

Directeur of College?

Advies over het bestuursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer

Ronald van der Mark
André Oostdijk
Melinda Schuurmans

2 juli 2015

Directeur of College?

Advies over het bestuursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer

Inhoud	Pagina
1. Context, onderzoeksvraag en aanpak	1
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	1
1.2 Aanpak	1
2. De Randstedelijke Rekenkamer en haar context	2
2.1 Huidige bestuursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer	2
2.2 Recente ontwikkelingen	3
2.3 Bestuursmodellen van andere rekenkamers	4
3. Directeursmodel en collegemodel vergeleken	6
3.1 Inleiding	6
3.2 Interne verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	6
3.3 Verdeling verantwoordelijkheden tussen PS en rekenkamer	8
3.4 Kwaliteit en kosten taakuitoefening Randstedelijke Rekenkamer	9
4. Slotanalyse, conclusie en advies	11
4.1 Slotanalyse	11
4.2 Conclusie en advies	12

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

1. Context, onderzoeksvraag en aanpak

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

In 2013 heeft Berenschot de Randstedelijke Rekenkamer (RR) geëvalueerd. Mede op basis van dit onderzoek hebben de vier deelnemende provincies verschillende besluiten genomen over de toekomst van de RR. Een van de vraagstukken in dit verband betreft het bestuursmodel.

De RR kent thans een directeursmodel. Deelnemende provincies constateren dat een model waarbij het enige lid van de rekenkamer tevens de functie van directeur vervult, een bepaalde complexiteit met zich mee brengt. Ook constateren zij dat overige provinciale rekenkamers een collegemodel hanteren.

In december 2014 hebben de vier Provinciale Staten (PS) daarom besloten een onderzoek uit te laten voeren naar het bestuursmodel van de RR. Doel van het onderzoek is om geobjectieerd in kaart te brengen wat de voor- en nadelen zijn van het directeurs- en het collegemodel. Ook dient het onderzoek te voorzien in een onderbouwd advies over wat het beste bestuursmodel is voor de RR. Berenschot heeft de opdracht gekregen dit onderzoek uit te voeren. De uitkomsten van dit onderzoek en ons advies zijn neergelegd in voorliggende rapportage.

1.2 Aanpak

Om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag hebben wij gesproken met de directeur/bestuurder van de RR, de vier Statengriffiers en een aantal voorzitters/directeuren van andere rekenkamers (collegevoorzitters van de Noordelijke Rekenkamer en Rekenkamer Zeeland, secretaris-directeur van de Zuidelijke Rekenkamer, directeur-bestuurder van de Rekenkamer Rotterdam, directeur-bestuurder van de Rekenkamer Rijswijk). Ook hebben wij verschillende documenten bestudeerd (zie bijlage 1). Een concept eindrapport is besproken met de vier statengriffiers.

2. De Randstedelijke Rekenkamer en haar context

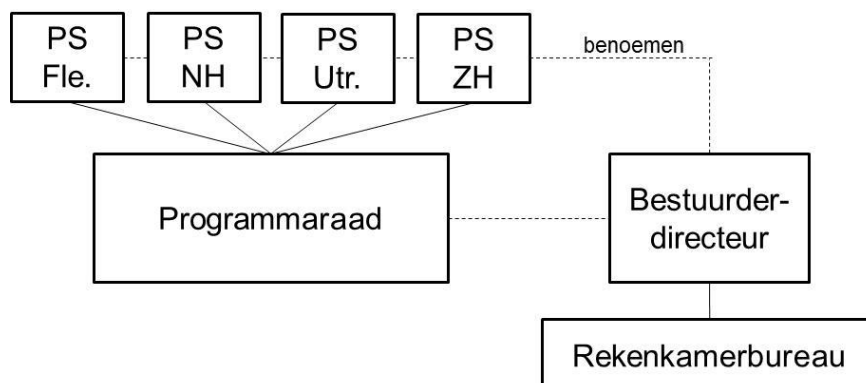
2.1 Huidige bestuursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer

De RR is een gemeenschappelijke regeling waar de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland aan deelnemen. De provincies zijn deze regeling aangegaan om gezamenlijk op een effectieve en efficiënte wijze de wettelijke opdracht voor het instellen van een rekenkamer vorm en inhoud te geven. De deelnemende provincies financieren gezamenlijk de RR volgens een in de gemeenschappelijke regeling vastgelegde verdeelsleutel.

De RR is opgericht in 2004. De deelnemende provincies hebben gekozen voor een directeursmodel voor de RR. In dit model bestaat de rekenkamer uit één lid, die tevens directeur is van het uitvoeringsbureau van de RR. Deze bestuurder-directeur stuurt ook het bureau aan dat uitvoering geeft aan de taken van de rekenkamer. De RR is organisatorisch ondergebracht bij de provincie Flevoland. Het bureau heeft – naast de bestuurder-directeur – elf medewerkers. Er zijn drie projectleiders waarvan er één tevens adjunct-directeur is.

De RR kent een programmaraad bestaande uit Statenleden van de vier deelnemende provincies. De programmaraad is het adviesorgaan voor de deelnemende provincies en de RR en is hiermee een belangrijke schakel tussen de diverse Staten en de RR. De voornaamste taak is daarbij om de bestuurder-directeur te adviseren over het onderzoeksprogramma en om de deelnemende provincies te adviseren naar aanleiding van dit onderzoeksprogramma. Aan deze programmaraad ligt de *Verordening Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer* ten grondslag, welke opnieuw is vastgesteld per 13 september 2014.

Het huidige bestuursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer zoals hierboven beschreven is samengevat weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: Directeursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer

2.2 Recente ontwikkelingen

De afgelopen jaren is de RR meermaals onderwerp van gesprek geweest in PS van deelnemende provincies. In deze paragraaf schetsen we deze ontwikkelingen en de veranderingen die daar op volgden.

In 2011 zijn door PS van Flevoland en Utrecht moties aangenomen om de provinciale bijdrage aan de RR te verlagen. Deze bezuiniging werd niet gesteund door PS van provincie Zuid-Holland en Noord-Holland. De bezuiniging is uiteindelijk niet doorgevoerd. Dit zou immers om een aanpassing van de gemeenschappelijke regeling vragen. Hiervoor is unanimititeit vereist.

Voornaamste conclusies evaluatie Berenschot 2013 m.b.t. bestuursmodel

- Verantwoordelijkheden binnen de RR zijn helder belegd. De wijze waarop en aan wie de RR verantwoording aflegt over haar activiteiten (anders dan alleen het jaarverslag) niet. Onduidelijk is wie zich verantwoordelijk voelt voor de Rekenkamer als instituut. Over zowel de begroting als de jaarrekening van de RR wordt zelden gedebatteerd. Er wordt geen reflectie gegeven over het functioneren van de bestuurder-directeur. De bestuurder-directeur heeft geen klankbord of aanspreekpunt met wie zij zaken over de RR in algemene zin kan bespreken.
- De rolopvatting van de Programmaraad is in de praktijk beperkter dan wat uit de Verordening naar voren komt. De Programmaraad verzamelt en bundelt weliswaar de input uit de Staten, maar lijkt weinig terug te geven. De 'linking pin' functie komt daarmee onvoldoende uit de verf.
- In de relatie tussen Provinciale Staten en RR valt nog veel winst te boeken, waarbij de grootste winst te behalen is bij Statenleden zelf.
- De organisatie is 'topzwaar'.

Wel is de externe evaluatie van de RR die gepland stond een jaar vervroegd. Deze evaluatie is in 2013 uitgevoerd door Berenschot. In het kader hier naast zijn de voornaamste conclusies uit de evaluatie weergegeven die betrekking hebben op *het bestuursmodel* van de RR.

Mede naar aanleiding van de moties van PS van Flevoland en Utrecht en de uitkomsten van de evaluatie van Berenschot, heeft de bestuurder-directeur een reorganisatieplan opgesteld, waarmee onder andere de 'topzwaarheid' van de organisatie verbeterd moest worden.

Dit reorganisatieplan is eind 2014 vrijwel volledig doorgevoerd. De

voornaamste verandering is dat twee directeuren (waarvan één plaatsvervangend bestuurder) zijn vervangen door één adjunct-directeur / senior projectleider. Het voorstel van de bestuurder-directeur is om een externe plaatsvervangend bestuurder voor 0,1 fte te werven. Conform de provincie wet wordt hierdoor een plaatsvervangend lid benoemd. Als gevolg hiervan zijn de rekenkamer verantwoordelijkheden niet bij één persoon belegd en wordt op deze manier voorzien in de benodigde check and balances. Een definitief besluit hierover is echter uitgesteld tot de uitkomsten van voorliggend onderzoek bekend zijn.

Ook heeft de bestuurder-directeur een voorstel gedaan om de governance te verbeteren en de werkgeversrol te borgen. Op basis van dit advies – welke getoetst is bij een hoogleraar – is een werkgeverscommissie onderdeel geworden van de nieuwe gemeenschappelijke regeling (vastgesteld in februari 2015). Deze werkgeverscommissie dient tenminste twee keer per jaar met de bestuurder-directeur het gesprek te voeren over de resultaten en strategie van de RR. De werkgeverscommissie richt zich op alle aspecten, die het werkgeverschap betreffen.

Voorafgaand aan de gesprekken met de bestuurder-directeur dient de werkgeverscommissie zich te laten informeren door de personeelsvertegenwoordiging van de RR. De commissie dient te bestaan uit vier interne en/of externe leden die deskundigheid hebben op het gebied van de werkgeversfunctie, en die niet tevens lid zijn van de Programmaraad. Hoewel de werkgeverscommissie reeds opgenomen is in de gemeenschappelijke regeling, bestaat deze in de praktijk nog niet.

Een laatste ontwikkeling is dat eind 2014 de bestuurder-directeur is herbenoemd voor een periode van zes jaar. Hierbij hebben drie provincies vóór herbenoeming gestemd. De provincie Utrecht heeft tegen herbenoeming gestemd.

2.3 Bestuursmodellen van andere rekenkamers

Rekenkamers zijn er in allerlei soorten en maten. Op hoofdlijnen zijn de volgende bestuursmodellen te onderkennen:

- Commissiemodel: de rekenkamer bestaat uit meerdere leden (gekozen politici, onafhankelijke personen of een mix van beide).
- Directeursmodel: de rekenkamer bestaat uit een bestuurder-directeur.
- Collegemodel: de rekenkamer bestaat uit een college van één of meer personen.

Uit onderzoek van Berenschot in opdracht van het Ministerie van BZK (nog te verschijnen) blijkt dat bij gemeenten alle drie de vormen voorkomen, al is het commissiemodel verreweg het meest voorkomend (bij 75% van de gemeenten). Het directeurs- en collegemodel komen ieder bij 7% van de gemeenten voor. Bij de provincies komt het commissiemodel niet voor.

De RR heeft een directeursmodel. Dit model is in de voorgaande paragraaf reeds toegelicht. De andere vier provinciale rekenkamers in Nederland hebben een collegemodel. Deze rekenkamers bestaan uit een collegiaal bestuur met drie externe leden (waaronder een voorzitter), benoemd door PS. De voorzitter heeft in het algemeen ook de aansturing van het bureau in portefeuille. De collegeleden hebben in de praktijk een verantwoordelijkheid voor het relatie onderhoud met de Commissarissen van de Koning en Colleges van GS en de leden van PS. Ook spelen zij een rol bij de politiek-bestuurlijke landing van de Rekenkamerrapporten.

De werving en selectie van deze leden vindt plaats via een ad-hoc-commissie van Statenleden die de deelnemende provincies vertegenwoordigen, ondersteund door de griffie van één van de provincies. Bij de selectie wordt rekening gehouden met aanvullende competenties zoals kennis en ervaring op politiek-bestuurlijk gebied, financieel gebied en met het doen van onderzoek. In het algemeen heeft de voorzitter een inzet van één dag per week en de leden een halve dag per week. De inschaling van een college lid is doorgaans schaal 18, het salaris van de gedeputeerde. Bij een collegemodel is de inschaling van de secretaris-directeur doorgaans schaal 16.

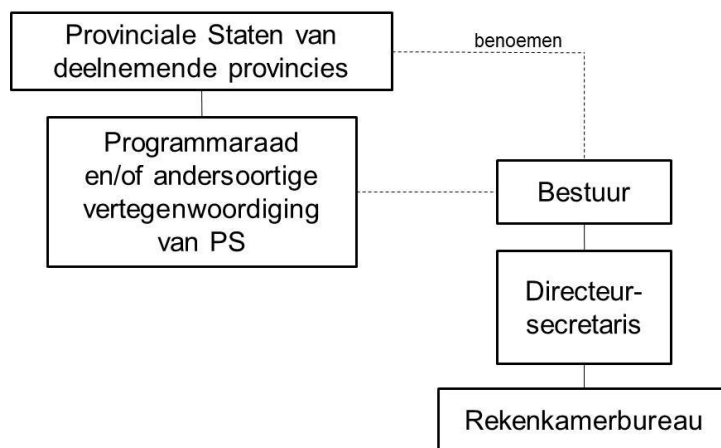
Naast het bestuur hebben de provinciale rekenkamers met een collegemodel een secretaris-directeur die leiding geeft aan het bureau. De secretaris-directeur ondersteunt het collegiaal bestuur maar is geen lid van de rekenkamer.

Voorts hebben de meeste provinciale rekenkamers – net als de RR – een programmaraad samengesteld, bestaande uit een afvaardiging van Statenleden uit de deelnemende provincies. De voornaamste rol van de programmaraad is om te adviseren over te onderzoeken onderwerpen en om de rekenkamer gevraagd en ongevraagd te adviseren. Bij de Noordelijke Rekenkamer heeft de programmaraad tevens als taak om een gecoördineerde besluitvorming van PS van de deelnemende provincies te bevorderen¹. Het gaat dan bijvoorbeeld om (voornemens tot) wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling. De andere provinciale rekenkamers hebben geen aparte verordening voor de programmaraad. De programmaraad is uitgewerkt in de gemeenschappelijke regeling zelf.

Rekenkamer Oost Nederland kent geen programmaraad, maar voert jaarlijks overleg met de Commissie van Onderzoek uit PS van Gelderland en de Statencommissie Economie en Bestuur van PS van Overijssel.

Een werkgeverscommissie zoals de RR wil instellen, is bij de andere provinciale rekenkamers logischerwijs niet aan de orde. Immers, deze vier rekenkamers werken met een collegemodel waarbij het werkgeverschap van de directeur belegd is bij het bestuur/college.

Het bestuursmodel van de vier provinciale rekenkamers is weergegeven in figuur 2.



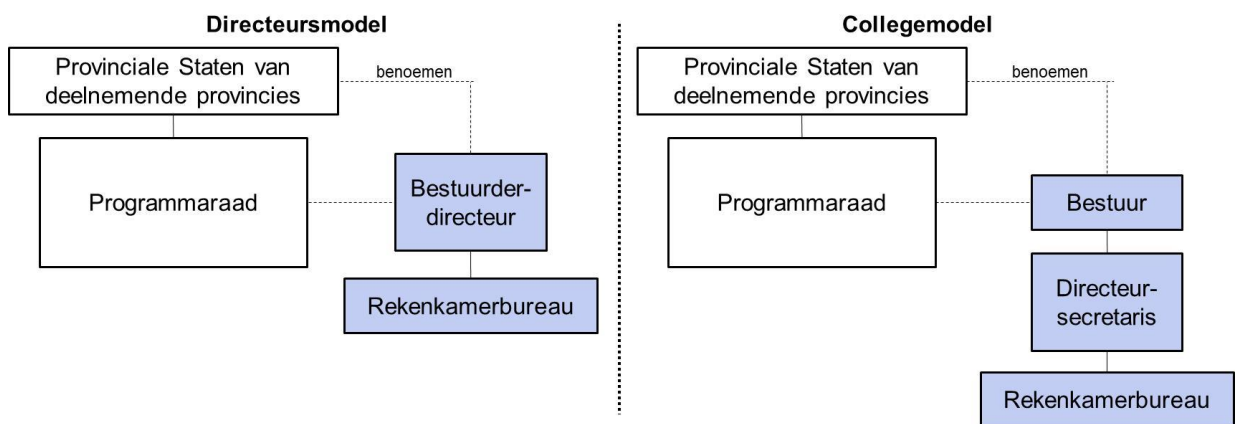
Figuur 2: Collegemodel van de vier andere provinciale rekenkamers

¹ Deze functie is enkele jaren geleden aan de programmaraad toegevoegd vanwege een discussie tussen de provincies over het voornemen van één provincie om te bezuinigen op de Rekenkamer.

3. Directeursmodel en collegemodel vergeleken

3.1 Inleiding

De gebeurtenissen van afgelopen jaren zijn aanleiding om het bestuursmodel van de RR nader te bekijken en te beoordelen of deze aanpassing behoeft. In het bijzonder is Berenschot gevraagd het huidige directeursmodel van de RR te vergelijken met een collegemodel.



Figuur 3: Directeursmodel versus collegemodel

In figuur 3 is het verschil tussen het directeursmodel en het collegemodel weergegeven. Zichtbaar wordt dat deze modellen alleen van elkaar verschillen met betrekking tot het bestuur van de rekenkamer (de blauwe vlakken). In de meeste gevallen vormt de programmaraad de verbinding tussen Provinciale Staten en Rekenkamer. De rolinvulling is zoals eerder gemeld wel verschillend. In dit hoofdstuk zetten wij de voor- en nadelen van het directeursmodel en het collegemodel tegen elkaar af.

3.2 Interne verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De provinciale rekenkamer heeft als voornaamste taak om onderzoek uit te voeren naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciale beleid. Deze taak verschilt uiteraard niet tussen de modellen. Ook de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden door de bureamedewerkers is niet verschillend. In beide modellen worden zij in hun dagelijkse werkzaamheden aangestuurd door de directeur, waar mogelijk bijgestaan door senior-medewerkers en projectleiders. Wel zijn er verschillen tussen beide modellen wat betreft de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de top. De belangrijkste verschillen zijn:

- In het collegemodel is het college als collectief eindverantwoordelijk voor de producten en werkzaamheden van de rekenkamer, bij het directeursmodel is dat één persoon in de vorm van de bestuurder-directeur.

- In het collegemodel hebben de collegeleden gezamenlijk de verantwoordelijkheid concept producten van de Rekenkamer te reviewen, bij het directeursmodel ligt deze verantwoordelijkheid bij de directeur dan wel één van de senior-medewerkers/projectleiders.
- In het collegemodel onderhouden de collegeleden doorgaans de contacten met de bestuurders, Statenleden en ambtelijke top, deels bijgestaan door de secretaris-directeur. Bij het directeursmodel doet de directeur voornamelijk deze werkzaamheden, deels bijgestaan door andere senior-medewerkers.
- In het collegemodel legt de directeur verantwoording af aan het bestuur. Een vertegenwoordiging van het college voert een functioneringsgesprek met de directeur. Bij het directeursmodel is de directeur ook bestuurder en wordt er geen functioneringsgesprek gevoerd met de directeur.

Wanneer wij de verschillen op het gebied van interne taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden nader beoordelen, constateren wij het volgende:

- Het voordeel van het collegemodel is dat er op bestuursniveau sprake is van een gedeelde eindverantwoordelijkheid voor de eindproducten. In het collegemodel zijn er meerdere bestuurders die de eindverantwoording dragen. Bij het directeursmodel ligt deze eindverantwoordelijkheid bij één persoon. Dit is als zodanig al kwetsbaarder dan bij een collegemodel.
- Bij een college met aanvullende competenties kunnen conceptproducten op bestuurlijk niveau vanuit verschillende invalshoeken worden belicht hetgeen de kwaliteit ten goede komt. Collegeleden brengen verschillende inzichten en denkwijzen met zich mee. Bij één bestuurder-directeur is dit niet mogelijk. Hij is hierbij afhankelijk van zijn medewerkers.
- Bij een collegemodel is er bij eventuele verschillen van inzichten over eindproducten een zekere balans, gelijkwaardigheid, tussen collegeleden en eventueel de secretaris-directeur. Er zijn countervailing powers. Bij een directeursmodel ligt dit anders. Eén persoon is eindverantwoordelijk, de bestuurder-directeur. De bestuurder-directeur is tevens de leidinggevende van de medewerkers en staat dus ook in een hiërarchische verhouding ten opzichte van zijn medewerkers. Bij een eventueel verschil van inzicht over eindproducten kan dit een complicerende factor zijn. Het risico is dat de discussie in deze niet op zijn scherpst wordt gevoerd, zodat niet het beste eindproduct op tafel komt.
- Bij het directeursmodel komen veel taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij één persoon samen. Het gaat hierbij naast de aansturing van het bureau ook om het onderhouden van het netwerk bij leden van GS, PS en ambtelijke top (van vier provincies in het geval van RR). Het voordeel van het collegemodel is dat deze werkzaamheden op niveau meer gespreid kunnen worden over collegeleden en secretaris-directeur. De span-of-control is in een collegemodel daarmee kleiner en daarmee beter uitvoerbaar. Voordeel bij het directeursmodel is een efficiënt overzicht, omdat alles in één hand ligt.

- Bij het collegemodel kan bij het in de ogen van de medewerkers niet goed functioneren van de directeur in het uiterste geval door deze medewerkers geëscaleerd worden naar het college. Bij het directeursmodel is er voor medewerkers geen voor de hand liggend escalatie niveau.
- Bij het collegemodel is het duidelijk wie het functioneren van de directeur beoordeelt. Bij het directeursmodel is onduidelijk wie op zijn minst op het functioneren van de bestuurder-directeur reflecteert. De bedoeling is dat de nieuwe werkgeverscommissie deze rol gaat vervullen.

3.3 Verdeling verantwoordelijkheden tussen PS en rekenkamer

De rekenkamer is in principe een onafhankelijk instituut. De rekenkamer is wel een instrument van de PS om de controlerende en kaderstellende taak goed uit te kunnen voeren. De belangrijkste rol van PS is de benoeming van de rekenkamerleden. De wijze van benoemen is bij beide modellen niet verschillend. Wel is het gemakkelijker en minder tijdrovend één persoon te werven zoals in het directeursmodel dan een heel college waar het al gauw over drie personen gaat met bij voorkeur nog aanvullende competenties.

Hoewel geen sprake is van een hiërarchische verhouding tussen rekenkamer en PS, dient de rekenkamer wel meerwaarde te hebben voor PS. In beide modellen leggen rekenkamers verantwoording af op basis van hun jaarverslag en accountantsverklaring. Het is bij de verschillende provinciale rekenkamers niet eenduidig wie tussen PS en de rekenkamer het gesprek voert over de meerwaarde van de rekenkamer (los van de geleverde producten en behaalde prestaties). Bij de Noordelijke Rekenkamer lijkt dit ook een rol te zijn van de programmaraad, bij de RR de nog in te stellen werkgeverscommissie.

Verskil is dat bij het collegemodel dit gesprek plaatsvindt tussen het college en genoemde meerkoppige organen, bij het directeursmodel is dit het gesprek met de bestuurder-directeur wellicht samen met de plaatsvervanger. Bij het collegemodel is bij dit gesprek in ieder geval getalsmatig meer sprake van gelijkwaardigheid dan bij het directeursmodel.

Het onderhouden van de relatie tussen PS en rekenkamer is bij het directeursmodel kwetsbaarder dan bij het collegemodel. Als het bijvoorbeeld niet klikt tussen PS en de bestuurder-directeur dan staat de hele relatie met de rekenkamer meteen onder druk. Als het bij een collegelid niet klikt dan is er altijd de mogelijkheid dat er met minimaal één ander collegelid wel de aansluiting is. Hier staat tegenover dat als de hele rekenkamer niet goed functioneert deze makkelijker te vervangen is bij één directeur dan bij een heel college.

Nadeel van het collegemodel is dat de bestuurders het rekenkamerwerk veelal naast een reguliere baan doen en dat zij uit het hele land afkomstig kunnen zijn. Het is denkbaar dat bestuurders daardoor minder beschikbaar zijn voor de Staten. Een evaluatie van Rekenkamer Zeeland uit 2009 wijst hier ook op.²

² Uit een evaluatie van Rekenkamer Zeeland uit 2009 bleek dat de Staten het bureau van de rekenkamer veel beter benaderbaar vonden dan de in Den Haag gevestigde bestuurders. Overigens zagen Statenleden van Zeeland de fysieke afstand niet alleen als een nadeel. Het feit dat de bestuurders niet uit de provincie afkomstig waren werd gezien als positief punt voor de onafhankelijkheid van de rekenkamer. Wederom komt de spanning tussen nauwe verhoudingen en onafhankelijkheid naar voren.

Ook bij de Zuidelijke Rekenkamer is de zichtbaarheid van de collegeleden bij de verschillende staten wel eens punt van discussie geweest. Overigens is dit ook weer afhankelijk van de afgesproken inzet in fte van de collegeleden. Het directeursmodel heeft als voordeel dat de directeur fulltime werkzaam is voor de rekenkamer en in potentie meer tijd heeft om PS te bezoeken. De keerzijde in vergelijking met de andere provinciale rekenkamers is dat de bestuurder-directeur van de RR vier provincies moet bedienen naast de aansturing van de uitvoeringsorganisatie.

Het directeursmodel kent kortere lijnen, omdat er een bestuurslaag minder is. Er is één helder aanspreekpunt voor zowel de ambtelijke organisatie als PS. In een collegemodel met meerdere bestuurders kan het lastig zijn voor Staten om korte lijnen te hebben met de rekenkamer, omdat zij met meerdere personen contact moeten onderhouden. Dit is overigens met een portefeuillevordering tussen collegeleden oplosbaar.

Het collegemodel biedt bestuurders de mogelijkheid om onderling te 'klankborden' en te reflecteren over de samenwerking met PS. Hierdoor kan men elkaar helpen en eventueel behoeden voor politiek 'onhandige' acties. In een directeursmodel is reflectie voor de bestuurder-directeur niet op bestuurlijk niveau geborgd. Dit kan overigens wel - zoals nu bij de RR en Rotterdamse rekenkamer ook het geval is - door de directeur om zich heen georganiseerd worden: zowel intern als extern.

3.4 Kwaliteit en kosten taakuitoefening Randstedelijke Rekenkamer

3.4.1 Financiën

Bij het collegemodel zijn er naast een fulltime secretaris-directeur, meerdere bestuurders die een bezoldiging ontvangen. Bij andere provinciale rekenkamers bedraagt deze bezoldiging afhankelijk van de inzet 10% van een gedeputeerde salaris voor een rekenkamerlid en 20% van een gedeputeerde salaris voor de voorzitter van de rekenkamer. Deze bestuurders ontvangen daarnaast een onkosten- en/of reiskostenvergoeding. Wel heeft de directeur in een collegemodel een 'lichtere' functie (veelal schaal 15 of 16) ten opzichte van het directeursmodel, omdat deze geen bestuurlijke verantwoordelijkheden heeft. Ook voert de secretaris-directeur meer uitvoerende werkzaamheden uit bijvoorbeeld in de rol van projectleider.

In het directeursmodel van de RR heeft de directeur-bestuurder een schaal 17 functie. Daarnaast moet er een plaatsvervangend lid zijn. Op dit moment is voor de RR de invulling (en daarmee bezoldiging) van het plaatsvervangend lid nog niet vastgesteld. Verder zijn er in het directeursmodel geen betaalde bestuurders.

Samengevat is een directeursmodel goedkoper dan een collegemodel. De exacte verschillen zijn afhankelijk van de inzet van de collegeleden en de vergoedingen die Provinciale Staten vaststellen.

3.4.2 Efficiëntie en uitvoering van het onderzoek

De kern van de werkzaamheden van de rekenkamer is het doen van onderzoek. De uitvoeringsorganisatie kent een mix van medewerkers met verschillende kennis, kunde en ervaring. In het algemeen is de rekenkamer een project gedreven organisatie en de organisatie wordt als zodanig aangestuurd. Projecten worden in teams uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van een

projectleider. De directeur stuurt de uitvoeringsorganisatie aan.

Dit verschilt niet tussen beide modellen. In principe heeft de keuze voor een model geen invloed op de inhoudelijke dagelijkse werkzaamheden. De uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden lijken op het eerste oog efficiënter bij een directeursmodel dan bij een collegemodel:

- In een directeursmodel is er geen afstemming nodig tussen bestuur en directeur. De lijnen zijn kort en de bestuurder-directeur kan indien nodig direct interveniëren en ondersteuning leveren.
- In het collegemodel vergadert het college op een aantal momenten die in principe van te voren vaststaan. In het directeursmodel kan indien nodig sneller en ad hoc worden gehandeld, omdat niet hoeft te worden gewacht wanneer het college vergadert.
- Er zit bij het collegemodel eventuele ruis in de vertaalslag van wat in het college is besproken naar de medewerkers.

Het collegemodel heeft daarentegen als voordeel dat de directeur verantwoording aflegt over bedrijfsvoering en resultaten aan het college. Frequent een reflectie gesprek over het functioneren van de directeur en de organisatie zet aan tot een gesprek over wat beter kan. De directeur wordt uitgedaagd om zijn (management)keuzes te verantwoorden. In een directeursmodel legt de directeur min of meer verantwoording af aan zichzelf. Daarmee ontstaat het risico op 'blinde vlekken', waarbij kansen om de efficiëntie of uitvoering te verbeteren mogelijk niet gezien worden. Overigens heeft de bestuurder-directeur van de RR dit ondervangen door middel van het instellen van een informele klankbordgroep met deskundigen en meer formeel door middel van de visitatie onder verantwoordelijkheid van de ondertekenaars van het Kwaliteitshandvest.

3.4.3 Continuïteit

Een voordeel van een collegemodel is dat de rekenkamer minder afhankelijk is van één persoon. Wanneer in het collegemodel een bestuurder uitvalt of vertrekt, zijn er nog steeds een secretaris-directeur en collega bestuurders die goed ingevoerd zijn in het reilen en zeilen van de rekenkamer. Wanneer de secretaris-directeur uitvalt of vertrekt is er nog een bestuur dat zorg kan dragen van (tijdelijke) aansturing en vervanging. In een directeursmodel is men bij uitval of vertrek van de bestuurder-directeur direct zowel het bestuur als de aansturing van de ambtelijke organisatie kwijt. Dit kan deels worden ondervangen door het plaatsvervangend lid regelmatig te betrekken bij de ontwikkelingen en gang van zaken van de rekenkamer. Maar in het algemeen is de continuïteit in een collegemodel beter geborgd.

De medewerkers van de RR hebben een zware tijd achter de rug als gevolg van de recent doorgevoerde reorganisatie en de onzekerheid over de herbenoeming van de bestuurder-directeur. Het is mogelijk dat bij de keuze voor een nieuw bestuursmodel wederom onrust ontstaat onder de medewerkers en dat hiermee de continuïteit in het geding komt.

4. Slotanalyse, conclusie en advies

4.1 Slotanalyse

Voordat wij tot een conclusie en advies komen over het toekomstige bestuursmodel constateren wij het volgende:

- Uit eerder onderzoek van Berenschot (2011) blijkt dat er geen aantoonbaar verband is tussen het succes van een rekenkamer en het bestuursmodel. Dit succes is meer afhankelijk van de personele invulling van de rekenkamer, de juiste mensen op de juiste plaats en de politieke constellatie in PS en GS. Ook evaluaties van de verschillende provinciale rekenkamers wijzen niet op een verband tussen het bestuursmodel en de resultaten van de rekenkamer.
- In aansluiting op het evaluatierapport van de Rekenkamer Rotterdam eind vorig jaar stellen wij vast dat aan elk model voor- en nadelen en hiermee verbonden risico's kleven. Het functioneren van een model wordt voor een belangrijk deel bepaald door de wijze waarop de risico's worden beheerst en 'het spel wordt gespeeld'.
- Ons valt de slechte samenwerking op (en zelfs enige spanning) tussen de rekenkamer en de provincies enerzijds en anderzijds tussen de provincies onderling. Hierbij gaat het niet om de dagelijkse werkzaamheden, maar over de verschillende opvattingen over de toekomst, strategie, het management en de financiën van de RR. In de afgelopen jaren is gebleken dat er geen duidelijk orgaan is om deze verschillen van inzicht met elkaar te bespreken. Hierdoor is het lastig gebleken voor de provincies om op dit dossier nader tot elkaar te komen. Het feit dat vier provincies deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling (meer dan andere gemeenschappelijke provinciale rekenkamers) draagt bij aan deze complexiteit. Onafhankelijk van welk bestuursmodel wordt gekozen is het volgens ons essentieel een orgaan op te richten van de vier provincies om de gemeenschappelijke regeling gezamenlijk tot uitvoering te brengen en zo tot een gecoördineerde besluitvorming richting Rekenkamer te komen.
- Ons advies dient de ogen niet te sluiten voor enkele actuele ontwikkelingen. De bestuurder-directeur is net voor zes jaar herbenoemd en is organisatie en werkwijze flink aan het veranderen. De samenstelling van de programmaraad is na de afgelopen verkiezingen net grotendeels vernieuwd. De werkgeverscommissie is wel opgenomen in de nieuwe gemeenschappelijke regeling, maar nog niet ingesteld. Overigens vinden wij de term werkgeverscommissie verwarrend omdat deze een hiërarchische lijn als werkgever veronderstelt tussen de provincies en de bestuurder-directeur. Hiervan is bij de RR geen sprake (zie ook artikel 5, regeling rechtspositie lid/directeur RR).

Kort samengevat zien de voor- en nadelen van de twee bestuursmodellen er als volgt uit (zie hoofdstuk 3):

Directeursmodel	Collegemodel
<p>Voordelen</p> <p>Een duidelijk aanspreekpunt.</p> <p>Korte lijnen en flexibiliteit.</p> <p>Efficiënte besluitvorming.</p> <p>Makkelijk sturen en bijsturen.</p> <p>Goedkoper.</p> <p>Fulltime betrokkenheid bestuurder.</p> <p>Benoemingsprocedure weinig tijdrovend.</p>	<p>Voordelen</p> <p>Directeur legt verantwoording af aan bestuur.</p> <p>Extra capaciteit voor afstemming met PS, GS, ambtelijke top.</p> <p>Gedeelde eindverantwoordelijkheid.</p> <p>Goede borging continuïteit.</p> <p>Door meer competenties en zienswijzen goede reflectie op bestuurlijk niveau.</p> <p>Escalatie bij verschil van inzicht mogelijk</p> <p>Countervailing power binnen Rekenkamer en tussen Rekenkamer en provincies.</p>
<p>Nadelen</p> <p>Onduidelijk wie directeur beoordeelt.</p> <p>Sterk afhankelijk van één persoon.</p> <p>Klankbord en reflectie voor bestuurder-directeur niet op bestuurlijk niveau.</p> <p>Kwetsbaarheid met betrekking tot continuïteit.</p> <p>Kwetsbaarheid relatie PS en rekenkamer.</p>	<p>Nadelen</p> <p>Duurder.</p> <p>Vertraging door afstemming tussen bestuur en ambtelijke organisatie, en afstemming tussen bestuurders.</p> <p>Parttime betrokkenheid bestuur.</p> <p>Mogelijk minder benaderbaar.</p> <p>Bestuur op afstand van uitvoeringsorganisatie.</p>

4.2 Conclusie en advies

Welke model er ook gekozen wordt, wij adviseren in de eerste plaats iets te doen aan de samenwerking tussen de provincies onderling en met de RR. Wij adviseren het instellen van een orgaan voor de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling om zo tot een gecoördineerde besluitvorming richting rekenkamer te komen. De meest effectieve en efficiënte manier is zoals bij de Noordelijke Rekenkamer de programmaraad deze werkzaamheden te laten verrichten. In principe zijn bovengenoemde taken niet tegenstrijdig met adviestaken van de raad over het onderzoeksprogramma. Alle provincies zijn in de programmaraad met maximaal drie Statenleden vertegenwoordigd. Bij toerbeurt wordt de programmaraad ondersteund door een griffier van één van de provincies. De programmaraad kan ook de rol van de zogenaamde werkgeverscommissie vervullen zoals opgenomen in de huidige gemeenschappelijke regeling. Twee organen maken deze aansturing volgens ons onnodig complexer en inefficiënter. Het gesprek wordt gevoerd over resultaat en strategie en de werkzaamheden van de RR. Er wordt gereflecteerd op het functioneren van de bestuurder-directeur. Het is volgens ons goed mogelijk dat een delegatie van de programmaraad (van elke provincie één persoon) deze gesprekken voert met de bestuurder-

directeur en de resultaten terugkoppelt naar de gehele programmaraad. Overigens vervalt deze activiteit als wordt gekozen voor het collegemodel. Het functioneren van de directeur wordt beoordeeld door het college. Wij adviseren na twee jaar te evalueren hoe de nieuwe werkwijze van de programmaraad functioneert en zo nodig verdere aanpassing behoeft. Bovenstaande betekent dat de gemeenschappelijke regeling op de volgende punten dient te worden aangepast:

- Artikel 8 en 9 kunnen worden geschrapt en de artikelen aangaande de taken van de werkgeverscommissie kunnen worden ondergebracht bij artikel 15 over de taakstelling van de programmaraad. Dit heeft ook consequenties voor de Regeling rechtspositie lid/directeur Randstedelijke Rekenkamer (artikelen 5 en 20). Bij de keuze voor het collegemodel is de laatste regeling niet meer relevant.
- Bij hoofdstuk vier dient bij de taakstelling van de programmaraad (artikel 15) te worden toegevoegd dat de raad tot taak heeft tot een gecoördineerde besluitvorming te komen van provinciale staten van de deelnemende provincies ten aanzien van de Randstedelijke Rekenkamer.

Ook de verordening inzake de programmaraad dient te worden aangepast als gevolg van de verandering van de taak van de programmaraad (artikel 2).

Wat betreft de beide bestuursmodellen blijkt uit het eerdere overzicht dat er aan beide voor- en nadelen zitten. Een deel van deze nadelen is te ondervangen door bepaalde hulpconstructies (informeel of formeel) in het leven te roepen, bijvoorbeeld de benoeming van een plaatsvervangend bestuurder binnen het directeursmodel. Het is niet te bepalen wat doorslaggevend is om voor het ene of het andere model te kiezen. De vraag is namelijk welk belang wordt gehecht aan de verschillende aspecten. De uitkomst van de afweging kan verschillend zijn bijvoorbeeld of er een groot belang wordt gehecht aan de kosten of aan kwetsbaarheden en continuïteit. Alles afwegend komen wij tot de conclusie dat uiteindelijk het collegemodel in zijn aard robuuster is. Er zijn minder risico's en er zijn meer countervailing powers binnen de rekenkamer en tussen de rekenkamer en de provincies. Met dit bestuursmodel lopen de Randstad provincies ook in de pas met de andere provincies.

Indien gekozen wordt het collegemodel in te stellen, adviseren wij het volgende:

- Drie collegeleden te benoemen. Dit oneven aantal is het meest passend om tot een goede besluitvorming te komen. Ook is het zo mogelijk aanvullende competenties te krijgen.
- Gezien complexiteit en omvang (vier provincies) naar verhouding tot bijvoorbeeld de Zuidelijke Rekenkamer (twee provincies, omvang college 0,4 fte) adviseren wij de inzet van alle collegeleden gezamenlijk te bepalen op 0,6 tot 0,8 ft (bij elkaar drie tot vier dagen per week) waarbij de inzet van de voorzitter iets groter kan zijn dan de inzet van de leden. Hoewel de kosten bij de uitvoeringsorganisatie omlaag kunnen worden gebracht (lagere schaal secretaris-directeur en minder strategische werkzaamheden bij de uitvoeringsorganisatie), zullen de totale personele kosten licht stijgen. Vergeleken met de andere provinciale rekenkamers blijven de personele kosten relatief in verhouding ten opzichte van de totale kosten van de rekenkamer.

- De secretaris-directeur van de rekenkamer wordt benoemd door de provincies dan wel één van de nader aan te wijzen provincies mede namens de andere provincies op basis van een bindende voordracht van de voorzitter van de rekenkamer.

De consequenties bij het instellen van een college voor de gemeenschappelijke regeling zijn als volgt:

- Hoofdstuk 2 (Samenstelling rekenkamer) dient te worden aangepast conform de instelling van een college.
- Dit geldt ook voor hoofdstuk 3 waarbij de artikelen over de benoeming van de directeur dienen te worden aangepast.

Verder vervalt de Regeling rechtspositie lid/directeur Randstedelijke Rekenkamer.

Indien gekozen wordt voor het collegemodel adviseren wij wel enige tijd te nemen om de implementatie zorgvuldig voor te bereiden. Wij vinden namelijk dat de ogen niet gesloten kunnen worden voor de actualiteit bij de organisatie van de RR. Het laatste jaar is heel onrustig geweest. Er zijn net enkele besluiten genomen over onder meer de herbenoeming van de bestuurder-directeur. Het kiezen voor een nieuw model zou weer kunnen leiden tot onrust bij de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie, niet in de laatste plaats bij de net herbenoemde bestuurder-directeur. Dit zou ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het rekenkamerwerk. De continuïteit van het nuttige werk van de RR dient niet in gevaar te komen. Als de implementatie voor het collegemodel veel tijd met zich laat meebrengen dient conform artikel 4 van de gemeenschappelijke regeling een plaatsvervanger te worden benoemd. Deze is er namelijk nu niet. In dit geval adviseren wij te overwegen deze tijdelijk niet conform het voorstel van de bestuurder-directeur voor 0,1 fte maar voor 0,4 fte te benoemen. Die persoon kan zo niet alleen plaatsvervanger zijn maar ook zijn rol meer inhoudelijk kan vervullen. Ook kan op deze manier de kwetsbaarheid van de huidige bestuurder-directeur worden verminderd. Keerzijde is wel dat de personele kosten licht stijgen.

Bijlage 1

Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde bronnen

- Beslisdocument Instelling Randstedelijke Rekenkamer, 31 januari 2005, Deloitte.
- Besluiten inzake Randstedelijke Rekenkamer, 15 december 2014, provincie Noord-Holland.
- Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, 12 mei 2011, Berenschot.
- Evaluatie van de Randstedelijke Rekenkamer en Programmaraad, 3 mei 2013, Berenschot.
- Evaluatie van de Rekenkamer Zeeland: van lichte tegenwind naar wind in de rug, 19 februari 2009, Partners+Pröpfer.
- Evenwicht bij tegenwicht: Evaluatie Rekenkamer Rotterdam, september 2014, Prof. Dr. M.J.W. van Twist, Dr. Ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA en Dr. J.A. de Ridder.
- Gemeenschappelijke Regeling Noordelijke Rekenkamer 2013.
- Gemeenschappelijke regeling Randstedelijke Rekenkamer.
- Gemeenschappelijke Regeling Rekenkamer Oost-Nederland.
- Gemeenschappelijke regeling Zuidelijke Rekenkamer Noord- Brabant en Limburg 2013.
- <http://rekenkameroost.nl/over-ons/onderzoeksprogramma>, geraadpleegd op 2 juni 2015.
- <http://www.rekenkamerzeeland.nl/programmaraad/>, geraadpleegd op 2 juni 2015.
- Instelling Werkgeverscommissie voor de Randstedelijke Rekenkamer en aanpassing governance, 2014, Ans Hoenderdos.
- Jaarrekening 2013 Noordelijke Rekenkamer.
- Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies, Berenschot, nog te verschijnen.
- Profielschets directeur Zuidelijke Rekenkamer, april 2015, Zuidelijke Rekenkamer.
- Provinciewet.
- Reflectie op voorstel werkgeverscommissie Randstedelijke Rekenkamer, 17 april 2014, Prof.dr.mr. G.D. Minderman.
- Reglement van Orde Randstedelijke Rekenkamer, 5 april 2006.
- Reglement van Orde Rekenkamer Zeeland, 12 december 2014.
- Reglement van orde rekenkamer Zeeland.
- Reorganisatieplan Randstedelijke Rekenkamer flexibel en efficiënt, 15 december 2014, Ans Hoenderdos.
- Van Proces naar Betekenis: Evaluatie Rekenkamer Oost-Nederland, 6 september 2010, de Galangroep.

Berenschot

- Verordening nadere inrichting Rekenkamer Provincie Zeeland, 9 juli 2004.
- Verordening nadere inrichtingen rekenkamer provincie Zeeland.
- Verordening Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer