

DATUM	Datum GS vergadering	NUMMER PS	PS2022BEM04
DOMEIN	Domein	COMMISSIE	BEM
STELLER	Drs. T.J. Dorst	TELEFOONNUM MER	06 25 77 89 77
DOCUMENTUMN UMMER	8242250F	PORTEFEUILLEH OUDER	N.v.t.

Onderwerp : Onderzoek naar bestuursmodel Randstedelijke Rekenkamer

Bijlage(n): Rapport I&O research – Onderzoek bestuursmodel Randstedelijke Rekenkamer

Aan Provinciale Staten,

Gevraagd besluit

Provinciale Staten besluiten:

Het advies van de subcommissie uit de Programmaraad over te nemen inhoudende dat het huidige (hybride) bestuursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer, bestaande uit een bestuurder-directeur (1,0 fte) en een plaatsvervangend bestuurder (0,2 fte), wordt gehandhaafd.

Toelichting op het voorstel

In aanloop naar het besluit over de herbenoeming van de bestuurder-directeur van de RR, hebben de vier Provinciale Staten in het voorjaar van 2020 ¹ het besluit genomen om in de periode 2021-2022 een onderzoek uit te laten voeren naar de voor- en nadelen tussen het bestuurder-directeursmodel en het collegemodel.

Met dit Statenvoorstel informeert de subcommissie uit de Programmaraad ² u over het onderzoek dat wij in uw opdracht hebben laten uitvoeren en vragen wij u een besluit te nemen over het bestuursmodel van de RR. Het onderzoek is als bijlage opgenomen bij dit voorstel.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de financiële en organisatorische consequenties van de twee modellen voor de RR. Daarbij zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen: 1) financiën; 2) continuïteit en 3) risico's. Ook zijn de reeds genomen maatregelen zoals de benoeming van een plaatsvervangend bestuurder en een adjunct-directeur meegenomen. Tegelijk was het van belang te komen tot een objectieve vergelijking, eventuele subjectieve ervaringen met het werken onder het directeursmodel zijn daarom zo veel mogelijk buiten de analyse gehouden.

Offerteprocedure

In de maanden september-oktober 2021 hebben wij een offerteprocedure uitgevoerd. Er is bij drie bureaus (I&O-research, Berenschot en Necker Van Naem) een uitvraag gedaan. Na beoordeling op prijs en kwaliteit is aan

¹ Voor Utrecht, zie ['Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Randstedelijke Rekenkamer t.b.v. eventuele tweede herbenoeming lid/directeur Randstedelijke Rekenkamer'](#).

² Artikel 15, lid 3 Gemeenschappelijke Regeling Randstedelijke Rekenkamer. De subcommissie bestaat uit de Statenleden Stepanyan (Zuid-Holland), d'Hondt (Utrecht), Wijnen (Noord-Holland) en Beenen (Flevoland).

I&O-research de opdracht gegund om het onderzoek uit te voeren. De kosten van het onderzoek zijn gefinancierd uit de post 'bestuurlijke vernieuwing' in de begroting van de Rekenkamer.

Onderzoeksmethode

I&O research is op 19 oktober 2021 gestart met het onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch en het houden van interviews met betrokkenen. Er hebben interviews plaatsgevonden met:

- De bestuurder-directeur van de RR
- De voorzitter van de programmaraad en de secretaris van de programmaraad.
- De adjunct directeur van de RR.
- De plaatsvervangend bestuurder van de RR
- De leden van de subcommissie (groepsinterview).
- De contactpersonen bij de vier griffies van Provinciale Staten.

Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met bestuurders van de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (bestuurder-directeursmodel) en de Noordelijke en de Zuidelijke Rekenkamer (collegemodel).

Conclusie en advies

De RR heeft nu een hybride model met voordelen van beide modellen

De onderzoekers concluderen dat het bestuursmodel van de RR op dit moment geen zuiver bestuurder-directeursmodel is maar een hybride model waarbij elementen van het collegemodel in het bestuurder-directeursmodel zijn opgenomen. Hierbij wordt bedoeld op de inrichting van de plaatsvervangend bestuurder als klankbordfunctie. Hierdoor zijn er in het huidige bestuursmodel ook de noodzakelijk geachte checks and balances ingebouwd en is er ook ruimte voor debat, controle en reflectie. Daarnaast zijn er door de fulltime aanwezigheid van de bestuurder-directeur ook korte lijnen, duidelijkheid, bereikbaarheid en slagkracht.

In de onderstaande tabel zijn de inhoudelijke voor- en nadelen tussen de zuivere bestuursmodellen en het huidige hybride model opgenomen.

Directeur- bestuurdersmodel		Collegemodel		Huidige (hybride) model RR
+ Minder bureaucratie en korte lijnen.		+ Meer natuurlijke checks and balances.		+ Minder bureaucratie en korte lijnen.
+ Platte organisatie.		+ Ruimte voor debat, controle en reflectie.		+ Platte organisatie.
+ Duidelijkheid, bereikbaarheid en 'slagkracht'.		+ Verdeling van expertise in college.		+ Duidelijkheid, bereikbaarheid en slagkracht.
- Afhankelijk van invulling functie bestuurder-directeur.		- Voldoende tijd/aandacht van college voor alle onderzoeken provincies?		+ Toezicht op functioneren bestuurder-directeur via plv. bestuurder.
- Continuïteit van bestuurlijke taken bij uitval of overdracht.		- Afhankelijk van vergaderschema college, niet snel kunnen opschalen van problemen.		+/- Bestuurder-directeur moet schakelen tussen taken maar kan ook bij adjunct directeur en plv. bestuurder taken

Directeur- bestuurdersmodel		Collegemodel		Huidige (hybride) model RR
				beleggen: continuïteit beter geborgd.
- Bestuurder-directeur moet schakelen tussen twee taken.		- College staat meer op afstand van uitvoering onderzoeken.		+/- Bestuurder-directeur werkt lang samen met plv. bestuurder, daardoor nog zuiver toezicht?
- Bestuurder-directeur moet zelf feedback organiseren.				- Blijft afhankelijk van invulling functie bestuurder-directeur.

Kosten maken geen verschil

I&O research heeft een objectieve vergelijking gemaakt tussen de verschillende bestuursmodellen op basis van de kosten³. Uit de analyse van de jaarstukken van de RR, de Noordelijke en Zuidelijke Rekenkamers en de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (RMA) blijkt dat er nagenoeg geen verschil is tussen de kosten die voor het bestuur zijn gemaakt in 2019 en 2020. Enige verschillen worden veroorzaakt door de inschaling bij de RMA of een klein verschil in het aantal fte's (0,2) ten opzichte van de collegemodellen.

Advies: huidig bestuursmodel komende jaren handhaven

De onderzoekers van I&O research adviseren om het huidige (hybride) bestuursmodel van de RR de komende jaren te blijven handhaven. Uit diverse eerdere onderzoeken komt naar voren dat het functioneren van een rekenkamer niet afhankelijk is van het model en dat er bij de RR de facto al geen sprake meer is van een zuiver bestuurder-directeursmodel. In de hybride vorm die de RR nu kent is aandacht gegeven aan de tekortkomingen van het model en is er voldoende aandacht voor risico's, continuïteit middels checks and balances. Inhoudelijk zien de onderzoekers geen inhoudelijke voordelen van het collegemodel boven deze hybride vorm en is een keuze op inhoud vooral een normatieve.

Een collegemodel met 0,6 fte brengt ongeveer vergelijkbare kosten met zich mee als de huidige vormgeving van het bestuurder-directeursmodel en is dus geen aanleiding om van bestuursmodel te wisselen. Indien overgestapt wordt brengt dit juist transitiekosten met zich mee.

Uit het bovenstaande volgt samengevat dat er voor een overstap naar het collegemodel geen directe inhoudelijke voordelen zijn voor het functioneren van de RR en dat er geen substantiële financiële voordelen zullen zijn.

De onderzoekers van I&O research geven nog de onderstaande overwegingen mee.

Zorg voor oplossing kosten aanvullende voorziening en kijk naar de financiële regeling van de kosten van de plaatsvervangend bestuurder

Een financieel nadeel van het bestuurder-directeursmodel zoals die nu is vormgegeven bij de RR zijn de kosten voor een aanvullende voorziening na afloop van de benoemingstermijn. Deze kosten zijn afhankelijk van leeftijd en aantal dienstjaren. De RR kan het risico dat deze kosten onvoorzien gemaakt moeten worden op twee manieren mitigeren:

³ Zie hoofdstuk 3 in de rapportage.

1. Indien de directeur-bestuurder niet voor een bepaalde tijd maar voor onbepaalde tijd wordt benoemd ontstaat een zelfde soort constructie als bij een directeur-secretaris in het collegemodel. Bij niet functioneren kan dan afscheid worden genomen.
2. Er wordt ieder jaar een bedrag (€ 30.000) ⁴ gereserveerd voor de kosten van de aanvullende voorziening. Hierbij is het ook een optie dat de voorziening ten laste komt van het beschikbare budget, hetgeen ten koste gaat van het onderzoeksbudget.

Eind 2016 begin 2017 hebben de vier Provinciale Staten besloten een plaatsvervangend bestuurder aan te stellen voor 0,2 fte. Bij de reorganisatie in 2015 van de Randstedelijke Rekenkamer was rekening gehouden met 0,1 fte. De lasten van het verschil (0,1 fte) voor de plaatsvervangend bestuurder worden op dit moment gedekt uit de bestemmingsreserve voor de plaatsvervangend bestuurder. Deze is tot en met het eerste half jaar van 2023 toereikend.

Advies van de subcommissie aan de vier Provinciale Staten

Op 9 december 2021 hebben wij de concept-rapportage met de onderzoekers besproken. Wij vinden dat de onderzoekers een prettig en helder leesbaar rapport hebben opgeleverd. Het onderzoek is diepgaand genoeg en bevat heldere adviezen. Voordat aan ons een definitieve rapportage is aangeboden, heeft er feitelijk hoor-en-wederhoor plaatsgevonden tussen I&O research en de RR.

Wij kunnen instemmen met het advies van de onderzoekers van I&O research om het huidige (hybride) bestuursmodel van de RR de komende jaren te blijven handhaven. Wij adviseren de vier Provinciale Staten om dit advies over te nemen.

Ten aanzien van de kosten voor een aanvullende voorziening na afloop van de benoemingstermijn (€ 30.000 per jaar) en de financiële regeling van de kosten van de plaatsvervangend bestuurder (0,1 fte), zullen wij de RR vragen e.e.a. bij voorkeur budgettair neutraal in de begroting van RR te verwerken. De (gewijzigde) begroting van de RR zal via de gebruikelijke procedure aan de vier Provinciale Staten worden voorgelegd waarbij de vier PS-en in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijzen op de begroting bij de RR in te dienen. ‘

Een gelijkkluidend ontwerpbesluit wordt aan de Provinciale Staten van Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland voorgelegd.

⁴ Zie paragraaf 3.4 in de rapportage.

Besluit

Besluit op **23 maart 2022** tot vaststelling van het Statenvoorstel 'Onderzoek naar bestuursmodel Randstedelijke Rekenkamer'

Provinciale Staten van Utrecht;

In vergadering bijeen op 23 maart 2022

- Gelezen het rapport van I&O research
- Gelet op artikel 4 van de Gemeenschappelijke Regeling Randstedelijke Rekenkamer

Besluiten:

het advies van de subcommissie uit de Programmaraad over te nemen inhoudende dat het huidige (hybride) bestuursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer, bestaande uit een bestuurder-directeur (1,0 fte) en een plaatsvervangend bestuurder (0,2 fte), wordt gehandhaafd.

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Griffier,
mr. C.A. Peters



Rapport

Onderzoek Bestuursmodel Randstedelijke Rekenkamer

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2021/251

Datum

december 2021

Opdrachtgever

Subcommissie Bestuurlijke Zaken en Financiën van de Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer

Auteurs

Rachel Beerepoot
Leon Heuzels

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Doelstelling en onderzoeksvragen	4
1.2	Methoden	5
1.3	Leeswijzer	5
2	Voor- en nadelen bestuursmodellen	6
2.1	Onderzoek Berenschot 2015	6
2.2	Directeur/bestuurdersmodel	7
2.3	Collegemodel	11
2.4	Te nemen besluiten	12
2.4.1	Directeur/bestuurdersmodel	12
2.4.2	Collegemodel	14
2.5	Conclusie	15
3	Financiën	16
3.1	Kosten bestuur Randstedelijke Rekenkamer	16
3.2	Vergelijking collegemodellen overige provinciale rekenkamers	17
3.3	Vergelijking directeurs- /bestuurdersmodel RMA	18
3.4	Uitdiensttreding	18
3.5	Conclusie	19
4	Conclusies en aanbevelingen	22



1 Inleiding

Bij de start van de Randstedelijke Rekenkamer is gekozen voor het directeursmodel, waarbij de – in eerste instantie eenhoofdige – directeur/bestuurder eindverantwoordelijk is voor alle activiteiten van de rekenkamer. In de tweede evaluatie van de Randstedelijke Rekenkamer in 2013 is door Berenschot gewezen op de kwetsbaarheid van dit model omdat het enig lid van de rekenkamer tevens de functie van directeur van de ondersteuningsorganisatie vervult. De vier provincies hebben mede om die reden aanvullend opdracht gegeven aan Berenschot om een advies uit te brengen over het bestuursmodel. Dit advies is op 2 juli 2015 uitgebracht. Hieruit volgde dat er (op dat moment) geen draagvlak was voor een ander bestuursmodel. Er is daarom bekeken in hoeverre met de benoeming van een plaatsvervangend bestuurder tegemoet gekomen zou kunnen worden aan de door Berenschot gesignaleerde knelpunten.

Op 28 januari 2019 heeft I&O Research in opdracht van de vier provincies een evaluatie uitgebracht over (het functioneren van) de Randstedelijke Rekenkamer en de Programmaraad. In deze evaluatie is opnieuw aandacht besteed aan de nieuwe organisatie van de Rekenkamer en het bestuursmodel. De conclusie in het evaluatierapport was dat het huidige directeursmodel met een directeur/bestuurder, een plaatsvervangend bestuurder en een adjunct-directeur in de huidige situatie voldoet. In het verlengde hiervan luidde de aanbeveling in deze evaluatie om het huidige bestuursmodel voorsnog te handhaven en het volgens plan de werkwijze later te evalueren, met als specifieke focus de mogelijke kwetsbaarheid van het model in vergelijking met een collegemodel.

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Na de herbenoeming van de huidige directeur/bestuurder is besloten om gevolg te geven aan de aanbeveling van de werkgroep uit 2015, de aanbeveling vanuit de evaluatie van 2019 en de beschouwing van de Eindrapportage Visitatie Randstedelijke Rekenkamer 2021. In dit rapport leest u de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar de voor- en nadelen tussen het directeur/bestuurdersmodel en het collegemodel als bestuursmodel voor de Randstedelijke Rekenkamer.

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de financiële en organisatorische consequenties van de twee modellen voor de Randstedelijke Rekenkamer. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod: 1) financiën; 2) continuïteit en 3) risico's. Ook zijn de reeds genomen maatregelen zoals de benoeming van een plaatsvervangend bestuurder en adjunct-directeur meegenomen. Tegelijk is het van belang te komen tot een objectieve vergelijking, eventuele subjectieve ervaringen met het werken onder het directeursmodel worden zo veel mogelijk buiten de analyse gehouden. Dit resulteerde in de volgende onderzoeksvragen:

- Welke besluiten moeten worden genomen door de vier provincies bij keuze voor het lid/directeursmodel dan wel het collegemodel?
- Welke noodzakelijke activiteiten moeten worden verricht om het lid/directeursmodel te optimaliseren of om het collegemodel op te starten?
- Wat zijn de financiële en organisatorische consequenties van het behoud en optimaliseren van het lid/directeursmodel c.q. het implementeren van het collegemodel?



1.2 Methoden

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van deskresearch en interviews met intern betrokken en gesprekken met drie andere rekenkamers (twee met een collegemodel en één met een directeur/bestuurdersmodel).

Deskresearch

Gedurende de deskresearch zijn de passages met betrekking tot het bestuursmodel uit de vorige onderzoeken doorgenomen, samen met de gemeenschappelijke regelingen van andere provinciale rekenkamers en de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam. Hiermee is een beeld gevormd van de organisatorische en financiële inrichting van andere rekenkamers en de voor- en nadelen van beide modellen.

Interviews

De kern van het onderzoek bestond echter uit 11 interviews. Gesprekspartners waren:

- directeur-bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer;
- adjunct-directeur van de Randstedelijke Rekenkamer;
- plaatsvervangend bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer;
- voorzitter van de programmaraad en secretaris programmaraad (gecombineerd duo-interview);
- twee leden van de subcommissie t.b.v. bestuurlijke zaken en financiën van de Programmaraad;
- medewerkers van de griffies van de vier provincies (Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland);
- directeur-secretaris van de Noordelijke en Zuidelijke Rekenkamers;
- directeur-bestuurder van de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam.

In ieder gesprek kwam de visie van de geïnterviewden op de voor- en nadelen van beide modellen naar voren. Ook spraken wij over de organisatorische en financiële consequenties bij de keuze voor een model. Tot slot zijn de belangrijkste besluiten en afwegingspunten in beeld gebracht.

Van ieder interview is een verslag gemaakt en ter accordering voorgelegd. Geïnterviewden kregen daarbij ook de mogelijkheid het verslag aan te vullen en te controleren op onjuistheden. Relevante elementen uit de gespreksverslagen zijn gebruikt in dit onderzoeksrapport.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de inhoudelijke voor- en nadelen van beide modellen. Daarin wordt gekeken naar de organisatiestructuren, risico's en hoe deze risico's te mitigeren zijn. Hoofdstuk 3 behandelt specifiek de financiële aspecten van beide modellen. In hoofdstuk 4 komen wij tot slot tot een conclusie met aanbevelingen ten aanzien van de Randstedelijke Rekenkamer.



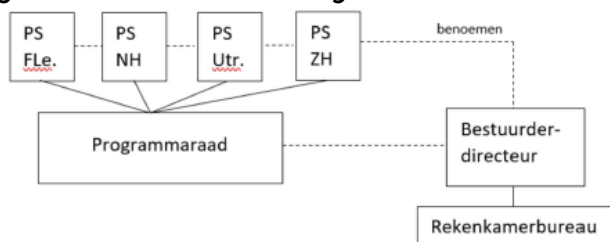
2 Voor- en nadelen bestuursmodellen

2.1 Onderzoek Berenschot 2015

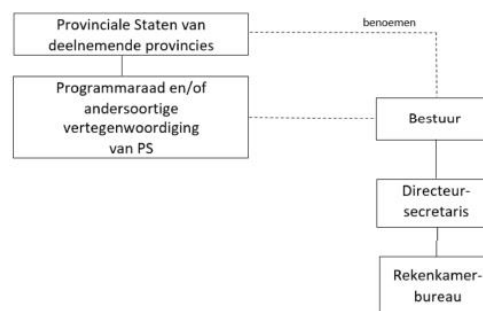
Onderstaand figuur geeft schematisch beide bestuursmodellen weer, zoals opgenomen in het onderzoek van Berenschot in 2015. In essentie is het grootste verschil tussen beide modellen de verdeling tussen bestuurlijke taken (contact met de verschillende Staten, afstemmen onderzoekwensen) en de directietaken (interne organisatie, uitvoeren van onderzoeken). Waar in een zuiver directeur/bestuurdersmodel deze taken door één persoon (het lid van de rekenkamer) worden opgepakt, daar zijn deze taken in het collegemodel verdeeld. In het collegemodel is een (vaak meerkoppig) college verantwoordelijk voor de bestuurlijke taken en worden de directietaken uitgevoerd door een directeur-secretaris die het rekenkamerbureau aanstuurt. De directeur-secretaris is tevens secretaris van het college en legt verantwoording af aan het college.

In beide modellen benoemen de vier Provinciale Staten de bestuurlijke verantwoordelijke van de Randstedelijke Rekenkamer en dragen zij zorg voor een afvaardiging in de Programmaraad die met het bestuur schakelt over de onderzoeksonderwerpen.

Figuur 2.1 Schematische weergave modellen



Figuur 1: Directeursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer



Figuur 2: Collegemodel van de vier andere provinciale rekenkamers

Voor- en nadelen modellen komen voort uit inrichting bestuurlijke taken en directietaken

Berenschot zette in 2015 de voor- en nadelen van beide modellen uiteen. Die staan weergegeven in figuur 2.2. Omdat het grootste verschil tussen beide modellen de scheiding van bestuurlijke taken en directietaken is, ligt hier ook de basis van de voor- en nadelen van beide modellen. Bij een eenkoppig model met een directeur/bestuurder kiest een Rekenkamer voor 'slagkracht' en korte lijnen. Het is in dit model mogelijk om sneller te schakelen tussen de bestuurlijke taken (en daaruit voortvloeiende politieke wensen/verwachtingen rond het onderzoek van de Rekenkamer) en de directietaken (hoe wordt onderzoek uitgevoerd om zo goed mogelijk aan de wensen/verwachtingen van de Staten te voldoen). Dit omdat vanzelfsprekend beide taken bij één persoon zijn belegd. Ook kent een rekenkamer met een eenhoofdig bestuur een duidelijker aanspreekpunt en vergt een dergelijke functie fulltime betrokkenheid wat de bereikbaarheid ten goede komt. Bij een collegemodel kiest een Rekenkamer voor 'checks and balances' en een betere borging van continuïteit (rond de bezetting van het college¹).

¹ Continuïteit kan ook geïnterpreteerd worden als zijnde vloeiende onderzoeksprocessen. Met die definitie heeft het directeursmodel een voordeel boven het collegemodel omdat een directeur/bestuurder fulltime beschikbaar is voor vragen en opmerkingen over het onderzoek. In een collegemodel zijn onderzoekers meer afhankelijk van het vergaderschema van de collegeleden.

Doordat een collegemodel een meerhoofdig bestuur kent is er meer ruimte voor verschillende competenties, visies en inzichten. Bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek, bestuur en financiën of naar binding met een van de deelnemende provincies. Dit biedt mogelijkheid voor meer reflectie en debat wat draagvlak en kwaliteit van keuzes verhoogd. De continuïteit kan beter geborgd worden door de benoeming van de collegeleden niet gelijktijdig te organiseren. Zodoende kunnen de andere collegeleden het nieuwe lid meenemen op het ingezette pad. Ook is in een collegemodel ten opzichte van een zuiver directeur/bestuurdersmodel de verantwoording beter belegd. De directeur-secretaris legt verantwoording af aan een benoemd college. In het directeur/bestuurdersmodel is het niet altijd duidelijk aan wie de directeur verantwoording aflegt, wanneer hier geen maatregelen voor zijn getroffen.

Hierbij moet vermeld worden dat het hier om voor- en nadelen rond de *zuivere* bestuursmodellen gaat. In de volgende paragrafen gaan wij in meer detail op de situatie in de praktijk in. De financiële implicaties van de keuze voor een model behandelen wij in hoofdstuk 4.

Figuur 2.2 Voor- en nadelen beide modellen door Berenschot (2015)

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>

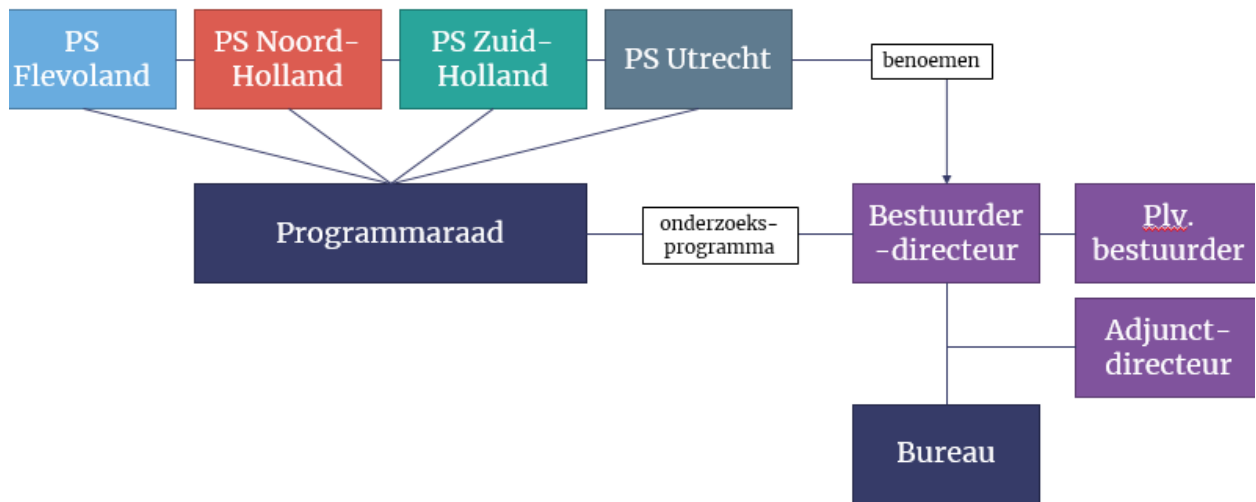
2.2 Directeur/bestuurdersmodel

Directeurs-/bestuurdersmodel is geen zuiver directeursmodel bij Randstedelijke Rekenkamer

De voor- en nadelen zoals hierboven benoemd zijn niet wezenlijk anders dan in 2015, zo blijkt uit de interviews. Voor het merendeel zijn deze risico's echter gemitigeerd bij de Randstedelijke Rekenkamer door aanpassingen in de organisatiestructuur. De directeur/bestuurder kan bij bestuurlijke taken terugvallen op de plaatsvervangend bestuurder en voor directietaken op de adjunct-directeur. Daarbij legt de directeur/bestuurder twee keer per jaar verantwoording af aan de plaatsvervangend bestuurder over zijn eigen functioneren (GR Randstedelijke Rekenkamer, artikel 8, lid 2).

Ook is met een plaatsvervangend bestuurder een klankbordfunctie ingericht, waarin onder meer de strategie van de Randstedelijke Rekenkamer, kwetsbaarheden en de verdeling van bestuurlijke taken wordt besproken. Door het instellen van een plaatsvervangend bestuurder kan er niet meer gesproken worden van een zuiver directeursmodel. Verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Rekenkamer ligt immers niet meer alleen bij de directeur/bestuurder maar, door het afleggen van verantwoording van deze aan de plaatsvervangend bestuurder, ook bij laatstgenoemde. Dit heeft gevolgen voor de werkelijke voor- en nadelen van het model zoals dat in de praktijk werkt ten opzichte van hoe dit in 2015 door Berenschot is beschreven.

Figuur 2.3 Huidige bestuursmodel Randstedelijke Rekenkamer



Voordelen: Minder bureaucratie, korte lijnen, duidelijkheid en ‘slagkracht’

Uit de interviews gehouden tijdens dit onderzoek komen de volgende voordelen naar voren:

- minder bureaucratie en korte lijnen;
- platte organisatie: één gezicht voor bestuurlijke taken en operationele zaken;
- duidelijkheid en daarmee ‘slagkracht’;
- kortere doorlooptijden onderzoek.

Minder bureaucratie

In een collegemodel wordt een college met meerdere leden ondersteund door een directeur die als secretaris optreedt voor het college. Met deze scheiding van taken wordt als het ware een extra laag gecreëerd in de organisatie: onderzoekers van het bureau schakelen met de directeur-secretaris en de politiek schakelt met de collegeleden. Het samenbrengen van deze informatiestromen zorgt voor onnodige bureaucratie, zo werd beredeneerd in de interviews. Daarbij is de directeur-secretaris verantwoordelijk voor het overzetten van informatie uit het bureau naar het college en besluiten van het college naar het bureau. In een directeursmodel ligt deze verantwoordelijkheid bij één persoon die boven beide partijen komt te staan, waardoor er geen aparte stromen met informatie ontstaan.

Platte organisatie

Doordat er één persoon verantwoordelijk is voor beide taken van het hoofd van de Randstedelijke Rekenkamer is deze organisatie plat en overzichtelijk. Dit was ook een van de redenen waarom oorspronkelijk is gekozen voor het directeursmodel.

De directeur-bestuurder kan besluiten over bestuurlijke taken en directietaken nemen, waardoor er één aanspreekpunt is voor zowel bureau als politiek. In de interviews kwam dat naar voren.

Duidelijkheid en slagkracht

Doordat er één persoon is die besluiten kan nemen over alle facetten van de Randstedelijke Rekenkamer is snel schakelen mogelijk. Wanneer er problemen zijn in een onderzoek kunnen deze snel opgeschaald worden en doordat er een fulltime bestuurder aanwezig is kunnen direct besluiten genomen worden om de escalatie op te vangen. Doordat de directeur-bestuurder zowel op de hoogte is van de bestuurlijke als organisatorische belangen van onderzoeken, zijn de besluiten ook vanuit beide invalshoeken belicht. Daarbij werd in de interviews ook meermaals aangehaald dat de Randstedelijke Rekenkamer gaat over een gebied van vier provincies die zeer uiteenlopen qua kenmerken. De 'span of control' van deze vier provincies is groot. Het voordeel van een fulltime directeur-bestuurder is dat deze goed overzicht kan houden over de wensen van de vier aangesloten provincies.

Kortere doorlooptijden van onderzoeken

Het gevolg van bovenstaande is dat onderzoeken een kortere doorlooptijd kennen. Er hoeft immers niet gewacht te worden op momenten waarop het college samenkomt of beschikbaar is.

Nadelen: Afhankelijk van kwaliteit directeur/bestuurder en verdelen van taken

Een organisatie waarbij één persoon een sleutelfunctie vervult is daarmee sterk afhankelijk van de kwaliteit en de invulling van de functie door de aangestelde persoon. In het zuivere directeursmodel is er sprake van een monarchie, waarbij 'het koninkrijk' valt of staat bij de monarch. De nadelen van het directeursmodel zijn dan ook:

- afhankelijk van de kwaliteit van de directeur-bestuurder;
- continuïteit van bestuurlijke taken;
- directeur-bestuurder moet tijd verdelen tussen bestuurlijke taken en directietaken;
- directeur-bestuurder moet zelf feedback organiseren.

Afhankelijkheid van de kwaliteit van de directeur-bestuurder

Uit de interviews volgt de conclusie dat de Randstedelijke Rekenkamer op dit moment naar behoren werkt, men is tevreden over de organisatie en de onderzoeken die zij doen. Daarbij wordt ook meermaals het goede functioneren van de huidige directeur-bestuurder aangehaald. Tegelijk wordt bij die opmerking ook de kanttekening geplaatst dat meer dan bij het collegemodel in het directeursmodel de organisatie afhankelijk is van de kwaliteit van één persoon. Wanneer een toekomstige directeur-bestuurder de functie niet naar behoren invult, of een conflict krijgt, heeft dat gevolgen voor zowel het bureau als de invulling van bestuurlijke taken. En daarmee voor de hele Randstedelijke Rekenkamer. Dit geldt ook wanneer de directeur-bestuurder om welke reden dan ook voor langere periode uitvalt. In een collegemodel kunnen gelijkwaardige leden taken van elkaar overnemen, in een directeursmodel zullen andere functies/functieschalen de taken moeten waarnemen.



Continuïteit van bestuurlijke taken

Bij een collegemodel kunnen in functie gelijkwaardige leden zorg dragen voor de bestuurlijke taken. Bij een nieuwe benoeming neemt niet direct een heel nieuw college zitting, waardoor voor Statenleden de herkenbaarheid van de Randstedelijke Rekenkamer in potentie groter is. Bij benoeming van een nieuwe directeur-bestuurder zullen Statenleden en andere politiek betrokkenen een nieuwe (vertrouwens)band moeten opbouwen. Daarbij geldt dat op dit moment er een maximum van twee termijnen is voor de functie van directeur-bestuurder. Wanneer er geen warme overdracht is naar de nieuwe directeur-bestuurder heeft dit mogelijk gevolgen voor het functioneren van de Randstedelijke Rekenkamer.

Directeur-bestuurder moet tijd verdelen

Een directeur-bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer heeft ten alle tijden twee petten op. Enerzijds om de wensen en verwachtingen van de Staten te managen, anderzijds het managen van de interne organisatie van het Rekenkamerbureau. Wanneer één van de twee taken door omstandigheden meer tijd vraagt, komt de uitvoering van de andere taak mogelijk in het gedrang. Bij een collegemodel is er sprake van een 'dedicated' college die zich volledig kan richten op de bestuurlijke taken en een directeur-secretaris wiens taak het is de interne organisatie van het bureau op orde te houden.

Directeur-bestuurder moet zelf feedback organiseren

Doordat de directeur-bestuurder een sleutelpositie inneemt tussen de Staten en de Rekenkamer zal deze zelf zijn of haar feedback moeten organiseren. In de zuivere vorm is het namelijk zo dat een directeur-bestuurder niet natuurlijk aan een ander orgaan of functie verantwoordelijkheid aflegt. In de huidige organisatie van de Randstedelijke Rekenkamer is dat geregeld via de halfjaarlijkse overleggen tussen de plaatsvervangend bestuurder en de directeur-bestuurder, maar er zijn geen verdere richtlijnen voor feedback ter verbetering van de uitvoering van de functie. In een collegemodel is dit tussen het college en de directeur-secretaris natuurlijker ingeregeld.

2.3 Collegemodel

Wat op papier een voordeel voor het directeursmodel is, is veelal een nadeel van het collegemodel. En andersom. Necker van Naam schreef in 2020 bij de evaluatie van de Noordelijke Rekenkamer het volgende²: *“Welk model de voorkeur verdient, is een kwestie van normatieve keuze. In de kern: wie eenduidige gezagsverhoudingen wenst, zal de voorkeur geven aan het directeursmodel; wie meer geporteerd is van checks & balances en van een uitwisseling van verschillende gezichtspunten, zal het oog eerder laten vallen op het collegemodel.”*

Voordelen: Checks and balances, reflectie en verdeling van expertise

Het collegemodel kent ten opzichte van het directeursmodel een natuurlijk voordeel op het gebied van controle, reflectie en het delen van inzichten. Dit gaat dan (op papier) ten koste van enige mate van slagkracht omdat reflectie en controle processen vereisen die tijd kosten.

De genoemde voordelen zijn:

- meer checks and balances;
- controle en reflectie voor kwalitatief hoogwaardige en gedragen onderzoeken;
- verdeling van expertise in het bestuur van de Rekenkamer.

Checks and balances; meer ruimte controle en reflectie

Zoals al eerder aangehaald kent een collegemodel van nature meer checks and balances door de scheiding van bestuurlijke- en directietaken. Deze scheiding biedt ruimte voor debat over de richting en uitvoering van onderzoeken. Ook het feit dat een college doorgaans meerdere leden kent, biedt ruimte voor debat. Ook op het gebied van feedback is er meer ruimte. Mochten er in het bureau onderling problemen zijn die niet met de directeur-secretaris besproken kunnen worden is het voor medewerkers ook mogelijk in gesprek te gaan met het college.

Verdeling van expertise in het bestuur

Doordat er doorgaans drie leden in een college zitting nemen, is het mogelijk deze te selecteren op kennis en expertise van verschillende beleidsterreinen. Expertises op het gebied van bestuur, financiën en onderzoek zijn genoemd in gesprekken met andere rekenkamers. In een directeursmodel moet één persoon tot op zekere hoogte bedreven zijn in deze expertises. Deze diversiteit aan expertises zouden ook de discussie bevorderen.

Nadelen: Betrokkenheid bij provincies, niet snel kunnen schakelen, afstand van uitvoering

De genoemde nadelen van een collegemodel zijn veelal:

- Een college van drie parttime leden is mogelijk onvoldoende betrokken bij de provincies.
- Snel kunnen schakelen: afhankelijk van vergaderschema college bij nemen besluiten.
- College staat meer op afstand van de uitvoering.

² Via: <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/download/samenvatting-opbrengst-evaluatie2020.pdf/oceb74736151520dae4549732da8a9>

Betrokkenheid bij de provincies

In de interviews kwam naar voren dat parttime leden van een college de bestuurderstaak als nevenfunctie zien. Het is mogelijk dat zij zich dan minder betrokken voelen bij de provincies en de problematiek die daar speelt (als input voor de onderzoeken). Het gezicht van de rekenkamer wordt daarmee minder duidelijk en dat kan van invloed zijn op de waardering voor de rekenkamer.

Snel kunnen schakelen

Dit voorbeeld is hierboven al enkele keren benoemd: in een collegemodel is het bureau bij besluiten afhankelijk van de vergaderingen van het college. Problemen in onderzoeken kunnen daardoor mogelijk sneller escaleren. Ook het tegenlezen van rapporten neemt meer tijd in beslag.

Afstand tot het bureau van de rekenkamer

Doordat een college niet fulltime werkt zijn zorgen uitgesproken dat een college op afstand komt te staan van de uitvoering van de onderzoeken, doordat zij niet fulltime betrokken zijn bij het bureau. Bij het bespreken en/of presenteren van uitkomsten en rapporten kan dit een belemmering vormen: het college zal zich goed moeten inlezen in de onderzoeken om er een goed beeld van te vormen. Dat kost tijd en heeft als risico dat bestuurders snel terugvallen op 'stokpaardjes' vanuit de eigen expertise en achtergrond. Ook werd daarbij genoemd dat een college van drie bestuursleden en een directeur wellicht wat 'topzwaar' is voor een organisatie van ongeveer 5 - 10 personen³.

2.4 Te nemen besluiten

Nu de belangrijkste voor- en nadelen genoemd zijn, moet een besluit genomen worden. Bij het besluit moet onderkend worden dat elk van beide modellen risico's hebben en dat daar beheersmaatregelen voor ingericht moeten worden. In de interviews is aandacht gegeven aan de belangrijkste beslissingen die moeten worden genomen bij de keuze voor een van de twee modellen. Deze lichten wij hieronder kort toe.

2.4.1 Directeur/bestuurdersmodel

Belangrijkste risico in het directeursmodel is de afhankelijkheid van één persoon.

Beheersmaatregelen om de risico's en continuïteit te borgen dienen er op gericht te zijn deze afhankelijkheid te spreiden:

- Draag zorg voor de bescherming van de positie van de plaatsvervanger.
- Zorg voor een stappenplan bij een conflict tussen de directeur - bestuurder en plaatsvervanger.
- Maak afspraken over de verdeling van de tijd voor bestuurlijke taken en voor directietaken.
- Regel een warme overdracht bij wisseling van de directeur - bestuurder functie en regel een goed proces van werving en selectie in (op het gebied van financiële afwikkeling van de oude directeur - bestuurder en het inwerken van de nieuwe directeur - bestuurder).

Huidige model Randstedelijke Rekenkamer is hybride model met gemitigeerde risico's

Op het moment is reeds onderzocht (in de vorige evaluatie uit 2019) dat de Randstedelijke Rekenkamer afdoende beheersmaatregelen heeft ingericht om de risico's van het

³ De Noordelijke, Zuidelijke en Oostelijke rekenkamers kennen ongeveer 5 fte, de Randstedelijke Rekenkamer ongeveer 10.

directeursmodel te mitigeren. Ook uit dit onderzoek blijkt dit. Zoals eerder aangegeven: door het instellen van een plaatsvervangend bestuurder kan er dan ook niet meer gesproken worden van een zuiver directeursmodel bij de Randstedelijke Rekenkamer. Wij spreken hier liever van een hybride model met elementen van zowel het collegemodel als het directeur-bestuurdersmodel. Het huidige model kent de voordelen van een platte organisatie, korte lijnen, slagkracht en heeft de toezicht- en feedbackfunctie ingeregeld. Ook is het mogelijk voor de directeur-bestuurder om taken te beleggen bij bijv. de adjunct-directeur, hetgeen de continuïteit ook ten goede komt. Op pagina 15 (tabel 2.1) is een totaaloverzicht te zien met de voor- en nadelen van ieder model.

Aandachtspunten voor de Randstedelijke Rekenkamer

Er kwamen in dit onderzoek twee andere punten aan het licht. Waar aandacht voor wordt gevraagd is 1) de rechtspositieregeling die van kracht is bij aftreden van de directeur-bestuurder en 2) het borgen van kwalitatief goed toezicht op de directeur-bestuurder.

Rechtspositieregeling lid/directeur Randstedelijke Rekenkamer

In artikel 18 van de Gemeenschappelijke Regeling van de Randstedelijke Rekenkamer is opgenomen dat de directeur-bestuurder in aanmerking komt voor de Regeling aanvullende voorzieningen bij werkloosheid. Dit bedrag zou kunnen oplopen tot maximaal €0,5 mln.⁴ in geval van het vertrek van de huidige directeur-bestuurder. Hierbij moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Het betreft namelijk een maximum vergoeding die waarschijnlijk lager uitvalt. De rechtspositieregeling is namelijk niet enkel een recht, er staan ook plichten tegenover. Een van die plichten is een sollicitatieplicht en de verplichting een functie te aanvaarden tot twee schalen onder het huidige salarisoniveau. Dit is volgens de huidige directeur-bestuurder een situatie die al snel binnen bereik is, waardoor de rechtspositieregeling lager uitvalt dan werd aangenomen. Bovendien is het mogelijk als organisatie te verzekeren voor de vergoeding voortkomend uit de rechtspositieregeling of kan hier voor begroot worden. Tijdens het onderzoek is ook gekeken in hoeverre deze regeling ook van toepassing is voor de plaatsvervangend bestuurder. In de Gemeenschappelijke Regeling (artikel 4, lid 6) staan de artikelen opgenomen van de Rechtspositieregeling lid/directeur Randstedelijke Rekenkamer die ook van toepassing zijn op de plaatsvervangend bestuurder. Artikel 18 over de Regeling aanvullende voorzieningen bij werkloosheid wordt daarin niet genoemd en is derhalve niet van toepassing op de plaatsvervangend bestuurder.

Borgen toezicht op de directeur-bestuurder

Tijdens het onderzoek is benoemd dat hoewel er een toezichtfunctie op de directeur-bestuurder is ingesteld met de plaatsvervangend bestuurder, er wel een verschil is met de toezichtfunctie zoals deze in het collegemodel is georganiseerd. In het collegemodel is er vaker sprake van een wisselende samenstelling. Door deze wisselende samenstelling wordt verondersteld dat het toezicht zuiverder is. In het huidige directeur-bestuurdersmodel van de Randstedelijke Rekenkamer is het mogelijk dat de directeur-bestuurder en de plaatsvervangend bestuurder twee volle termijnen met elkaar volmaken. In deze twaalf jaar tijd zou in theorie een dusdanige relatie kunnen worden opgebouwd dat subjectieve elementen (door het lange samenwerken) het toezicht minder zuiver maken.

⁴ Zie brief 'Bestuurlijke ontwikkelingen Randstedelijke Rekenkamer' van de Subcommissie Bestuurlijke Zaken en Financiën aan PS van Noord-Holland, Utrecht, Flevoland en Zuid-Holland (dd. 5 maart 2020).

2.4.2 Collegemodel

Bij een eventuele overstap naar een collegemodel zijn de belangrijkste besluiten:

- Provincies moeten unaniem voor de overstap naar het andere model zijn.

Dit besluit is enigszins vanzelfsprekend. De GR vereist dat alle provincies instemmen met een nieuw model.

- Het aantal leden van het college.

Gangbaar in andere provinciale rekenkamers is een college met drie leden. Dit zodat bij een patstelling over een besluit er altijd een meerderheid gevormd wordt na stemming. Ditzelfde effect kan bereikt worden bij een college van vijf leden, maar dit aantal wordt over het algemeen als 'overdadig' gezien. Eventueel kan ook gekozen worden voor een college van twee personen, waarbij de directeur-secretaris mee kan beslissen al beslissende factor.

- De inrichting van het college (op inhoud/expertise of naar affiniteit met provincie).

Zoals eerder in het hoofdstuk genoemd kan een college geselecteerd worden op expertise, maar het is ook denkbaar dat collegeleden geselecteerd worden op basis van affiniteit met een provincie. Dit is voor de Randstedelijke Rekenkamer mogelijk interessant, gezien de grotere verschillen tussen de provincies (bijv. Flevoland en Zuid-Holland).

- Draag zorg dat collegeleden voldoende tijd hebben voor alle provincies.

Wanneer gekozen wordt voor het gangbare model van drie parttime collegeleden moet een verdeling gemaakt worden zodat iedere provincie voldoende aandacht krijgt van de Randstedelijke Rekenkamer. Niet alleen in de gesprekken tussen Staten en het college (de vertegenwoordiging), maar ook bij het lezen van de onderzoeksrapporten: de collegeleden moeten voldoende inlezen om een onderzoek goed uit te kunnen dragen. Dit is bij de Randstedelijke Rekenkamer met vier provincies anders dan in de Noordelijke, Zuidelijke en Oostelijke rekenkamers waarbij er twee of drie provincies aangesloten zijn. In de interviews werd genoemd: *"... als je een collegemodel zou krijgen waarbij je ook nog provincies gaat verdelen, maakt dat het misschien uiteindelijk lastiger om die verbindende kracht te spelen die de huidige directeur/bestuurder wel doet. Het is geen onmogelijke opgave, maar wel een moeilijke voor het college."*

- Inrichting van de organisatie onder het college (met name de functie van directeur-secretaris).

Bij het collegemodel worden bestuurlijke taken gescheiden van directietaken. Spil in deze scheiding is de functie van directeur-secretaris die in principe het rekenkamerbureau aanstuurt maar ook secretaris van het college is. Over de functie van directeur-secretaris moet dus een besluit genomen worden. Met name in welke schaal deze functie wordt ingedeeld en welke taken de directeur-secretaris op zich neemt als secretaris van het college. Voor de directiestaken moet daarbij ook rekening gehouden worden met het aanpassen van de huidige functies van plaatsvervangend-bestuurder en adjunct-directeur. Hoe andere rekenkamers dit financieel geregeld hebben is opgenomen in hoofdstuk 4.

2.5 Conclusie

Functioneren rekenkamer vooral afhankelijk van invulling functies

Bij het nemen van een besluit dienen betrokkenen in het achterhoofd te houden dat het functioneren van een rekenkamer (of organisatie van deze omvang) ook niet sterk verbonden is aan een bestuursmodel. In de eerder genoemde evaluatie van de Noordelijke Rekenkamer van Necker van Naam (2020) staat: *“De organisatievorm van de rekenkamer, tot slot, is volgens de onderzoekers geen belangrijke factor in haar succes of falen.”* Het functioneren van de Randstedelijke Rekenkamer hangt vooral samen met de invulling van de functies. Dit wordt in alle interviews beaamd. Dit geldt niet alleen bij een directeur/bestuurdersmodel maar ook bij een collegemodel. Aandacht voor een goed werving- en selectieproces is hoe dan ook een vereiste voor de periode nadat de huidige directeur-bestuurder afzwaait.

Financiële overwegingen geven objectieve doorslag

Het is dus aannemelijk dat een inhoudelijke keuze voor een model een normatieve basis heeft: persoonlijke voorkeuren van de besluitmaker. Dit maakt dat de financiële consequenties van beide modellen een objectievere grond zijn voor een van beide modellen. Dit lichten wij toe in het volgende hoofdstuk.

Tabel 2.1 Overzicht voor- en nadelen bestuursmodellen

Directeur/bestuurdersmodel	Collegemodel	Huidige (hybride) model RRK
+ Minder bureaucratie en korte lijnen	+ Meer natuurlijke checks and balances	+ Minder bureaucratie en korte lijnen
+ Platte organisatie	+ Ruimte voor debat, controle en reflectie	+ Platte organisatie
+ Duidelijkheid, bereikbaarheid en ‘slagkracht’	+ Verdeling van expertise in college	+ Duidelijkheid, bereikbaarheid en slagkracht
- Afhankelijk van invulling functie directeur-bestuurder	- Voldoende tijd/aandacht van college voor alle onderzoeken en provincies?	+ Toezicht op functioneren directeur-bestuurder via plv bestuurder
- Continuïteit van bestuurlijke taken bij uitval of overdracht	- Afhankelijk van vergaderschema college, niet snel kunnen opschalen van problemen	+/- Directeur-bestuurder moet schakelen tussen taken maar kan ook bij adjunct en plv taken beleggen: continuïteit beter geborgd
- Directeur-bestuurder moet schakelen tussen twee taken	- College staat meer op afstand van uitvoering onderzoeken	+/- Directeur-bestuurder werkt lang samen met plv bestuurder, daardoor nog zuiver toezicht?
- Directeur-bestuurder moet zelf feedback organiseren		- Blijft afhankelijk van invulling functie directeur-bestuurder

3 Financiën

3.1 Kosten bestuur Randstedelijke Rekenkamer

Op basis van de laatste twee jaarverslagen van de Randstedelijke Rekenkamer staan in tabel 3.1 de kosten voor het huidige bestuur van de Randstedelijke Rekenkamer weergegeven. Omdat de Randstedelijke Rekenkamer geen gevolg hoeft te geven aan de Wet Normering Topinkomens (de andere provinciale rekenkamers moeten dat wel) is een inschatting gemaakt van de bestuurskosten op basis van de inschaling en fte's. Er is een minimum en maximum van de totale kosten berekend zonder de werkgeverskosten. Om tot een totale schatting (inclusief werkgeverskosten) te komen hebben wij nog twee bewerkingen doorgevoerd:

- 1 De kosten van de adjunct-directeur (0,2 fte * salaris schaal 14) bij kosten voor het bestuur optellen uit de bureaunkosten.
- 2 De kosten voor het werkgeversdeel en vakantie- en eindejaarsuitkering (+20% kosten werkgeversdeel; +8% vakantiegeld; +8% eindejaarsuitkering) optellen bij de directeur-bestuurder kosten.

Dan komen wij tot een totaal van minimaal €140.000,- en een maximum van €200.000,- (gemiddeld: €170.000,-).

Tabel 3.1 Kosten Randstedelijke Rekenkamer in 2019 en 2020 (bron: jaarstukken)

	Randstedelijke Rekenkamer (2019)	Randstedelijke Rekenkamer (2020)
Directeur-bestuurder (fte)	1,2 (incl. 0,2 plv-bestuurder)	1,2 (incl. 0,2 plv-bestuurder)
Directeur-bestuurder (schaal)	17 CAP (€6.288,32 - €8.983,32)	17 CAP (€6.478,22 - €9.254,61)
Directeur-bestuurder (kosten)	Niet gespecificeerd; op basis van fte en inschaling: minimaal €90.500,- tot maximaal €130.000,-	Niet gespecificeerd; op basis van fte en inschaling: minimaal €93.000,- tot maximaal €133.000,-
Bureau (fte)	11,2 fte	9,9 fte
Bureau (kosten; excl. externe inhuur)	€1.295.729,-	€1.291.858,-
Waarvan kosten voor 0,2 fte voor adjunct-directeur (schaal 14)	€11.340,- tot €16.200,-	€11.685,- tot €16.690,-
Totale kosten bestuur (schatting incl. werkgeversdeel)	€135.000,- tot €195.000,-	€140.000,- tot €200.000,-

3.2 Vergelijking collegemodellen overige provinciale rekenkamers

Kosten bestuur collegemodel

Tabel 3.2 en 3.3 geven de kosten over 2019 en 2020 weer van de Noordelijke, Zuidelijke en Oostelijke Rekenkamers. In verband met de coronacrisis is besloten om de kosten te vergelijken op basis van twee jaren. Uit de onderstaande tabellen trekken wij de volgende conclusies:

- Een college bestaat uit ongeveer 0,4 fte en wordt ingeschaald op het niveau van een gedeputeerde (schaal 18).
- De totale kosten voor het bestuur van een dergelijk college komen uit op +- €45.000,- tot €50.000,-. In de Noordelijke Rekenkamer waren in deze jaren conflicten in het college, wat invloed heeft gehad op de samenstelling en de kosten gemaakt voor het college. Om die reden zijn de kosten van de Zuidelijke en Oostelijke Rekenkamer als aannemelijk geacht.
- De kosten voor de directeur-secretaris zijn ongeveer €125.000,-. Dit is afhankelijk van de inschaling (schaal 15 of schaal 16, zo blijkt uit de interviews).
- De totale kosten voor het bestuur (inclusief directeur-secretaris) komen daarmee uit op €170.000,- tot €175.000,-. Op basis van de aanneme dat er gekozen wordt voor een collegemodel waarbij er 0,4 fte wordt vrijgemaakt voor invulling van het college.

Tabel 3.2 Kosten collegemodel provinciale rekenkamers 2020

	Noordelijke Rekenkamer	Zuidelijke Rekenkamer	Oostelijke Rekenkamer
<i>Bron (Jaar)</i>	<i>Jaarverslag (2020)</i>	<i>Jaarverslag (2020)</i>	<i>Jaarverslag (2020)</i>
Bestuur (fte)	0,25 fte (begroot op 0,4 fte)	0,4 fte	0,35 fte
Bestuur (schaal)	18 (€7.197,04 - €10.281,52)	Gedeputeerde (€9.192,33)	Gedeputeerde (€9.192,33)
Bestuur (kosten)	€28.666,-	€46.710,-	€49.468,-
Directeur (fte)	1	1	1
Directeur (kosten)	€112.050,-	€133.418,-	€121.448,-
Bureau (fte)	5,15 fte	5 fte	5,25 fte (vast) + 1 (flex)
Bureau (kosten; incl. directeur-secretaris, excl. externe inhuur en bestuur)	€489.134,-	€459.734,-	€567.388,-

Tabel 3.3 Kosten collegemodel provinciale rekenkamers 2019

	Noordelijke Rekenkamer	Zuidelijke Rekenkamer	Oostelijke Rekenkamer
<i>Bron (Jaar)</i>	<i>Jaarverslag (2019)</i>	<i>Jaarverslag (2019)</i>	<i>Jaarverslag (2019)</i>
Bestuur (fte)	0,3 fte	0,4 fte	0,35 fte
Bestuur (schaal)	18 (€7.197,04 - €10.281,52)	Gedeputeerde (€9.192,33)	Gedeputeerde (€9.192,33)
Bestuur (kosten)	€33.572,-	€49.448,-	€38.986,-
Directeur (fte)	1 (2 personen)	1	1
Directeur (kosten)	€183.990,- (2 personen)	€129.504,-	€121.026,-
Bureau (fte)	4,3 fte	5 fte	5,42 fte (vast) + 1 (flex)
Bureau (kosten; incl. directeur-secretaris, excl. externe inhuur en bestuur)	€469.899,-	€409.396,-	€546.167,-

3.3 Vergelijking directeurs-/bestuurdersmodel RMA

De kosten voor het bestuursmodel van de Amsterdamse rekenkamer vallen hoger uit dan de kosten voor het directeursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer. Reden hiervoor is dat de functie van de directeur-bestuurder van de RMA is ingeschaald op de schaal van wethouders, vergelijkbaar met schaal 18 van de provinciale salaristabel. De kosten voor de RMA vallen uit op +- €185.000,- blijkt uit het jaarverslag van 2020.

Tabel 3.4 Kosten directeur-bestuurdermodel Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam

	Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (2019)	Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (2020)
Directeur-bestuurder (fte)	1	1
Directeur-bestuurder (schaal)	Wethouders, klasse 11 ⁵ (€10.459,56)	Wethouders, klasse 11 (€10.668,75)
Directeur-bestuurder (kosten)	€174.560,-	€183.184,-
Bureau (fte)	16,44 fte	16,41 fte
Bureau (kosten; excl. externe inhuur en bestuur)	€1.639.002,-	€1.542.703

3.4 Uitdiensttreding

Een aanvullende analyse is gedaan omtrent de regeling voor de uitdiensttreding van de directeur-bestuurder. De directeur-bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer wordt op dit moment voor maximaal twee keer zes jaar benoemd. Indien de benoeming is geëindigd door het verstrijken van de termijn waarvoor deze is verleend, geldt het voormalig lid/directeur Randstedelijke Rekenkamer als betrokkene in de zin van de Regeling aanvullende voorzieningen bij werkloosheid (krachtens artikel B.13 van de CAP). Dit betekent dat hij naast een WW-uitkering recht heeft op een aanvullende voorziening. De duur van deze uitkering is afhankelijk van de leeftijd en het dienstverband van de directeur-bestuurder bij beëindiging. Voor de functie van directeur-bestuurder is het voor de rekenkamer ongunstig wanneer van iemand na zijn 60^{ste} de benoemingstermijn afloopt omdat dan volgens de CAP tot de AOW-gerechtigde leeftijd een aanvullende voorziening betaald moet worden.

De hoogte van de uitkering na ontslag wordt de WW-uitkering gedurende de eerste 12 maanden per dag aangevuld tot 80 procent van het ongemaximeerde dagloon en tijdens de resterende uitkeringsduur tot 70 procent van het ongemaximeerde dagloon waarbij eventuele andere inkomsten verrekend worden volgens de verrekeningssystematiek die geldt voor de WW-uitkering.

Dit zijn algemene regels die gelden voor alle provincieambtenaren, dus bijvoorbeeld ook wanneer afscheid wordt genomen door reorganisatie van een directeur-secretaris. Het verschil bij de directeur-bestuurder is dat het gaat om een benoeming voor een bepaalde periode en er daarna *altijd* afscheid wordt genomen. Dit brengt dus ook zekere extra kosten met zich mee, zoals dit nu in de gemeenschappelijke regeling is geregeld. De regeling kent echter ook plichten, namelijk de plichten die horen bij een WW-uitkering waaronder een sollicitatieplicht en accepteren van passend werk (tot twee schalen onder de huidige schaal van de directeur-bestuurder).

⁵ Klasse 11 is de verwijzing in de gemeenschappelijke regeling. Klasse 11 bestaat op het moment van schrijven niet meer. Dit is nu klasse 9 (gemeenten met meer dan 375.001 inwoners).

Oplossingen:

- 1 Indien de directeur-bestuurder niet voor een bepaalde tijd maar voor onbepaalde tijd wordt benoemd ontstaat een zelfde soort constructie als bij een directeur-secretaris in het collegemodel. Bij niet functioneren kan dan afscheid worden genomen.
- 2 Er wordt ieder jaar geld gereserveerd voor de kosten van de aanvullende voorziening. Bijv. een jaarlijks bedrag van €30.000,- met een nader te bepalen maximum⁶.

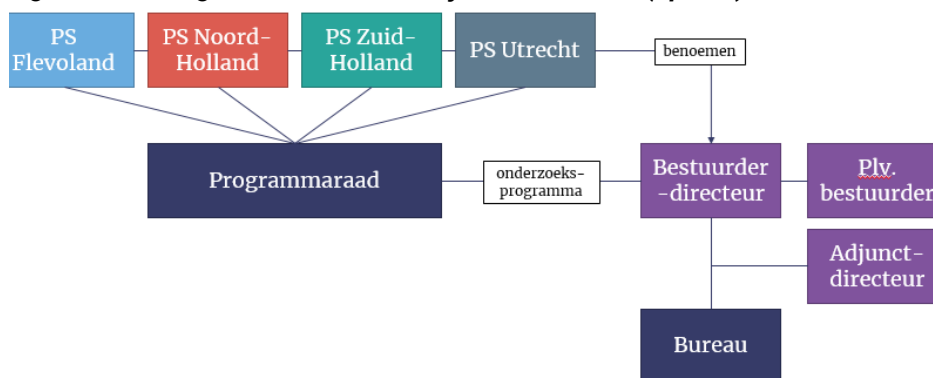
3.5 Conclusie

Uit het onderzoek volgen drie mogelijk opties in de keuze tussen het directeursmodel en het collegemodel. Deze staan hieronder kort toegelicht, met een overzicht van de kosten.

Optie 1: Huidige directeurs/bestuurders model aanhouden inclusief reservering afscheid directeur-bestuurder

Het handhaven van de huidige constructie betekent dat de kosten voor het bestuur van de Randstedelijke Rekenkamer nagenoeg hetzelfde blijven. Er kan voor worden gekozen een bedrag te reserveren om de kosten bij vertrek van een directeur-bestuurder op te vangen. In dat geval komen de kosten voor het gereserveerde bedrag er bij. Wij deden hierboven reeds het voorstel om €30.000,- te reserveren. Dit is opgenomen in tabel 3.5.

Figuur 3.1 Huidige model Randstedelijke Rekenkamer (optie 1)

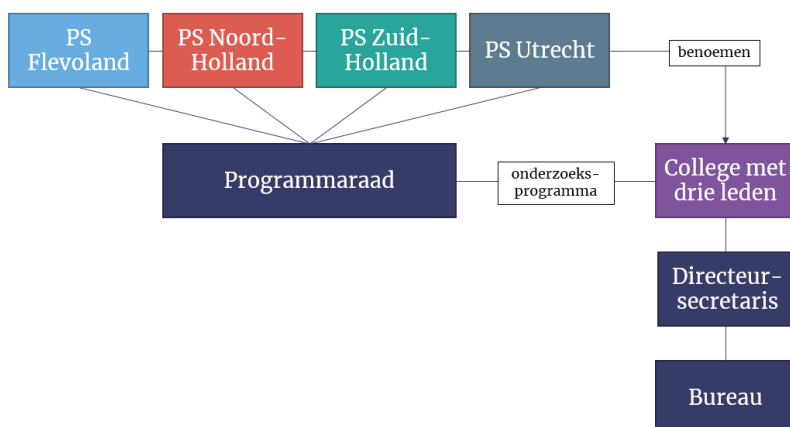


Optie 2: Overgaan naar collegemodel met drie collegeleden en een directeur-secretaris

De tweede optie is een zelfde model als in de andere provinciale rekenkamers wordt gehanteerd. Dit betekent dat er 1 fte komt voor een directeur-secretaris die ingeschaald wordt op schaal 15 van de CAP. Uit de interviews volgt het advies dat het college wel groter moet zijn dan in de andere provinciale rekenkamers. Waar in de Noordelijke, Zuidelijke en Oostelijke rekenkamer 0,4 fte beschikbaar is voor het college (voor resp. drie en twee provincies) is het aan te bevelen ook extra fte's op te nemen omdat de Randstedelijke Rekenkamer vier provincies in haar verzorgingsgebied kent. Aannemelijk is een totaal van 0,6 fte (0,3 fte voor de voorzitter en 0,15 fte voor de twee andere leden). De inschaling is op het niveau van een gedeputeerde.

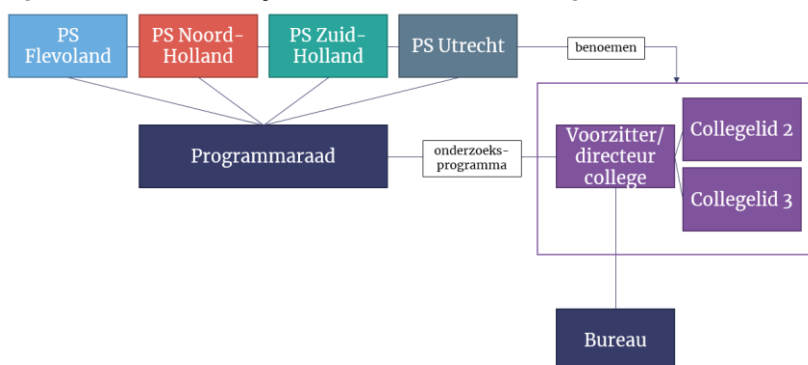
⁶ Wanneer er gedurende twee benoemingsperioden (12 jaar in totaal) jaarlijks €30.000,- wordt gereserveerd is aan het einde van de tweede benoemingsperiode €360.000,- gereserveerd. Dit zal afdoende zijn om de grote meerderheid, zo niet alle, kosten bij een afscheid af te dekken. Het is namelijk aannemelijk dat niet het totale bedrag van €0,5 mln. betaald moet worden omdat er aan de regeling ook plichten verbonden zijn, zoals een sollicitatieplicht.

Figuur 3.2 Randstedelijke Rekenkamer met collegemodel (optie 2)



Optie 3: Overgaan naar collegemodel met drie collegeleden waarbij voorzitter de directeur is
 Een laatste optie kwam naar voren uit de interviews en is een variant op het collegemodel waarbij de voorzitter van het college een fulltime functie is. De voorzitter vervult dan ook de directeurstaken van de rekenkamer en wordt in de bestuurlijke taken ondersteund door twee collegeleden (voor 0,2 fte). In totaal komt dit neer op een inschaling van 1,4 fte op de schaal van een gedeputeerde. Voordeel van deze inrichting is dat er voldoende aandacht is voor de bestuurlijke taken van de rekenkamer, omdat de voorzitter hierover kan schakelen met de andere twee collegeleden. Voor toezicht en continuïteit zijn verschillende opties mogelijk, waarbij het denkbaar is dat de voorzitter/directeur verantwoording aflegt aan collegeleden waarvan de termijnen niet synchroon lopen. Nadeel van deze constructie is dat het duurder is: ieder collegelid wordt ingeschaald als een gedeputeerde, waardoor ook directeurstaken op een hogere schaal dan in het reguliere collegemodel worden ingeschaald. En ook bij dit model blijft het voor de voorzitter/directeur kiezen tussen directietaken en bestuurlijke taken. Mogelijk dat vanuit het bureau dan ook rekening moet worden gehouden met het inrichten van een adjunct-directeurfunctie om overdraagbare taken op te pakken.

Figuur 3.3 Randstedelijke Rekenkamer met college en voorzitter-directeur (optie 3)



Tabel 3.5 Kosten verschillende opties voor bestuursmodel Randstedelijke Rekenkamer

	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Bestuur (fte)	1,2 (incl. 0,2 plv-bestuurder)	0,6 fte	1,4 fte
Bestuur (schaal)	17 CAP (€6.478,22 - €9.254,61)	Gedeputeerde (€9.192,33)	Gedeputeerde (€9.192,33)
Bestuur (kosten)	Niet gespecificeerd; op basis van fte en inschaling: minimaal €140.000,- tot maximaal €200.000,-	€ 75.000,-	Niet gespecificeerd; op basis van fte en inschaling: minimaal €160.000,- tot maximaal €235.000,-
Directeur (fte)	Opgenomen bij bestuur	1	Opgenomen bij bestuur
Directeur (kosten)	Opgenomen bij bestuur	€125.000,-	Opgenomen bij bestuur
Optionele kosten reservering 'rechtspositieregeling'	€ 30.000,-	€0,-	€ 30.000,-
Kosten op jaarbasis	€170.000,- tot €230.000,-	€ 200.000,-	€190.000,- tot €265.000,-

4 Conclusies en aanbevelingen

Nu een inschatting van de kosten is gegeven en de inhoudelijke voor- en nadelen van beide modellen zijn belicht zetten wij de keuzes ten aanzien van het bestuursmodel hieronder op een rij en geven wij een advies.

Functioneren rekenkamer vooral afhankelijk van invulling functies

Bij het nemen van een besluit dienen betrokkenen in het achterhoofd te houden dat het functioneren van een rekenkamer (of organisatie van deze omvang) niet sterk verbonden is aan een bestuursmodel. In de eerder genoemde evaluatie van de Noordelijke Rekenkamer van Necker van Naam (2020) staat: *“De organisatievorm van de rekenkamer, tot slot, is volgens de onderzoekers geen belangrijke factor in haar succes of falen.”* Het functioneren van de Randstedelijke Rekenkamer hangt vooral samen met de invulling van de functies. Dit wordt in alle interviews beaamd. Dit geldt niet alleen bij een directeur/bestuurdersmodel maar ook bij een collegemodel. Aandacht voor een goed werving- en selectieproces is hoe dan ook een vereiste voor de periode nadat de huidige directeur-bestuurder afzwaait.

Financiële overwegingen geven objectieve doorslag

Het is dus aannemelijk dat een inhoudelijke keuze voor een model een normatieve basis heeft: persoonlijke voorkeuren van degene die een besluit moet nemen. Dit maakt dat de financiële consequenties van beide modellen een objectievere grond zijn voor een van beide modellen.

Tabel 4.4.1 Overzicht inhoudelijke voor- en nadelen zuivere bestuursmodellen en huidige hybride model

Directeur/bestuurdersmodel	Collegemodel	Huidige (hybride) model RRK
+ Minder bureaucratie en korte lijnen	+ Meer natuurlijke checks and balances	+ Minder bureaucratie en korte lijnen
+ Platte organisatie	+ Ruimte voor debat, controle en reflectie	+ Platte organisatie
+ Duidelijkheid, bereikbaarheid en 'slagkracht'	+ Verdeling van expertise in college	+ Duidelijkheid, bereikbaarheid en slagkracht
- Afhankelijk van invulling functie directeur-bestuurder	- Voldoende tijd/aandacht van college voor alle onderzoeken en provincies?	+ Toezicht op functioneren directeur-bestuurder via plv bestuurder
- Continuïteit van bestuurlijke taken bij uitval of overdracht	- Afhankelijk van vergaderschema college, niet snel kunnen opschalen van problemen	+/- Directeur-bestuurder moet schakelen tussen taken maar kan ook bij adjunct en plv taken beleggen: continuïteit beter geborgd
- Directeur-bestuurder moet schakelen tussen twee taken	- College staat meer op afstand van uitvoering onderzoeken	+/- Directeur-bestuurder werkt lang samen met plv bestuurder, daardoor nog zuiver toezicht?
- Directeur-bestuurder moet zelf feedback organiseren		- Blijft afhankelijk van invulling functie directeur-bestuurder

De Randstedelijke Rekenkamer heeft nu een hybride model met voordelen van beide modellen

Het bestuursmodel van de Randstedelijke Rekenkamer is op dit moment echter geen zuiver directeur/bestuurdersmodel maar een hybride model met elementen van het collegemodel in het directeur/bestuurdersmodel. Hierbij doelen wij op de inrichting van de plaatsvervangend bestuurder als klankbordfunctie. Hierdoor zijn er in het huidige bestuursmodel ook de noodzakelijk geachte checks and balances ingebouwd en is er ook ruimte voor debat, controle en reflectie. Daarnaast zijn er door de fulltime aanwezigheid van de directeur/bestuurder ook korte lijnen, duidelijkheid, bereikbaarheid en slagkracht.

Kosten maken geen verschil

Een objectieve vergelijking kan gemaakt worden op basis van de kosten. Uit de analyse van de jaarstukken van de Randstedelijke Rekenkamer, de overige provinciale rekenkamers en de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam blijkt dat er nagenoeg geen verschil is tussen de kosten die voor het bestuur zijn gemaakt in 2019 en 2020. Enige verschillen worden veroorzaakt door de inschaling (bij de RMA) of een klein verschil in het aantal fte's (0,2) ten opzichte van de collegemodellen.

Indien collegemodel dan met 0,6 fte bestuur

Wanneer de Randstedelijke Rekenkamer zou kiezen voor een collegemodel dan is het aan te bevelen om meer fte vrij te maken voor de bestuurlijke taken van het college omdat de Randstedelijke Rekenkamer voor meer provincies onderzoek doet dan de andere provinciale rekenkamers. Dit is nader uitgewerkt in optie 2. De kosten voor dit model verschillen waarschijnlijk niet substantieel van het model van optie 1, waar bij het totaalbedrag bij optie 1 ook is voorzien in een reservering om de (mogelijke) kosten van het vertrek van een directeur-bestuurder op te vangen. Optie 3 is naar de mening van de onderzoekers niet wenselijk: het is een duurder optie en de voordelen van deze optie zijn ook te organiseren (of zijn al georganiseerd) in optie 1. Bij deze vergelijking is er bovendien nog geen rekening gehouden met de kosten van het reorganiseren van de Randstedelijke Rekenkamer. Zo zal er bij de overstap naar een collegemodel (via ofwel optie 2 of optie 3) ook rekening gehouden moeten worden met een oplossing voor de functies van de plaatsvervangend bestuurder en de adjunct-directeur.

Advies is om huidig bestuursmodel te hanteren

Gekeken naar de drie uitgewerkte opties in hoofdstuk 3.5 komen wij tot het advies om het huidige bestuursmodel de komende jaren te blijven handhaven. Uit diverse eerdere onderzoeken komt naar voren dat het functioneren van een rekenkamer niet afhankelijk is van het model en dat er bij de Randstedelijke Rekenkamer de facto al geen sprake meer is van een zuiver directeur-/bestuurdersmodel. In de hybride vorm die de Randstedelijke Rekenkamer nu kent is aandacht gegeven aan de tekortkomingen van het model en is er voldoende aandacht voor risico's, continuïteit middels checks and balances. Inhoudelijk zien wij geen inhoudelijke voordelen van het collegemodel boven deze hybride vorm en is een keuze op inhoud vooral een normatieve.

Een collegemodel met 0,6 fte brengt ongeveer vergelijkbare kosten met zich mee als de huidige vormgeving van het directeur/bestuurdersmodel en is dus geen aanleiding om van bestuursmodel te wisselen. Indien overgestapt wordt brengt dit juist transitiekosten met zich mee.



Uit het bovenstaande volgt samengevat dat er voor een overstap naar het collegemodel:

- 1 Geen directe inhoudelijke voordelen zijn voor het functioneren van de Randstedelijke Rekenkamer en
- 2 er geen substantiële financiële voordelen zullen zijn.

Wel geven wij nog onderstaande twee overwegingen mee.

Zorg voor oplossing kosten aanvullende voorziening

Een financieel nadeel van het directeur/bestuurdersmodel zoals die nu is vormgegeven bij de Randstedelijke Rekenkamer zijn de kosten voor een aanvullende voorziening na afloop van de benoemingstermijn. Deze kosten zijn afhankelijk van leeftijd en aantal dienstjaren.

De Provinciale Staten kunnen het risico dat deze kosten onvoorzien gemaakt moeten worden op twee manieren mitigeren:

- 1 Indien de directeur-bestuurder niet voor een bepaalde tijd maar voor onbepaalde tijd wordt benoemd ontstaat een zelfde soort constructie als bij een directeur-secretaris in het collegemodel. Bij niet functioneren kan dan afscheid worden genomen.
- 2 Er wordt ieder jaar extra geld gereserveerd voor de kosten van de aanvullende voorziening. Hierbij is het ook een optie dat de voorziening ten laste komt van het beschikbare budget, hetgeen ten koste gaat van het onderzoeksbudget.

Kijk naar de financiële regeling van de kosten van de plaatsvervangend bestuurder

Uit de Randstedelijke Rekenkamer kwam nog de overweging mee om te kijken naar de financiële regeling rond de kosten van de plaatsvervangend bestuurder. De Provinciale Staten hebben eind 2016 / begin 2017 besloten een plaatsvervangend bestuurder aan te stellen voor 0,2 fte. Bij de reorganisatie in 2015 van de Randstedelijke Rekenkamer is rekening gehouden met 0,1 fte. De lasten van het verschil (0,1 fte) voor de plaatsvervangend bestuurder worden op het moment gedekt uit de bestemmingsreserve voor de plaatsvervangend bestuurder. Deze is tot en met het eerste half jaar van 2023 toereikend.

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl