Habets produceerde voor Raadslid.nu een reeks filmpjes om de rol van de rekenkamer te duiden. Deze zijn te vinden op de website van Raadslid.nu: <http://www.raadslid.nu/content/rekenkamertool-raadslidnu-handig-hulpmiddel-voor-raadsleden>

In 2013 publiceerde Habets een onderzoek naar de rol van rekenkamers bij integriteitskwesaties.<sup>[2]</sup> Hiervoor zijn alle rekenkamers en rekenkamercommissies benaderd. Uit het onderzoek blijkt dat rekenkamers terughoudend zijn als er sprake is van concrete kwesaties. Dit lijkt terecht, want zulk onderzoek ligt ook niet in de aard van een rekenkamer. Juist om de onafhankelijke rol te behouden is het belangrijk om afstand te houden van het politieke. Habets: ‘Rekenkamers stellen zich allereerst de vraag: Wie zijn wij om anderen de maat te nemen? We zijn er voor onderzoek naar doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Als het niet over incidenten gaat, past integriteit echter wel bij de opdracht van rekenkamers, vind ik. Integriteit is immers een aspect van rechtmatigheid.’

## SOORTEN INTEGRITEITSONDERZOEK

‘In de praktijk kan een rekenkamer op drie manieren in aanraking komen met integriteitsvraagstukken’, stelt Habets. Om te beginnen in de vorm van een concrete kwesatie. ‘Een rekenkamer kan specifiek onderzoek uitvoeren naar personen, maar in de praktijk gebeurt dit niet of nauwelijks. Slechts incidenteel is een rekenkamer gevraagd om een specifieke kwestie te onderzoeken. Een rekenkamer doet bij voorkeur onderzoeken die relevantie hebben voor de toekomst. Dan levert een onderzoek naar een wethouder veel minder op dan een onderzoek naar een systeem. Bovendien, zoals ik al zei: zulk onderzoek past ook niet bij rekenkamers.’

De tweede manier waarop rekenkamers aan integriteit raken, is wanneer zij in hun reguliere onderzoeken onverwacht tegen een integriteitskwesatie aanlopen. Een rekenkamer ziet dan bijvoorbeeld een schending of merkt gedrag op waarover nadere vragen te

[2] [http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/documenten/verkenning\\_rekenkamerfunctie\\_en\\_integriteit\\_rapportage\\_april\\_2013.pdf](http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/documenten/verkenning_rekenkamerfunctie_en_integriteit_rapportage_april_2013.pdf)

stellen zijn. 'Bijvoorbeeld bij een onderzoek naar de gunningprocedure voor subsidies. Wanneer een rekenkamer(commissie) dan onregelmatigheden tegenkomt bij een van de gunningen, heeft de rekenkamer een dilemma. Wanneer en hoe brengen we deze gevoelige informatie naar buiten? Maak je eerst je onderzoek af en vermeld je het in het uiteindelijke verslag of ga je rechtstreeks naar de burgemeester? Je wilt zelf immers ook zorgvuldig en integer te werk gaan.'

Tot slot kan een rekenkamer zelf een onderzoek initiëren naar de opzet, het bestaan en de werking van het interne integriteitsmanagementsysteem. 'Zulke onderzoeken vinden ook daadwerkelijk plaats. Recent bijvoorbeeld nog door de rekenkamers van Amersfoort en Maastricht.<sup>[3]</sup> Die onderzochten de borging van integriteit, de formele systemen, en de kwaliteit van de uitvoering. In principe past dit dus perfect in de functie van de rekenkamer.'

'De praktijk laat vooral in de rolopvatting van de rekenkamer terughoudendheid zien, enerzijds omdat integriteit niet als vanzelfsprekend past binnen de onderzoeksdomeinen doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, anderzijds zijn er pragmatische overwegingen (beperkte capaciteit/beperkt aantal onderzoeken op jaarbasis, verzoeken of interesses van de raad) die de onderwerpskeuze van rekenkamers beïnvloeden. Het onderwerp integriteit komt niet als vanzelfsprekend naar boven drijven op de onderzoeksagenda. Incidenteel komt het onderwerp wel spontaan naar voren als 'bijvangst' tijdens rekenkameronderzoek, dat wil zeggen dat onderzoek met andere doeleinden heeft geleid tot het op het spoor komen van integriteitsteksties.' (Uit: Verkenning rekenkamerfunctie en integriteit, 2013)

[3] <http://www.amersfoort.nl/4/rekenkamer/Onderzoeks-dossiers/Onderzoek-integriteitbeleid.html>  
[http://www.rekenkamermaastricht.nl/pdf/2014-01-19\\_RK\\_onderzoeksrapport\\_integriteitsbeleid.pdf](http://www.rekenkamermaastricht.nl/pdf/2014-01-19_RK_onderzoeksrapport_integriteitsbeleid.pdf)

Toch worden er maar weinig van zulke beleidsonderzoeken uitgevoerd. Habets: 'Integriteitsbeleid staat regelmatig op de *long list* van onderwerpen waar rekenkamers iets mee willen doen, maar vaak komt het op de *short list* niet meer voor. Het moet relevantie hebben naar buiten. Een onderzoek naar of een systeem in orde is zonder directe aanleiding om naar het systeem te kijken, is vaak geen interessant onderzoek.'

Mocht een rekenkamer er toch voor kiezen om het integriteitsbeleid te onderzoeken, hoe ziet zo'n onderzoek er dan uit? 'Zoals gezegd, rekenkamers toetsen aan een algemeen gangbare norm. Het lastige van integriteitsonderzoek voor rekenkamers is dat het vaak zoeken is naar een norm. Uit de rapporten van Amersfoort en Maastricht blijkt overigens dat de Gemeentewet, de basisnormen en de handreikingen van BIOS als toetsingskader kunnen worden gebruikt. Daarnaast wordt het rapport *Grijs* uit 2012 wel gebruikt als kader. Er zijn dus wel normen. Ik denk dat rekenkamers juist omdat ze zorgvuldig willen zijn nog behoefte hebben aan verduidelijking van die normen. Waar moet een goed systeem van integriteitsmanagement precies aan voldoen?'

## INTEGRITEITSFUNCTIONARIS

We wijzen erop dat veel overheidsorganisaties een medewerker hebben aangesteld als integriteitsfunctionaris. Habets: 'Kijk, dat is nog eens handig om te weten! Dat lijkt me een goed startpunt om inzicht te krijgen in het beleid. Nu vinden de voorgesprekken vaak plaats met de volksvertegenwoordiging of de concerncontroller. Een integriteitsfunctionaris kan daar prima bij aanschuiven. We kunnen samen met een integriteitsfunctionaris nadenken over hoe we het rekenkamerrapport laten vallen bij bestuur en organisatie. Maar ook in *de follow up* kan een integriteitsfunctionaris een rol spelen, denk ik. Vooral door uitvoering te geven aan de aanbevelingen. We willen

als rekenkamer natuurlijk graag dat de aanbevelingen doorgevoerd worden, zeker als het gaat om integriteitsbeleid.’

Voor de integriteitsfunctionaris is een rekenkameronderzoek bovendien een flinke steun in de rug. ‘Een rekenkamer kan een aanjagende werking hebben voor het integriteitsbeleid, zeker als het gericht is op preventie. Het voordeel van een rekenkamerrapport is ook de ‘doorwerking’. Als je kunt wijzen op een rekenkameronderzoek en de aanbevelingen uit zo’n onderzoek, weet je meer te bereiken.’

## RISICO

In de integriteitsfunctionaris vindt de rekenkamer dus een logische partner om te werken aan het integriteitsmanagementsysteem. Toch zien wij nog een kink in de kabel. Anders dan bijvoorbeeld de interne accountantsdienst of afdeling controlling staat de rekenkamer namelijk buiten de ambtelijke organisatie. Hoe krijgt een integriteitsfunctionaris de aandacht van de rekenkamer? Habets: ‘Om dat te bereiken is het goed voor een integriteitsfunctionaris om het onderdeel ‘risico’ heel duidelijk in de vraag neer te leggen. Leg de nadruk op maatschappelijk belang en relateer dat aan de risico’s en de impact van die risico’s. Daar slaat een rekenkamer op aan.’

Habets denkt even door: ‘Integriteit speelt eigenlijk in de volle breedte wel een rol. Dus ook bij onderzoeken naar subsidies, groenprojecten, ga zo maar door. Nu ik erover denk, komt het misschien wel in zoveel onderwerpen terug, dat het een goed idee zou zijn om integriteit als een deelaspect in ieder rekenkameronderzoek mee te wegen!’

Rekenkamers blijken een goede partner te zijn voor de integriteitsfunctionaris. Die conclusie neemt Habets direct mee naar haar eigen rekenkamers. ‘Ik ga integriteit als subvraag in mijn rekenkameronderzoeken

opnemen. Bijvoorbeeld door standaard de vraag te stellen: is het een onderwerp waar integriteitsrisico’s kunnen spelen? Dan hoeft integriteit niet als onderwerp te strijden met de andere onderwerpen en is de aandacht voor het onderwerp constant geborgd.’

*Marc de Droog is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).  
Contact: m.dedroog@integriteitoverheid.nl*

*Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij onderzoeker praktische filosofie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.  
Contact: j.talsma@integriteitoverheid.nl*