



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie



Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in samenwerking met het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Het Actieprogramma is een gezamenlijk project van de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en richt zich op de versterking van het lokaal bestuur.

Redactie

dr. V.L. Eiff
C. Huisman

Tekstbewerking

M. van Lith

Advisering

Actieprogramma Lokaal Bestuur
dr. R.H.J. Lenten, projectleider
G.J. Mouw, regioconsulent

Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies
Postbus 1058, 3860 BB Nijkerk
NVRN-secretariaat 033-2473435
e-mail: info@nvrr.nl

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Actieprogramma Lokaal Bestuur
Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
Informatiecentrum 070-3738020
e-mail: informatiecentrum@vng.nl

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

Vormgeving

Chris Koning, VNG

Foto's

Annelies Schouten, Monique Barnhoorn, www.nationalebeeldbank.nl

Actieprogramma Lokaal Bestuur, Den Haag, januari 2011

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden veeveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevens bestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder bronvermelding van titel en betreffende auteur. Hoewel de auteurs en de uitgever deze publicatie met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

1.	Voorwoord	5
2.	Rol, inrichting en organisatie	9
2.1	Plaats van de rekenkamer(funcctie) in de governance structuur A. Elsenaar Re Ra, voorzitter Industry Lokaal Bestuur Deloitte	10
2.2.	Positie rekenkamer(commissie) dr. V.L. Eiff, zelfstandig adviseur, v.m. directeur Rekenkamer Amsterdam/voorzitter NVRR	15
2.3	De juridische status van de rekenkamer mr.dr. H.G. Warmelink, universitair hoofddocent Staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen en lid van de Noordelijke Rekenkamer	25
2.4	De juridische status van de rekenkamercommissie mr.dr. H.G. Warmelink	35
2.5	Vergoeding externe leden C. Huisman, senior beleidsmedewerker VNG	39
2.6	Uitbesteden van de rekenkamer(funcctie) dr. V.L. Eiff	42
2.7	Informatie geven en nemen mr. I. Brugman, onderzoeker Randstedelijke Rekenkamer	46
3.	Uitvoering van onderzoek	55
3.1	Uitvoering/werkwijze lokale rekenkamer mr. J.L.C.M. Wolters, projectleider onderzoek Noordelijke Rekenkamer	56
3.2	De rekenkamer en de rechtmatigheid drs. M.J.J.M. Kerklaan, senior beleidsmedewerker VNG	62
3.3	Wederhoor mr. J.L.C.M. Wolters	66
3.4	Kwaliteitsbeleid en de borging daarvan drs. E. de Haan, bestuurskundig adviseur en bestuurslid NVRR	70
4.	Na publicatie van het rapport	75
4.1	Behandeling van rapporten in de raad drs. J. Westerman, onderzoeker Rekenkamer Rotterdam	76



1 Voorwoord



1 Voorwoord

De eerste gemeentelijke rekenkamer werd in 1996 ingesteld. In 2002 werd in het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur de invoering van de rekenkamer(funcctie) verplicht gesteld. Sinds 2006 beschikken alle raden over een onafhankelijke rekenkamer dan wel over een rekenkamercommissie, al dan niet gemeenschappelijk.

De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie publiceerde negen jaar geleden de eerste handreiking voor de lokale rekenkamers. Inmiddels bestaat de wettelijke verplichting tot invoering van de rekenkamer(funcctie) vijf jaar. Tijd dus voor een actualisering van het denken over rekenkamers en over de praktische zaken waar rekenkamers in de uitvoering tegen- aan lopen. De wettelijke verplichting heeft in de afgelopen vijf jaar nauwelijks geleid tot een groei van het aantal onafhankelijke rekenkamers. Raden hebben grootschalig voor de rekenkamerfunctie gekozen en veelal in de vorm van een commissie. Of deze keuze iets zegt over de mate van acceptatie van deze wettelijke verplichting wordt in het kader van deze publicatie in het midden gelaten.

Met de keuze voor een onafhankelijke rekenkamer of voor de rekenkamerfunctie maakt de gemeenteraad vooral een keuze om, al of niet zelf, invulling te kunnen geven aan en invloed uit te oefenen op dit orgaan. In deze publicatie wordt geen voorkeur uitgesproken voor de ene of de andere mogelijkheid.

De wetgever heeft zich in het toenmalige traject van wetgeving lange tijd uitsluitend gericht op de verplichte instelling van onafhankelijke rekenkamers. Pas in het eindstadium leidde het aangenomen amendement-De Cloe tot de keuzemogelijkheid van een onafhankelijke rekenkamer of de rekenkamerfunctie. De Gemeentewet is daarop echter niet aangepast. In deze handreiking wordt dan ook stilgestaan bij de juridische fricties die daaraan kleven. In die zin is de publicatie niet uitsluitend een handreiking voor gemeenten en rekenkamers, maar kan de wetgever er ook zijn voordeel mee doen.

Deze handreiking volgt de 'levenscyclus' van een rekenkamer: te beginnen met het ontstaan, de rol, inrichting en organisatie van de rekenkamer(funcctie), om verder te gaan met de programmering en uitvoering van onderzoek en af te ronden met de behandeling van rapporten, nazorg door de rekenkamer en kwaliteitszorg en evaluatie.

Voor u ligt het resultaat van een constructieve samenwerking van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De uitwerking daarvan in de vorm van deze handreiking is mogelijk gemaakt door het Actieprogramma Lokaal Bestuur.

Den Haag, januari 2011

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a smaller 'ans'.

mr. R.J.J.M. Pans

Voorzitter directieraad Vereniging van Nederlandse Gemeenten



2 Rol, inrichting en organisatie



2 Rol, inrichting en organisatie

2.1 Plaats van de rekenkamer(functie) in de governance structuur

Arie Elsenaar

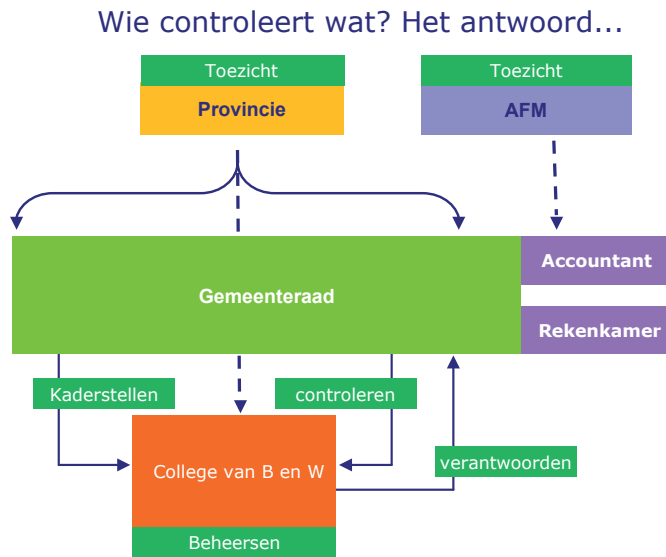
De rekenkamer¹ heeft een belangrijke taak in de ondersteuning van de gemeenteraad. Van de vier taken van de raad – de volksvertegenwoordigende, verordenende, kaderstellende en controlerende taak – dient de Rekenkamer als ondersteuning van de laatste twee. Hiermee maakt de Rekenkamer deel uit van de zogenaamde governance binnen een gemeente. Met governance bedoelen we het samenhangend geheel van maatregelen en instrumenten rond sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

Dit hoofdstuk beschrijft de rol die de rekenkamer speelt in de controlerende taak van de gemeenteraad. Ook komt de relatie aan de orde met de andere vormen van controle die de raad ten dienste staan. Samen moeten die er toe leiden dat de gemeentelijke organisatie de gestelde doelstellingen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig realiseert.

¹ In deze inleiding gebruiken we de term Rekenkamer voor zowel de Rekenkamerfunctie als de onafhankelijke rekenkamer. Verderop in deze handreiking wordt het verschil tussen die twee beschreven.

2.1.2 Wie controleert wat?

Binnen de gemeente is sprake van een sterk stelsel van controle. Volgend schema geeft de relatie weer tussen de gemeentelijke organen en het scala aan stakeholders met een controlerende taak.



De cruciale relatie binnen het bestuur van de gemeente is die tussen de gemeenteraad – het hoogste orgaan – en het college van B&W. Het college voert beleid binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders. Die kaderstellende taak vervult de raad door middel van het vaststellen van verordeningen maar ook door middel van nota's, begrotingen etc.

Om haar bij te staan in het toezicht op de uitvoering van beleid heeft de gemeenteraad de beschikking over een accountant. Deze doet zowel een getrouwheidsonderzoek naar de jaarrekening als een rechtmatigheidsonderzoek naar de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening. Hierover geeft hij een verklaring af. Het jaarverslag controleert de accountant slechts marginaal. Hij stelt vast of wat in het jaarverslag is opgenomen niet strijdig is met de jaarrekening.

De accountantscontrole bij gemeenten is bij wet geregeld. Dat betekent dat er een speciaal regime geldt voor het toezicht op de uitvoering van die controle. Om wettelijke controles te kunnen uitvoeren heeft de accountant(s)organisatie een vergunning nodig. Deze wordt verstrekt door de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Aan het verkrijgen van die vergunning zijn strenge eisen verbonden, met name aan het kwaliteitssysteem dat binnen de accountantsorganisaties wordt toegepast. De AFM toetst dit systeem jaarlijks, o.a. door het nemen van een aantal steekproeven op controledossiers.

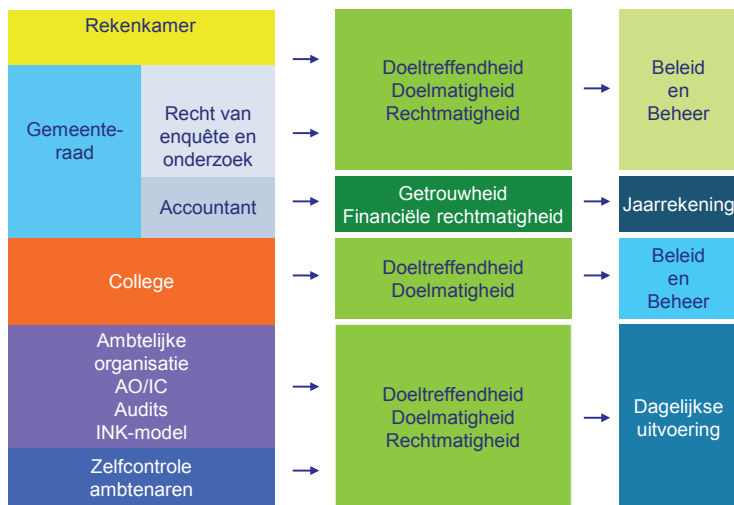
Er zijn twee gemeenten (Amsterdam en Den Haag) die nog beschikken over een interne accountantsdienst die een accountantsverklaring verstrekt bij de jaarrekening. Deze diensten vallen niet onder de AFM, maar worden naar analogie van de voorschriften die de AFM stelt, gecontroleerd door de rekenkamer van die betreffende gemeente. Hierover zijn in de Gemeentewet in artikel 213, lid 8, voorschriften opgenomen.

Het financiële toezicht op gemeenten berust bij de afdeling toezicht van de provincie waartoe de gemeente behoort. Dat toezicht vindt plaats op zowel de (meerjaren)begroting als op de jaarrekening. Belangrijkste criterium bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente is de vraag of er sprake is van duurzaam financieel evenwicht. Iedere provincie heeft een toezichtkader opgesteld om te beoordelen of de gemeente aan dat criterium voldoet. Als er geen sprake is van zulk duurzaam financieel evenwicht, dan kan de provincie de gemeente onder preventief toezicht plaatsen. De provincie zal de gemeenteraad dan vragen om maatregelen te treffen die het duurzaam financieel evenwicht herstellen.

2.1.3 De controle-toren

Om haar controlerende taak uit te kunnen voeren beschikt de raad over een aantal instrumenten. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan deze instrumenten en de plaats van de rekenkamer hierin. In onderstaand schema is weergegeven welke instrumenten beschikbaar zijn in de 'controle-toren', wie deze instrumenten gebruikt, over welke aspecten deze instrumenten zich uitstrekken en waarop ze betrekking hebben.

De 'controle-toren'



Ambtelijke organisatie

Ambtenaren voeren hun werkzaamheden uit binnen de kaders van de wet- en regelgeving en binnen de door de raad vastgestelde begroting en verordeningen. Ambtenaren controleren natuurlijk in de eerste plaats hun eigen werk. Daarnaast zijn in de administratieve organisatie controles ingebouwd die moeten waarborgen dat alleen geautoriseerde mutaties juist, volledig en tijdig worden vastgelegd. Tenslotte vindt op verzoek van de leiding van de afdeling of de algemeen directeur vaak zogenaamde verbijzonderde interne controle plaats op risicovolle processen, projecten etc. Het gaat er daarbij om een oordeel te krijgen over de opzet van de administratieve organisatie en interne controle en over de vraag of die goed werken. Meestal vindt die controle plaats in de vorm van een aantal steekproeven. Ook worden soms onderzoeken uitgevoerd naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en beheer, hetzij door middel van periodieke bedrijfsdoorlichtingen, hetzij door benchmarkonderzoeken (vergelijkende onderzoeken) of specifieke klanttevredenheidsonderzoeken.

College van Burgemeester & Wethouders

Ook binnen het college van burgemeester en wethouders vindt controle plaats. Dat gebeurt aan de hand van de tussentijdse informatievoorziening over de resultaten (managementrapportage en bestuursrapportage). Ook kan het College zelfstandig effectiviteit- en efficiencyonderzoeken uit (laten) voeren. In de verordening ex artikel 213a van de Gemeentewet regelt de gemeente zelf op welke manier en met welke frequentie het college deze onderzoeken uitvoert. De uitkomsten van deze onderzoeken worden aan de gemeenteraad ter beschikking gesteld en kunnen aanleiding geven tot een nadere vraagstelling/kaderstelling aan het adres van het college c.q. de betreffende portefeuillehouder.

Gemeenteraad

De gemeenteraad zelf beschikt ook over een aantal controle-instrumenten. Allereerst ontvangt zij regelmatig bestuursrapportages, (voorjaarsnota, najaarsnota, beleidsnota, jaarrekening, etc.) van het college. Voor de controle op de jaarrekening heeft de gemeenteraad een accountant benoemd conform de verordening van artikel 213 van de Gemeentewet. Zijn werkzaamheden op het gebied van de jaarrekening staan hierboven al beschreven.

Daarnaast beoordeelt de accountant of de gemeentelijke organisatie op het gebied van de zogenaamde niet-financiële rechtmatigheid beschikt over een 'risicomanagementsysteem'. Uit dat systeem moet ook af te leiden zijn of de gemeentelijke organisatie zichtbare afwegingen maakt bij de vraag of zij risico's wenst af te dekken of niet. Als dat systeem ontbreekt, zal de accountant dat in zijn verslag van bevindingen aan de gemeenteraad rapporteren.

Naast de hiervoor beschreven inzet van de accountant beschikt de gemeenteraad ook nog over het recht van onderzoek. Met dit instrument gaat de raad zelf aan de slag om bepaalde vraagstukken nader te onderzoeken.

Last but not least beschikt de gemeenteraad over de rekenkamer. Deze richt zich op rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en beheer.

Er is binnen de gemeente kortom sprake van een veelheid aan controle-instrumenten. Het is daarom noodzakelijk dat de verschillende controlerende instanties goed van elkaar weten over welke terreinen hun controle zich uitstrekt en waar ieders verantwoordelijkheid begint en ophoudt.

Alleen in bepaalde gevallen kan de organisatie doelbewust kiezen voor controle die het al bestaande lijkt te overlappen. Dat kan bij voorbeeld gebeuren als in het kader van een onderzoek controles van verschillende diepgang nodig zijn. In hoofdstuk 3.2 gaan we verder in op aspecten van rechtmatigheid.

Juist om overlap te voorkomen is het noodzakelijk om de onderzoeken van de diverse gremia op elkaar af te stemmen. Binnen veel gemeenten is goede ervaring opgedaan met auditcommissies. Deze bestaan uit raadsleden en griffie, terwijl rekenkamer, gemeentesecretaris, hoofd financiën, wethouder financiën en de accountant (vaak op ad hoc basis) als toehoorder/adviseur participeren. Daarnaast vult de auditcommissie het opdrachtgeverschap van de raad inzake de accountantscontrole in. In de commissie kan worden gesproken over de diepgang van de accountantscontrole en over de accenten die zij daarbinnen wil aanbrengen. Ook worden de uitkomsten van genoemde onderzoeken besproken en kan de auditcommissie de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd van advies dienen.

2 Rol, inrichting en organisatie

2.2 Positie rekenkamer(commissie)

Victor Eiff

De Gemeentewet bepaalt dat de raad moet kiezen tussen een rekenkamer, ingericht volgens een wettelijk vastgelegd model, of een rekenkamerfunctie waarbij de raad meer zelf invulling geeft aan de uitvoering van de taak.

In deze handreiking gaan we er van uit dat zo'n rekenkamerfunctie vorm krijgt in een rekenkamercommissie met leden van de raad, externe leden of een mix van raadsleden en externe leden. Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste kenmerken van en verschillen tussen de rekenkamer en de rekenkamercommissie. Tabel 2.1 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 2.1 Wat is wettelijk voorgeschreven voor een rekenkamer en een rekenkamercommissie

Wettelijk voorgeschreven	Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Taken	Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken	Gelijk aan de rekenkamer
Bevoegdheden	Informatie binnen gemeente: <ul style="list-style-type: none">• documenten• inlichtingen Derden: <ul style="list-style-type: none">• documenten	Vrij (De gemeenteraad kan dit zelf regelen)
Rapportage verplichtingen	<ul style="list-style-type: none">• rapportage bevindingen vastleggen• wederhoor*)• jaarverslag opstellen	Gelijk aan de rekenkamer
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal	Vrij
Benoemingen	Benoemingen voor zes jaar	Vrij
Ontslag	Ontslag alleen vanwege bepaalde wettelijke bepalingen	Vrij
Lidmaatschap raadsleden	Onverenigbaar	Vrij
Keuze onderwerpen	Bepaalt de rekenkamer zelf	Gelijk aan de rekenkamer
Ambtelijke ondersteuning	Gewaarborgd	Vrij
Budget	De raad stelt nodige middelen beschikbaar	Vrij
Wettelijke basis	Gemeentewet Hfdst. IVa	Gemeentewet Hfdst. IVb

*) Wederhoor is geen verplichting die uit de wet voortvloeit. Met het oog op de zorgvuldigheid is het van groot belang dat de onderzochte partij de gelegenheid krijgt om eventuele onjuistheden in het ontwerp-onderzoeksrapport te melden.

Het meest wezenlijke verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie is dat voor een rekenkamer veel wettelijk is geregeld (vooral in verband met de onafhankelijkheid) en dat raadsleden in dezelfde gemeente niet ook lid kunnen zijn van een rekenkamer. Formeel maakt de Gemeentewet dan ook onderscheid tussen een *onafhankelijke* rekenkamer en een rekenkamerfunctie (zonder adjectief onafhankelijk).

2.2.2 Rekenkamer of rekenkamercommissie?

Met de keuze voor een rekenkamer of rekenkamercommissie maakt de gemeenteraad vooral een keuze om al of niet zelf invulling te kunnen geven aan en invloed uit te oefenen op dit orgaan.

Bij de keuze voor een Rekenkamer is die vrijheid beperkt. Veel aspecten zijn wettelijk vastgelegd. Daardoor blijven de keuzemogelijkheden voor de raad bij de vorming van een rekenkamer beperkt tot de volgende vier onderdelen:

- Benoeming leden en samenstelling: de keuze is die tussen één (directeursmodel) of meerdere leden (collegiale leiding)
- Middelen: de raad kan het budget van de rekenkamer nader bepalen in overleg met de leden
- Ambtelijke ondersteuning: de raad kan beslissen de leden de beschikking te geven over ambtelijke ondersteuning bij de uitoefening van hun taak, waarbij de ondersteuning uiteindelijk alleen verantwoording schuldig is aan de leden (en niet aan het college)
- Samenwerking: de raad kan er voor kiezen om een gemeenschappelijke rekenkamer met andere gemeenten op te richten op basis van een bestuursakkoord (convenant) of via een gemeenschappelijke regeling (WGR)

Als de gemeenteraad niet kiest voor een onafhankelijke rekenkamer moet zij een rekenkamerfunctie instellen. De rekenkamerfunctie is relatief 'vormvrij'. Ze kan door één persoon worden uitgeoefend, maar ook door een groep personen. In dat geval is een commissie de aangewezen weg. Collegeleden kunnen hierin geen zitting hebben, maar wel raadsleden en personen van buiten de raad. In de praktijk komen vele varianten van rekenkamercommissies voor:

- geheel bestaande uit raadsleden
- mix van raadsleden en externe leden (inclusief een voorzitter afkomstig uit de raad of juist extern)
- geheel bestaande uit externen.

De onafhankelijkheid van de rekenkamer is wettelijk geregeld. Die onafhankelijkheid komt tot uitdrukking in:

- vrije keuze van onderzoeksonderwerpen
- vrijheid bij wijze en uitvoering van onderzoek
- vrijheid van publiceren
- toegang tot relevante informatie
- wijze van benoeming en ontslag van leden van de rekenkamer
- voldoende financiële middelen
- ambtelijke ondersteuning, waarbij ondersteuning onder de hiërarchie van (leden van) de rekenkamer vallen

- benoemen van onverenigbare betrekkingen.

De onafhankelijkheid van een rekenkamercommissie is niet wettelijk geregeld, maar kan door de raad zelf te worden ingevuld. Wel stelt de wetgever aan de rekenkamercommissie een aantal eisen overeenkomstig de eisen die zij aan de rekenkamer stelt:

- de taak van de rekenkamercommissie is onderzoek te verrichten naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. De controle van de jaarrekening is daarvan uitgezonderd, want die draagt de raad op aan een daartoe aangewezen accountant
- de raad kan de commissie verzoeken een onderzoek in te stellen
- de rapporten van de commissie zijn openbaar

Daarnaast heeft de VNG in samenwerking met het ministerie van BZK modelverordeningen opgesteld. Deze bevatten voor zowel de rekenkamer als de rekenkamercommissie procedures voor het opstellen van rapporten en het doen van aanbevelingen op basis van deze rapporten.

Bij het antwoord op de vraag of de raad kiest voor een rekenkamer of een rekenkamercommissie spelen verschillende motieven een rol.

- 1 De *principiële* vraag of raadsleden direct invloed op de werkzaamheden van een instrument als de rekenkamer willen uitoefenen. Als raadsleden invloed wensen op bij voorbeeld de onderwerpkeuze of de presentatie van bevindingen dan valt een onafhankelijke rekenkamer af. Naarmate de raad meer directe invloed wenst, zal zij eerder kiezen voor een rekenkamercommissie volledig bestaande uit raadsleden.
- 2 De kwestie van het *tijdsbeslag* en de gewenste *distantie*. Tegenover het 'voordeel' van de directe invloed vanuit de raad staat het 'nadeel' dat het zitting nemen in de commissie veel tijd kost. Als raadsleden hun handen willen vrijhouden voor hun raadswerk (bijvoorbeeld volksvertegenwoordigende taken), en een eigen, ongebonden oordeel over de rapporten van de rekenkamer willen kunnen geven, dan ligt een rekenkamercommissie van externe leden of een onafhankelijke rekenkamer voor de hand.
- 3 Het *financiële* aspect. Een onafhankelijke rekenkamer met ambtelijk personeel pakt duurder uit dan een rekenkamercommissie die volledig bestaat uit raadsleden of voor een deel uit relatief goedkope externe leden.
4. Gebondenheid aan *benoemingstermijnen*. Bij de keuze voor een onafhankelijke rekenkamer is de gemeenteraad gebonden aan een benoemingstermijn van 6 jaar voor elk van de leden. Een rekenkamercommissie kan zelf de benoemingstermijnen bepalen, waardoor de gemeenteraden leden kunnen benoemen voor een kortere termijn. Hiermee hebben gemeenteraden een instrument in handen om, bij ongewenste ontwikkelingen binnen of rondom de rekenkamercommissie, eerder in te grijpen.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de juridische consequenties van de keuze voor een Rekenkamer of een -commissie.

2.2.3 Geheel zelf doen of samenwerken?

Voor sommige gemeenten, zeker de kleinere, kan het nuttig zijn te besluiten om op het gebied van de rekenkamer(functie) samen te werken met buurgemeenten. Gemeenten kunnen daartoe beslissen vanuit het oogpunt van efficiency, versterking van de deskundigheid of focus op intergemeentelijke vergelijking.

Samenwerking vindt in de praktijk plaats op basis van een bestuursovereenkomst (convenant) tussen deze gemeenteraden, via de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of het gezamenlijk uitbesteden.

Gemeenteraden die kiezen voor samenwerking via de Wgr, moeten zich wel realiseren dat een aantal bepalingen uit die wet – die wel gelden voor zogenoemde openbare lichamen die op basis van de Wgr worden ingesteld – niet van toepassing zijn op een gemeenschappelijke rekenkamer. Zoals:

- De raden van de deelnemende gemeenten beslissen over de samenstelling van de gemeenschappelijke rekenkamer(commissie) en dus niet de dagelijks besturen (colleges) zoals bij een reguliere gemeenschappelijke regeling.
- De gemeenschappelijke rekenkamer(commissie) legt geen verantwoording af aan de gemeenteraden (zoals bij een reguliere gemeenschappelijke regeling wel het geval is).
- De gemeenschappelijke rekenkamer vergadert niet in het openbaar (zoals bij een reguliere gemeenschappelijke regeling wel het geval is).

Formeel is, anders dan bij openbare lichamen die op basis van de Wgr worden ingesteld, geen sprake van overdracht van bevoegdheden van de raden naar de gemeenschappelijke rekenkamer. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de juridische aspecten van samenwerking via de Wgr.

In de praktijk zullen gemeenteraden bij de inrichting van een gemeenschappelijke rekenkamer(commissie) afspraken moeten maken over een aantal praktische zaken:

- 1 de procedure voor benoeming van leden en het afleggen van de eed of gelofte door de leden
- 2 de aanwijzing en benoeming van (ondersteunend) personeel van de rekenkamer. Daarbij kunnen de gemeenten er voor kiezen om het personeel in dienst te stellen van het gemeenschappelijk orgaan, bij één van de aangesloten gemeenten of in een afzonderlijk daartoe op te richten stichting.
- 3 de financiering en huisvesting.
- 4 de verdeling van aandacht (productie) van de rekenkamercommissie over de afzonderlijke gemeenten.

Gemeenten kunnen ook beslissen voor het gezamenlijk uitbesteden. Overigens heeft de Nederlandse Vereniging van Rekenkamer en Rekenkamercommissies (NVRK) eerder al aangegeven dat het geheel uitbesteden van de rekenkamer(commissie) aan een commerciële partij (bijvoorbeeld een onderzoeksbureau) niet in lijn is met de bedoeling van de wetgever. Rekenkamers en rekenkamercommissies zijn 'organen' van de gemeente, moeten met publiek gezag zijn bekleed en er mogen geen twijfels zijn aan mogelijke vermenging van publieke en commerciële activiteiten.

In het volgende hoofdstuk, dat is gewijd aan de juridische status van de rekenkamer, besteden we aandacht aan de vraag of

uitbesteding wettelijk mogelijk is. In hoofdstuk 2.6 gaan we verder in op de vraag of uitbesteden wenselijk is.

2.2.4 Taken

De wetgever heeft de rekenkamer én de rekenkamercommissie belast met het doen van onderzoek naar de (1) doelmatigheid, (2) doeltreffendheid en (3) rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid. Ten aanzien van de rechtmatigheid maakt de wetgever een uitzondering voor de controle van de (rechtmatigheid van de) jaarrekening; deze controle is voorbehouden aan een accountant.

In de praktijk doen rekenkamers of rekenkamercommissie onderzoek naar (een van) deze 3 thema's aan de hand van de volgende vragen:

- 1 Heeft het gemeentebestuur (college en raad) bereikt wat ze wilde bereiken?
- 2 Heeft het gemeentebestuur gedaan wat het zou doen?
- 3 Heeft dit gekost wat het mocht kosten en zijn daarbij de (vastgelegde) regels en afspraken nageleefd?

De rekenkamer(functie) kan dus kijken naar

- de manier waarop het beleid is voorbereid en geformuleerd,
- de manier waarop het is uitgevoerd,
- de aansluiting tussen beleid en uitvoering (is de uitvoering in lijn met wat het bestuur zich had voorgenomen, zijn de ambities wel realistisch gelet op de 'spankracht' van de uitvoering)
- en het lerend vermogen van het bestuur (evalueert het bestuur, trekt het bestuur lessen en neemt het op basis daarvan adequate maatregelen).

Duidelijk is dat bij zo'n onderzoek van de rekenkamer ook de rol van de raad aan de orde kan komen. Dit kan confronterend zijn voor het college, maar uiteraard ook voor de raad zelf. Dit onderstreept het belang van een onafhankelijke rekenkamer en maakt meteen duidelijk waar spanningen kunnen ontstaan bij een rekenkamercommissie bestaande uit raadsleden.

Bij het verlenen van de onderzoeksopdracht aan de accountant geeft de raad aan wat de diepgang moet zijn van het accountantsonderzoek en wanneer fouten en onzekerheden moeten worden gerapporteerd aan de raad.

De raad dient zich bewust te zijn van de gevolgen van de gemaakte keuzen in de opdracht aan de accountant. Het scherper formuleren van criteria dan die van het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten kan eerder leiden tot een niet-goedkeurende verklaring. Bij het formuleren van de onderzoeksopdracht kan de raad zich laten adviseren door de accountant en/of de rekenkamer(commissie).

Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het gevoerde beleid kan op verschillende manieren plaatsvinden. In hoofdstuk 3.2 wordt hierop nader ingegaan.

Belangrijk is dat alleen de gemeenteraden het wettelijke recht hebben om de rekenkamer(commissie) te verzoeken om een onderzoek in te stellen. De gemeenteraad dient dit verzoek wel met redenen en motieven te omkleden. In de praktijk dient de rekenkamer een dergelijk verzoek binnen een bestuurlijk behoorlijke termijn (1 maand) gemotiveerd te beantwoorden. Indien de rekenkamercommissie met dit verzoek instemt, heeft dat natuurlijk wel gevolgen voor haar planning. Ze moet dan een lopend of geprogrammeerd onderzoek uitstellen (of helemaal afblazen), of ze moet extra onderzoekscapaciteit (en extra budget) inzetten.

2.2.5 Bevoegdheden

Zoals gezegd heeft de wetgever voor de Rekenkamer meer geregeld dan voor de Rekenkamercommissie. Dat geldt ook voor de bevoegdheden om informatie in te winnen.

Een Rekenkamer moet kunnen beschikken over alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur. Ze moet alle inlichtingen kunnen krijgen waar ze om vraagt en ze moet administraties kunnen inzien, ook als deze aan een derde zijn uitbesteed.

De rekenkamer kan ook informatie opvragen bij derden die een financiële band hebben met de gemeente; eventueel kan ze daar zelfs ter plaatse onderzoek doen.

Het gaat dan om

- 1 openbare lichamen en gemeenschappelijke organen op grond van de WGR waarin de gemeente deelneemt
- 2 vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarin de gemeente voor ten minste 50% participeert
- 3 andere privaatrechtelijke rechtspersonen (Stichtingen, BV's, NV's) waaraan de gemeente direct of indirect een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt voor ten minste 50% van de baten van dergelijke instellingen.

In hoofdstuk 2.7 'Informatie geven en nemen' komen we hier op terug.

Voor de rekenkamercommissie zijn de bevoegdheden door de wetgever niet vastgelegd; dat is een zaak van de gemeente zelf. Maar een gemeente die kiest voor een rekenkamercommissie, moet deze natuurlijk ook de bevoegdheden geven om haar taak goed te kunnen vervullen.

Overigens heeft de toenmalige staatssecretaris van BZK naar aanleiding van de voorlopige evaluatie Rekenkamers en Rekenkamercommissie (2008) toegezegd de bevoegdheden van rekenkamer en rekenkamercommissie in de Gemeentewet gelijk te trekken.

2.2.6 Rapportage- en verslaggevingsverplichtingen

Rekenkamers en rekenkamercommissies moeten uiteraard ook verslag doen van hun werkzaamheden.

De wetgever heeft voor zowel de rekenkamer als de rekenkamercommissie een aantal voorwaarden gesteld aan de manier waarop ze dat moeten doen.

De onderzoeksrapporten van zowel de rekenkamer als de rekenkamercommissie zijn (inclusief de hierin opgenomen bevindingen, conclusies en aanbevelingen) in beginsel openbaar. De wetgever heeft daartoe besloten omdat die openbaarheid aanzet kan geven tot verbetering, maar ook omdat de rapportage een rol kan spelen in het afleggen van rekenschap en verantwoording door het gemeentebestuur (college en raad) aan de burger. Alleen als het gaat om vertrouwelijke informatie, kan de rekenkamer hiervan af wijken.

De rekenkamer(commissie) dient bij haar rapportage voor openbaarmaking wederhoor toe te passen. Dat is weliswaar geen wettelijke verplichting, maar vormt een onlosmakelijk onderdeel van een zorgvuldige onderzoeksprocedure. Daarmee stelt de rekenkamer(commissie) het gemeentebestuur of derden in de gelegenheid om opmerkingen en bedenkingen naar voren te brengen over haar bevindingen, conclusies en eventuele aanbevelingen.

In de praktijk laten rekenkamer(commissie)s dit zogeheten *bestuurlijk wederhoor* voorafgaan door zogeheten *ambtelijk wederhoor*. Dat betekent dat eerst de ambtenaren (uitvoerenden) in de gelegenheid worden gesteld te reageren op de feitelijke bevindingen van de rekenkamercommissie. Voor dit bestuurlijk wederhoor zijn geen termijnen vastgelegd. In de praktijk varieert dit van enkele weken tot een maand of langer.

Bij de openbaarmaking van haar rapporten is de rekenkamer(commissie) verplicht om het college en de gemeenteraad door middel van een afschrift op de hoogte te stellen. In de praktijk gaan rekenkamer(commissies) hiermee verschillend om. Soms ontvangen de gemeenteraden en colleges de rapporten formeel op de dag van openbaarmaking; in ieder geval bij de raad is de inhoud pas dan bekend. In andere gevallen maken rekenkamercommissie(s) de inhoud kort voor de openbaarmaking bekend bij de gemeenteraden. Dat stelt de raadsleden in staat er kort op te reageren. Bij de colleges is de inhoud van de rapporten meestal al langer bekend, vanwege hun recht op bestuurlijk wederhoor.

Zij kunnen dus eventueel met de openbaarmaking van een rapport een eigen persbericht uit laten gaan.

In hoofdstuk 2.7 gaan we nader in op de wijze van verslaglegging.

Ook de eigen plan-&controlcyclus (de bedrijfsvoering) van de rekenkamercommissie heeft de wetgever gereguleerd. Zowel de rekenkamer als de rekenkamercommissie is gehouden om de eigen verantwoording ('jaarverslag') elk jaar vóór 1 april over het voorafgaande jaar op te stellen. In de praktijk gebruiken gemeenteraden dit jaarverslag voor een gesprek of overleg met de rekenkamer over haar functioneren, maar daar zijn geen regels voor.

De procedure voor de begroting van rekenkamer(commissie)s heeft de wetgever niet gereguleerd. Het is aan het gemeentebestuur zelf om hiervoor regels op te stellen.

2.2.7 Samenstelling, benoeming en ontslag

Rekenkamer

De gemeenteraad benoemt een lid of leden van een onafhankelijke rekenkamer voor een periode van 6 jaar. Met die termijn wordt de onafhankelijkheid tot uitdrukking gebracht; eventuele herbenoeming vindt daarmee altijd plaats op basis van ervaringen tijdens 2 raadsperioden. De herbenoeming van rekenkamerleden is niet aan een maximum gebonden.

In sommige gemeenten bestaat de rekenkamer maar uit één lid. Dan is wettelijk voorgeschreven dat de gemeenteraad een plaatsvervanger benoemt.

Bij rekenkamers met meer dan één lid benoemt de raad één van hen tot voorzitter. Verder functioneren deze kamers volgens het collegiale principe, waarbij besluiten over bijvoorbeeld de onderzoeksprogrammering en de publicatie gezamenlijk worden genomen. Dat collegiale principe brengt balans in de besluiten van de rekenkamer en minimaliseert risico's van eventuele persoonlijke voorkeuren. Rekenkamers met meerdere leden met verschillende benoemingsmomenten hebben als voordeel dat de continuïteit beter is gewaarborgd.

Twee steden, Amsterdam en Rotterdam, hebben gekozen voor het 'directeursmodel', een rekenkamer met een eenhoofdige leiding. De raden van die twee steden hebben hiervoor gekozen, omdat dat volgens hen efficiënter is en omdat de raad dan binnen de Rekenkamer één aanspreekpunt heeft.

Iedereen kan benoemd worden tot lid van een rekenkamer, met uitzondering van:

- 1 ministers of staatssecretarissen
- 2 leden van de Raad van State
- 3 leden van de Algemene Rekenkamer
- 4 de Nationale of substituu Ombudsman
- 5 commissarissen van de Koningin, leden van gedeputeerde staten of griffiers der staten
- 6 burgemeesters, wethouders, raadsleden of ambtenaren van de betrokken gemeente
- 7 ambtenaren door het Rijk aangesteld, met toezicht op de betrokken gemeente
- 8 functionarissen die krachtens een algemene maatregel van bestuur het gemeentebestuur van advies dienen

Personen die burgemeester, wethouder, raadslid of ambtenaar zijn geweest in de betreffende gemeente of die een dergelijke functie vervullen in een andere gemeente kunnen dus wel tot lid worden benoemd.

Leden van een rekenkamer kunnen alleen tussentijds worden ontslagen

- 1 op eigen verzoek
- 2 bij aanvaarding van een functie die niet verenigbaar is met het lidmaatschap
- 3 bij ziekte

- 4 bij handelen in strijd met het publieke belang of dat van de gemeente (artikel 15 Gw)
- 5 bij veroordeling voor een misdrijf,
- 6 bij financiële problemen zoals onder curatele stelling, faillissement, of surceance van betaling wegens schulden)
- 7 of indien hij/zij naar oordeel van de raad ernstig nadeel toebrengt aan het in hem gestelde vertrouwen.

In de praktijk zijn leden van rekenkamers alleen tussentijds 'ontslagen' op eigen verzoek. In een aantal gevallen lag hieraan wel onenigheid of een verstoorde verstandhouding met het college of de raad aan ten grondslag.

Rekenkamercommissie

Voor de benoemingstermijn van leden van een rekenkamercommissie bestaan geen wettelijke regels. In de praktijk varieert die termijn van één tot vier jaar.

Voor benoeming komen alleen personen in aanmerking die ook voldoen aan de criteria voor lid van een rekenkamer, met die uitzondering dat gemeenteraadsleden juist wel lid mogen zijn. Zoals eerder gezegd zijn alle mogelijke varianten van aantallen interne (gemeenteraadsleden) en externe leden mogelijk. In de praktijk variëren de rekenkamercommissies van 2 tot wel 13 leden. Een oneven aantal leden heeft uiteraard het voordeel dat bij collegiale besluiten de stemmen niet kunnen staken.

De wetgever heeft geen ontslaggronden neergelegd voor leden van een rekenkamercommissie. Het is aan de gemeenten zelf om daarvoor regels te stellen. In de praktijk geldt ook voor rekenkamercommissies dat leden vooral ontslagen zijn op eigen verzoek. Door de kortere benoemingstermijnen, het groter aantal leden van rekenkamercommissies en de 'lossere' aanstellingen is het verloop onder leden van een rekenkamercommissie groter dan dat onder rekenkamers.

Aanbevelingen

Denk bij de keuze tussen instelling van een rekenkamer of een rekenkamercommissie goed na over de vraag hoe je de relatie ziet tussen gemeenteraad en rekenkamer. Het meest wezenlijke verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie is dat voor een rekenkamer veel wettelijk is geregeld, vooral op het gebied van onafhankelijkheid. Met de keuze voor een rekenkamer of rekenkamercommissie maakt de gemeenteraad dus vooral een keuze om al of niet zelf invulling te kunnen geven aan en invloed uit te oefenen op dit orgaan. Bij de keuze voor een rekenkamer is die vrijheid beperkt. Een rekenkamer, voorzien van ambtelijke ondersteuning, is wel duurder.

Zorg bij de instelling van een Rekenkamercommissie er wel voor, dat de onafhankelijkheid voldoende geregeld wordt. De raad stelt daarvoor zelf de regels op.

Kleinere gemeenten moeten overwegen of het niet beter is om op het gebied van de rekenkamer(functie) samen te werken met buurgemeenten. Dat is efficiënter, zorgt voor meer deskundigheid of maakt intergemeentelijke vergelijking makkelijker.

Zorg voor goede afspraken over de manier van verslaglegging van de rekenkamer aan raad en college.

Zorg bij de benoemingstermijn van leden van de rekenkamer voor een goede balans tussen continuïteit en vernieuwing.

Voorbeeld: Ontwikkeling in de onafhankelijkheid van de Rekenkamer: de commissie Utrecht

1997-2000

De gemeenteraad van Utrecht stelde in 1997 een rekenkamercommissie in bestaande uit 5 raadsleden. Het doel van de oprichting van de commissie was het verbeteren van het functioneren van de gemeente en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad. De commissie kreeg als taak het zelfstandig uitvoeren van onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid en de organisatie.

2000-2005

Na een evaluatie in 2000 bleek er een behoefte aan een grotere onafhankelijkheid en professionaliteit van de commissie. De samenstelling van de commissie veranderde; in plaats van uit vijf raadsleden bestond ze vanaf 1 januari 2001 uit vier raadsleden en drie externe leden. De voorzitter werd gekozen uit de externe leden. Bovendien werd de onafhankelijkheid vergroot doordat de commissie de keuze van haar onderzoeksonderwerpen niet meer ter goedkeuring aan de raad hoefde voor te leggen.

2005-heden

Met het eindigen van de benoemingsperiode van de leden in 2004 was de gemeenteraad voorstander van een 'echte' onafhankelijke rekenkamer volgens het collegemodel. Sindsdien bestaat de rekenkamer Utrecht uit 3 externe leden en een plaatsvervangend lid. Deze rekenkamer is gebaseerd op de bepalingen van de wettelijke onafhankelijke rekenkamer.

2 Rol, inrichting en organisatie

2.3 De juridische status van de rekenkamer

Han Warmelink

Zoals gezegd kunnen gemeenten zelf kiezen welke vorm zij willen geven aan de lokale rekenkamer. Sommige gemeenten kiezen voor de onafhankelijke rekenkamer, maar vele andere hebben gekozen voor een eigen inkleuring van de rekenkamerfunctie, bijvoorbeeld in de vorm van een rekenkamercommissie. In dat geval gaat het om een commissie van de raad, waarbij de gemengde commissie veruit favoriet is: naast raadsleden bestaat de commissie dan uit één of meerdere externe leden.¹

De rechtsgevolgen van de keuze voor een rekenkamer of een rekenkamercommissie blijken echter niet steeds goed te worden overwogen. In dit hoofdstuk staat dan ook de vraag centraal wat nu eigenlijk de juridische status is van een lokale rekenkamer of van een lokale rekenkamercommissie. Moet een rekenkamer of rekenkamercommissie al dan niet als orgaan van de gemeente worden beschouwd? Is een rekenkamer(commissie) een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht? En zo ja, wat zijn daarvan dan de consequenties? Ook wordt aandacht besteed aan rekenkamers die door meerdere gemeenten gezamenlijk zijn ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

2.3.1 Aandacht voor de rechtsvorm

De aandacht voor de rechtsvorm van rekenkamers is om verschillende redenen van belang.

In de eerste plaats omdat die rechtsvorm *de verhouding bepaalt tot de andere gemeentelijke organen*: de raad, het college en de burgemeester. In dat verband kunnen zich verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke problemen voordoen. Bij voorbeeld problemen bij de benoeming en het ontslag van de leden, de vaststelling van de begroting van de rekenkamer of de bemoeienis van die andere gemeentelijke organen met de werkwijze van de rekenkamer. Maar ook de mogelijkheid om personeel aan te trekken of te ontslaan en de financiële gevolgen van een arbeidsconflict worden mede bepaald door de gekozen rechtsvorm.

In de tweede plaats is ook *de relatie van de rekenkamer tot derden* mede afhankelijk van de gekozen rechtsvorm. Dat geldt bij voorbeeld als de Rekenkamer zelfstandig onderzoek wil uitbesteden aan een private organisatie, maar ook als burgers verzoeken om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur of klachten hebben over het optreden van de re-

¹ Zie hiervoor hoofdstuk 2.2.

kenkamer.² Tenslotte kan de keuze voor een rekenkamer dan wel een rekenkamercommissie van betekenis zijn bij mogelijke aansprakelijkheidsclaims van derden, als deze door de rapportages van de rekenkamer of -commissie schade mochten onder- vinden.

De behandeling van deze vraagstukken wordt voorafgegaan door een korte analyse van de ontstaansgeschiedenis van de lokale rekenkamerfunctie, waarbij duidelijk wordt waarom de Gemeentewet op vele van de hierboven gestelde vragen zelf geen antwoord biedt.

2.3.2 Een beetje historie

Aanleiding

De verplichting voor gemeenten om werk te maken van de ‘rekenkamerfunctie’ vindt haar oorsprong in het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie.³ Deze Staatscommissie pleitte er voor dat gemeenten een onafhankelijke rekenkamer dan wel een ‘rekenkamerachtige’ onderzoekscommissie zouden instellen, specifiek belast met onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid en bestuur.

De commissie vond dat de rekenkamerfunctie wettelijk verankerd zou moeten worden, maar de *invulling* ervan zouden de gemeenten zelf moeten kunnen bepalen. Met betrekking tot de verschillende varianten die in de praktijk al her en der tot ontwikkeling waren gekomen had de Staatscommissie geen duidelijke voorkeur. Uit de beschrijving van die varianten komt echter wel duidelijk naar voren welke invulling van de rekenkamerfunctie de Staatscommissie wenselijk acht.

Varianten

De eerste variant sloot nauw aan bij de door de Staatscommissie voorgestelde dualisering van het gemeentelijk bestuur: die van een rekenkamercommissie, een commissie van de raad en werkend in opdracht van de raad. De rekenkamercommissie zou uit de raad gekozen kunnen worden, maar voor de uitvoering van onderzoek ook gebruik kunnen maken van externe deskundigen. De tweede variant bestond uit een onafhankelijke rekenkamer, bestaande uit externe leden en zelfstandig in de keuze van onderwerpen. Mede door de verplichting tot rapportage aan de raad zou ook de onafhankelijke rekenkamer bijdragen aan een versterking van de positie van de raad.

In de Gemeentewet zouden de basisvoorwaarden van de onafhankelijke rekenkamer moeten worden vastgelegd, te weten:

- een nauwkeurige taakomschrijving;
- een vaste benoemingstermijn in verband met de gewenste onafhankelijkheid;
- de erkenning van de bevoegdheid tot vaststelling van de eigen agenda;
- een opsomming van de onderzoeksbevoegdheden;
- de rapportageverplichtingen.

² Deze beide onderwerpen worden hierna in hoofdstuk 2.6 toegelicht.

³ Dualisme en lokale democratie, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 254-257.

De voorstellen die de Staatscommissie op dit punt had gedaan werden ten dele overgenomen in het wetsvoorstel over de Dualisering van het gemeentebestuur.⁴ Ondanks kritiek van de Raad van State, die de mogelijkheid van lichtere varianten bepleitte, werd de onafhankelijke rekenkamer in dit wetsvoorstel voor iedere gemeente verplicht gesteld. Daarbij werd het aan gemeenten overgelaten om al dan niet te kiezen voor een gemeenschappelijke rekenkamer. Het advies van de Raad van State was wel aanleiding voor de regering om de gemeenten bij de inrichting van de rekenkamer enige vrijheid te laten; zowel een één- als meerhoofdige (al dan niet gemeenschappelijke) rekenkamer werd mogelijk geacht.⁵

Kritiek Tweede Kamer

In de Tweede Kamer werd verschillend geoordeeld over het voorstel van de regering.⁶ Brede steun bestond voor een versterking van de 'rekenkamerfunctie'. De verplichte invoering van een rekenkamer werd echter, mede met een beroep op de autonomie van gemeenten, door een meerderheid afgewezen, omdat men die verplichting te zwaar en te ingrijpend vond.⁷ Dit meerderheidsstandpunt werd verwoord in een amendement-De Cloe c.s. waarin de gemeenten de mogelijkheid werd geboden af te zien van instelling van een rekenkamer, op voorwaarde dat ze wel regels vastlegde voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie.⁸ De eis dat de (uitoefening van de) rekenkamerfunctie in ieder geval 'onafhankelijk' diende te zijn, werd daarbij niet gesteld.

Vragen Eerste Kamer

In de Eerste Kamer werd uitdrukkelijk de vraag aan de orde gesteld of de consequentie van het aangenomen amendement zou kunnen zijn, dat de rekenkamerfunctie wordt georganiseerd in privaatrechtelijke verbanden of daaraan wordt uitbesteed. Ook wilde de Eerste Kamer weten of een rekenkamerfunctie ook door één persoon kan worden uitgeoefend en welke vrijheid de raad heeft bij benoeming en ontslag van de leden van een raadscommissie, indien deze met de rekenkamerfunctie is belast.⁹

Opvatting regering

Het antwoord van de regering luidde, dat inschakeling van privaatrechtelijke rechtspersonen bij de rekenkamerfunctie niet bij voorbaat is uitgesloten. De regering achtte het overigens aannemelijk dat de rekenkamerfunctie steeds door personen wordt uitgeoefend.¹⁰

4 Kamerstuk 27751.

5 Kritiek van de Raad van State was er ook op de ruime taakomschrijving van de gemeentelijke rekenkamer en de summere en van de Comptabiliteitswet afwijkende beschrijving van de taken en bevoegdheden, TK 2000-2001, 27751, A, p. 17-20.

6 De verschillende standpunten komen tot uitdrukking in het verslag (TK 2000-2001, 27751, nr. 5, p. 44-47) en worden betrekkelijk uitvoerig toegelicht tijdens het wetgevingsoverleg (27751, nr. 72).

7 Dit standpunt had de Tweede Kamer eerder al tot uitdrukking gebracht met de aanvaarding van de motie Noorman-Den Uyl en Luchtenveld (TK 1999-2000, 26906, nr. 11) in het kader van de behandeling van het voorstel van Wet financiering decentrale overheden.

8 TK 2000-2001, 27751, nr. 56, leidend tot de formulering van de huidige artikelen 81a en 81oa Gemeentewet.

9 EK 2001-2002, 27751, nr. 10a, p. 29-30.

10 Zie in dit verband ook de formulering van art. 213a lid 3 Gemeentewet.

Het kenmerkende onderscheid tussen rekenkamer en rekenkamerfunctie was, volgens de regering, dat de rekenkamerfunctie ook kan worden uitgeoefend door een raadslid of een lid van een gemeentelijke commissie. De raad behoudt in elk geval de vrijheid, aldus de regering, om leden van een raadscommissie te benoemen of te ontslaan, ook als die commissie met de rekenkamerfunctie is belast.¹¹

Conclusie

Deze korte uiteenzetting maakt duidelijk, dat de wetgever zich lange tijd gericht heeft op de verplichte instelling van onafhankelijke rekenkamers. Pas in de eindfase kwam met de aanneming van het amendement-De Cloe c.s. een heel andere invulling van de rekenkamerfunctie in beeld. Sindsdien is de wetgever er niet in geslaagd (zo men wil: in gebreke gebleven om) de Gemeentewet aan te passen aan of in te laten spelen op de keuze die veel gemeenten hebben gemaakt. De consequentie daarvan is, dat veel rekenkamers in de praktijk worden geconfronteerd met juridische vraagstukken die zij zelf maar moeilijk kunnen oplossen.

2.3.3 Lichamen, organen en bestuursorganen

Zoals in het voorgaande hoofdstuk al beschreven is, zijn de bevoegdheden tot onderzoek van een rekenkamer en een rekenkamercommissie niet gelijk: de rekenkamer bezit op grond van de wet de bevoegdheden zoals genoemd in de artikelen 183 en 184 Gemeentewet, terwijl een rekenkamercommissie dergelijke bevoegdheden door de raad toebedeeld moet krijgen.¹²

De rekenkamer is een zelfstandig orgaan van de gemeente met eigen wettelijke bevoegdheden. Een rekenkamercommissie is wel een gemeentelijk orgaan, maar heeft geen wettelijk bepaalde bevoegdheden. Ze is een commissie van de raad, ingesteld op basis van art. 84 Gemeentewet, en de samenstelling en bevoegdheden worden door de raad bepaald. In beginsel is de commissie dan ook, zoals elke andere commissie maar anders dan een 'echte' rekenkamer, ondergeschikt aan de raad, zij het dat vaststaat dat de raad niet bevoegd is om de agenda (de keuze van onderwerpen van onderzoek) van de commissie te bepalen. Daarin is de rekenkamercommissie even autonoom als een rekenkamer, ook al maken raadsleden deel uit van die commissie.¹³

Rekenkamer(commissie) bestuursorgaan

Een kwestie van andere orde is of de rekenkamer en de rekenkamercommissie ook bestuursorganen zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Als dat zo is, dan zijn zij namelijk onderworpen aan tal van bestuursrechtelijke regels die zich tot dergelijke bestuursorganen richten.

Uit de parlementaire behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur blijkt dat gemeentelijke rekenkamers inderdaad

¹¹ EK 2001-2002, 27751, nr. 10b, p. 61.

¹² De vraag of de raad wel bevoegd is om zonder wettelijke grondslag verregaande bevoegdheden zoals genoemd in art. 184 (bevoegdheden die de raad zelf niet heeft) toe te delen, worden buiten beschouwing gelaten.

¹³ Dat blijkt uit een tweetal vernietigingsbesluiten van 1 november 2006, Staatsblad 2006, nrs. 572 en 573. Zie daaromtrent H.G. Warmelink, Interpretatief gerommel rond rekenkamers, NJB 22 febr. 2008, nr. 8, p. 450-453.

de status van bestuursorgaan hebben.¹⁴ Maar of ook een gemeentelijke rekenkamercommissie bestuursorgaan is, valt niet met absolute zekerheid te zeggen.¹⁵

Uitbesteding rekenkamerfunctie

Er zijn enkele gemeenten die de uitoefening van de publieke rekenkamerfunctie hebben toevertrouwd aan een private persoon of rechtspersoon. De definitie van een bestuursorgaan sluit niet uit dat ook een private (rechts)persoon die status kan hebben of die functie kan vervullen. Wie met de zelfstandige uitvoering van de gemeentelijke rekenkamerfunctie wordt belast, valt dan ook onder de gegeven definitie. De status bestuursorgaan sluit een privaatrechtelijke invulling van een publiekrechtelijke bestuursfunctie dan ook niet uit.¹⁶

Gemeenschappelijke rekenkamer

Zoals in het voorgaande hoofdstuk al beschreven, hebben sommige gemeenten gekozen voor een gemeenschappelijke rekenkamer of een gemeenschappelijke invulling van de rekenkamerfunctie. In enkele gevallen doen zij dat op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De Wgr biedt de mogelijkheid een *openbaar lichaam* (met rechtspersoonlijkheid) in te stellen, maar 'in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen' kan bij de regeling ook een *gemeenschappelijk orgaan* in het leven worden geroepen. De instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer is bij uitstek zo'n 'bijzonder geval'.¹⁷

Belangrijk is wel zich te realiseren, dat een openbaar lichaam iets anders is dan een gemeenschappelijk orgaan. Een openbaar lichaam (een bestuurslaag) heeft niet alleen rechtspersoonlijkheid (en kan dus zelfstandig rechtshandelingen verrichten), maar heeft ook een eigen vermogen. Voor een gemeenschappelijk orgaan, onderdeel van meerdere openbare lichamen oftewel publieke rechtspersonen, geldt dat allemaal niet. Ook gemeenschappelijke organen zijn, net als een door een enkele gemeente ingestelde rekenkamer, voor het verrichten van rechtshandelingen afhankelijk van andere organen van die gemeente(n).

In dit kader is de vraag aan de orde of het wel terecht is dat gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies het predikaat bestuursorgaan dragen. Dat is eigenlijk niet het geval. Op landelijk niveau zijn onafhankelijke organen, personen of colleges zoals de rechterlijke macht, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer uitgezonderd van de categorie bestuursorgaan.¹⁸ Ook gemeentelijke ombudsmannen en ombudscommissies zijn uitgezonderd en dat zou ook moeten gelden voor gemeentelijke rekenkamers, zoals we terecht lezen in de Memorie van Toelichting bij de Wet Dualisering Gemeente-

¹⁴ TK 2000-2001, 27751, nr. 3, p. 71.

¹⁵ Voor gemeentelijke bezwaarschiffencommissies is dat wel met zoveel woorden vastgesteld, zie RvS Afd. Bestuursrechtspraak 19 maart 2003, AB 2003, 301 6 aug. 2003, AB 2004, 140.

¹⁶ Men denke in dit verband aan het particuliere APK-station dat publiekrechtelijke besluiten neemt tot het al dan niet goedkeuren van een auto.

¹⁷ Zie art. 81L Gemeentewet, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar art. 8 lid 2 WGR (het instellen van een gemeenschappelijk orgaan).

¹⁸ De uitgezonderde organen hebben alle wetgevende, adviserende of geschilbeslechtende taken en verrichten derhalve geen bestuurlijke handelingen. Op grond van de Awb, art. 1, lid 3 wordt een uitgezonderd orgaan, persoon of college wel als bestuursorgaan aangemerkt als het besluiten neemt of handelingen verricht ten aanzien van ambtenaren die voor dat orgaan, die persoon of dat college werkzaam zijn.

bestuur. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen, zo staat daar, is in een aantal opzichten eigenlijk niet goed toegespitst op een onafhankelijk orgaan als de rekenkamer: "De Wgr beschermt immers bij uitstek de controle op en het afleggen van verantwoording door openbare lichamen en gemeenschappelijke organen, terwijl dergelijke controle en verantwoording in strijd zijn met de beoogde onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen."¹⁹

Conclusie

Het is de hoogste tijd dat lokale rekenkamers worden uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan. Of dat ook zou moeten gelden voor (alle typen) rekenkamercommissies is niet helemaal zeker, maar als ombudscommissies zijn uitgezonderd, valt niet goed in te zien waarom rekenkamercommissies wel bestuursorgaan zouden moeten zijn. Bovendien blijft een rekenkamercommissie altijd 'onderdeel' van de raad als bestuursorgaan, zodat een belanghebbende burger langs die lijn een aanspreekpunt heeft voor een verzoek, een klacht of een bezwaar.

2.3.4 Consequenties van de juridische typering voor de rekenkamer

De vraag is, wat nu precies de plaats is van de Rekenkamer binnen het geheel van de gemeente. De Gemeentewet zegt daar weinig over; ze bevat alleen enkele bepalingen die het 'krachtenveld' aangeven waarbinnen de rekenkamer opereert. Zo zegt art. 81j dat *de raad* de rekenkamer de nodige middelen ter beschikking stelt voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden, maar wat dan precies 'nodig' is blijft ongewis.

Ook wordt bepaald dat *het college* zoveel ambtenaren van de rekenkamer benoemt als nodig zijn voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden, maar ook hier is niet duidelijk wat 'nodig' is. De benoemde ambtenaren mogen volgens dezelfde bepaling niet tevens werkzaamheden voor een ander orgaan van de gemeente verrichten en zijn ter zake van hun werkzaamheden ook slechts verantwoording schuldig aan de rekenkamer.²⁰

Toekenning privaatrechtelijke bevoegdheden

Een rekenkamer heeft als orgaan van de gemeente zelf geen rechtspersoonlijkheid. Ze kan dus niet zelfstandig privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, maar alleen namens de rechtspersoon (het openbaar lichaam) waarvan zij onderdeel is.²¹

En omdat de Gemeentewet op dit vlak geen bevoegdheden toekent aan de rekenkamer, zullen deze bevoegdheden moe-

19 TK 2000-2001, 27751, nr. 3, p. 68-69. Terecht wordt opgemerkt dat er, anders dan bij instelling van 'gewone' gemeenschappelijke organen, geen sprake is van overdracht van bevoegdheden aan de rekenkamer door de gemeenschappelijke bestuursorganen, in casu de gemeenteraden. De (gemeenschappelijke) rekenkamer beschikt over eigen bevoegdheden die direct aan de rekenkamer zijn geattribueerd en zij neemt geen bevoegdheden van de raad over.

20 De praktijk laat zien dat ondersteunende werkzaamheden vaak worden verricht door medewerkers van de griffie. Deze worden niet door het college maar door de raad benoemd op grond van art. 107e Gemeentewet. Hoe deze praktijk zich verhoudt tot het genoemde art. 81j lid 2, laat ik maar even buiten beschouwing.

21 Op grond van art. 1 lid 1 BW (boek 2) bezitten de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, rechtspersoonlijkheid.

ten worden toegekend door andere, daartoe wel bevoegde organen van de gemeente. Anders gezegd: als orgaan van het openbaar lichaam gemeente kan de rekenkamer optreden namens de gemeente, maar alleen als zij van andere organen de bevoegdheid heeft gekregen dat lichaam te vertegenwoordigen.

Het voorgaande betekent dus dat het college van B&W de rekenkamer de bevoegdheid moet verlenen om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten namens de gemeente, ter uitvoering van de haar opgedragen taak. Deze bevoegdheid komt immers in beginsel toe aan het college en zal derhalve moeten worden overgedragen aan de rekenkamer.²² Zo ook zal de burgemeester zijn bevoegdheid om de gemeente in en buiten rechte te vertegenwoordigen moeten opdragen aan de voorzitter van de rekenkamer, wil de rekenkamer zelfstandig naar buiten kunnen treden.²³

Omgekeerd kan de rekenkamer de gemeente door feitelijke handelingen natuurlijk wel binden. Als de rekenkamer in haar onderzoek of door haar rapportages onrechtmatige daden zou plegen, dan is het openbaar lichaam gemeente daarvoor civielrechtelijk aansprakelijk. Uiteraard is het denkbaar dat de gemeente de schade vervolgens verhaalt op (leden van) de rekenkamer, maar dat is weer een heel andere kwestie.²⁴

Voor *bestuursrechtelijke* handelingen lijkt dat allemaal wat anders te liggen dan bij de privaatrechtelijke. Als een rekenkamer bij voorbeeld besluit om bij een bepaalde organisatie een onderzoek in te stellen, of om een voor de rekenkamer werkzame ambtenaar te schorsen of te ontslaan²⁵, dan geldt dat als een besluit van het bestuursorgaan rekenkamer. Als de desbetreffende organisatie of ambtenaar het besluit wil aanvechten, dan moet deze bezwaar en beroep instellen bij de rekenkamer. De rekenkamer zal dan dus ook de bevoegdheid toebedeeld moeten krijgen om zichzelf te verdedigen. Wordt de rekenkamer niet (meer) als bestuursorgaan beschouwd, dan ligt dat uiteraard anders.

Financiële positie

De rekenkamer krijgt jaarlijks een hoeveelheid geld toegewezen om haar taken te vervullen. Binnen de kaders van de begroting kan ze vervolgens beslissen over de besteding van dat geld (al zou ook deze bestedingsbevoegdheid strikt genomen gebaseerd moeten zijn op een overdracht door B&W).

De begroting van de rekenkamer is onderdeel van de gemeentelijke begroting. Eventuele overschotten zullen aan het eind van het jaar in beginsel moeten terugvloeien in de kas van de gemeente. Het lijkt mij niet mogelijk dat de rekenkamer als orgaan van de gemeente beschikt over een eigen vermogen.²⁶

22 Art. 160 lid 1 sub e Gemeentewet. De Gemeentewet voorziet wel in de overdracht van deze bevoegdheden aan bestuurscommissies of de dagelijkse besturen van deelgemeenten (art. 165 Gemeentewet), maar niet in de overdracht van bevoegdheden aan de rekenkamer. Ik laat maar even in het midden of er bij de overdracht sprake moet zijn van mandaatverlening (de bevoegdheid wordt dan uitgeoefend uit naam en onder verantwoordelijkheid van B&W) of van delegatie (uitoefening onder eigen naam en verantwoordelijkheid).

23 Art. 171 Gemeentewet. In dit geval zal sprake zijn van verlening van een volmacht tot vertegenwoordiging.

24 Het is ook denkbaar dat leden of medewerkers van de rekenkamer door derden worden aangesproken, maar zij doen er dan goed aan deze claims door te schuiven naar de gemeente als zodanig.

25 Indien deze bevoegdheid door het college van B&W aan de rekenkamer is overgedragen.

26 Er schijnen overigens, vooral gemeenschappelijke, rekenkamers te zijn aan wie wordt toegestaan grote reserves op te bouwen.

De consequentie daarvan is, dat de rekenkamer de bevoegdheid krijgt om personeel aan te stellen of te ontslaan of om onderzoek uit te besteden binnen het beschikbare budget. Vanuit de beoogde onafhankelijkheid van de rekenkamer is dat ook zeer gewenst. Wat er moet gebeuren bij een arbeidsconflict of in het geval dat het uitbestede onderzoek niet tot enig resultaat leidt, is moeilijker aan te geven. De werknemers van de rekenkamer zijn immers in dienst bij de gemeente (of één van de betrokken gemeenten als het gaat om een gemeenschappelijke rekenkamer), en dus zal die gemeente de (financiële) consequenties van het ontslag moeten dragen. Als de Rekenkamer zelf voor dergelijke schadeposten zou moeten opdraaien, zou dat haar activiteiten ernstig kunnen belemmeren.

Conclusie

Het is de bedoeling van de wetgever geweest de rekenkamer een onafhankelijke positie te geven binnen de gemeente. Tegelijkertijd is de rekenkamer een onderdeel (orgaan) van diezelfde gemeente en is ze voor het verrichten van (rechts)handelingen afhankelijk van de toedeling van bevoegdheden door andere gemeentelijke organen. Ook vermogensrechtelijk is de zelfstandigheid van de rekenkamer zeer beperkt. Omdat de wetgever hier vrijwel niets over zegt, is het aan de raad en het college om de rekenkamer de juridische en financiële middelen te verschaffen om haar taken te kunnen vervullen.

Rechtspositie van leden van de rekenkamer

(On)afhankelijkheid van de raad

De beoogde onafhankelijkheid van de leden van de rekenkamer wordt door de Gemeentewet op uiteenlopende manieren gewaarborgd. Zo is er een wettelijk bepaalde benoemingstermijn van 6 jaar²⁷ en er is sprake van de toekenning van een vergoeding voor werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten²⁸. Ook schrijft de wet de verplichting voor een eed of verklaring en belofte van zuivering en van trouw aan de Grondwet af te leggen²⁹.

Het is de raad die de leden benoemt en de genoemde vergoeding vaststelt. Ook moeten de leden hun eed of belofte afleggen in de vergadering van de raad.

Maar ook op andere terreinen dan de rechtspositie van de leden besteedt de Gemeentewet veel aandacht aan de verhouding tussen raad en rekenkamer. Daarbij geeft de Gemeentewet ook in de bepalingen over het contact tussen raad en rekenkamer invulling aan de zelfstandige positie van de rekenkamer. Dat blijkt onder andere uit het voorgeschreven overleg tussen raad en rekenkamer bij (her)benoemingen³⁰ en bij de vaststelling van de begroting van de rekenkamer³¹.

Opvallend is dat een algemene bepaling zoals die bestaat voor de ombudsman bij de rekenkamer ontbreekt. Voor de ombudsman geldt volgens art. 81t lid 2: 'De ombudsman ontvangt ter zake van de uitoefening van zijn werkzaamheden geen instructies, noch in het algemeen, noch voor een enkel geval.' De relatie tussen de rekenkamer en het college van B&W is

27 Art. 81c lid 1 Gemeentewet. Lid 4 staat herbenoeming toe.

28 Art. 81k Gemeentewet.

29 Art. 81g Gemeentewet.

30 Art. 81c lid 5 Gemeentewet.

31 Art. 81j lid 1 Gemeentewet. Voor gemeenschappelijke rekenkamers zie de artikelen 34-35 Wgr.

nauwelijks uitgewerkt, hoewel daartoe wel degelijk aanleiding bestaat, zoals voor het verrichten van privaatrechtelijke handelingen.

Incompatibiliteiten

De Gemeentewet verklaart tal van functies en werkzaamheden onverenigbaar met het lidmaatschap van de rekenkamer. Die onverenigbaarheid is bedoeld om de onafhankelijkheid van de rekenkamer te garanderen, maar ook om (de schijn van) partijdigheid te vermijden.

Bij de gemeentelijke ombudsman geeft de wet een generieke en sobere bepaling³², maar voor de leden van de rekenkamer geldt een hele lijst van onverenigbare betrekkingen.³³ Merkwaardig genoeg is deze lijst ook nog tamelijk arbitrair, want het is moeilijk uit te leggen waarom een lid van een gemeentelijke rekenkamer niet tevens rijks- of provinciaal ambtenaar mag zijn, belast met het toezicht op de gemeente, maar wel lid van Provinciale Staten.³⁴

Verboden werkzaamheden en schorsing

Art. 81h Gemeentewet stelt beperkingen aan de handelingen die een lid van de rekenkamer mag verrichten ten behoeve van de gemeente. Een belangrijke beperking is dat een lid van de rekenkamer niet rechtstreeks of middellijk een overeenkomst mag aangaan betreffende het aannemen van werk of het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werk.³⁵ Later in deze handreiking zullen we hier nader op ingaan.

Omdat de raad de leden van de rekenkamer benoemt, ligt het ook voor de hand dat de raad de leden bij ernstig disfunctioneren kan schorsen of zelfs ontslaan.³⁶ De gronden waarop de raad dat kan doen zijn in deze handleiding beschreven bij onderdeel 2.2.7.

2.3.5 Conclusies en aanbevelingen

Als een gemeente kiest voor instelling van een rekenkamer, dan geeft de wet daaromtrent regels die vooral betrekking hebben op de onafhankelijkheid van de rekenkamer, zowel in samenstelling als in de uitvoering van taken. Weinig aandacht is er voor de organieke plaatsbepaling van de rekenkamer in gemeentelijk verband en dan met name voor de mogelijkheden

³² Art. 81r Gemeentewet.

³³ Art. 81f Gemeentewet.

³⁴ Het 'omgekeerde' is nog vreemder: art. 79f Provinciewet verklaart het lidmaatschap van een deelraad van een in de betrokken provincie gelegen deelgemeente onverenigbaar met het lidmaatschap van een provinciale rekenkamer, maar het lidmaatschap van de raad van een in de betrokken provincie gelegen gemeente (abusievelijk?) niet.

³⁵ Dat vloeit voort uit art. 15 lid 1 sub d onder 1e en 2e Gemeentewet, dat door art. 81h van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Van dit verbod kunnen Gedeputeerde Staten op grond van het 2e lid ontheffing verlenen.

³⁶ Hier is aansluiting gevonden bij de regelingen omtrent schorsing en ontslag van de Nationale Ombudsman (benoemd en ontslagen door de Tweede Kamer) en van gemeentelijke ombudsfunctionarissen (benoemd en ontslagen door de raad), die eveneens voor een bepaalde tijd worden benoemd. Leden van de Algemene Rekenkamer worden voor het leven (voor onbepaalde tijd) benoemd bij Koninklijk Besluit en kunnen op functionele gronden alleen door de Hoge Raad worden geschorst en ontslagen. Deze regeling sluit weer aan bij de benoeming en het ontslag van voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht.

en bevoegdheden om al dan niet zelfstandig deel te nemen aan het rechtsverkeer. Daarin is de rekenkamer sterk afhankelijk van de overdracht van bevoegdheden door raad en college van B&W.

Ook als de gemeente kiest voor een rekenkamer en niet voor een rekenkamercommissie zal het gemeentebestuur dus enkele kwesties zelfstandig moeten regelen. De volgende juridische vraagstukken vereisen bijzondere aandacht van raad en college:

- Ga na of de (gemeenschappelijke) rekenkamer de bevoegdheid overgedragen heeft gekregen om deel te nemen aan het rechtsverkeer;
- Probeer helder vast te leggen wie de financiële en arbeidsrechtelijke consequenties draagt van een conflict binnen de (gemeenschappelijke) rekenkamer;
- Ga na of de vermogensrechtelijke positie van de (gemeenschappelijke) rekenkamer in overeenstemming is met de positie die Gemeentewet (en WGR) de rekenkamer toebedelen.

2 Rol, inrichting en organisatie

2.4 De juridische status van de rekenkamercommissie

Han Warmelink

In de vorige paragraaf zijn we ingegaan op de gevolgen van de juridische positie van rekenkamers. In deze paragraaf gaan we in op die van de rekenkamercommissies.

2.4.1 Rechtshandelingen door een rekenkamercommissie

Verschillende wetsartikelen die gelden voor rekenkamers zijn ook van toepassing op de rekenkamercommissies, zoals de artikelen 182 (taakstelling), 184a (toezicht op interne accountants) en 185 (rapportageverplichtingen). De verdere invulling is kennelijk vrij. Juist dan is de gekozen rechtsvorm van grote betekenis.

In veel gevallen zullen gemeenten in de verordening voor een rekenkamercommissie aansluiting zoeken bij de regeling voor rekenkamers, maar die regeling is niet zonder meer toe te passen op een rekenkamercommissie – en zeker niet op een uitbesteding van de rekenkamerfunctie aan een derde partij.

Voor de rechtspositionele bepalingen, de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie, de bevoegdheden tot onderzoek en bijvoorbeeld ook voor de bedrijfsvoering zullen gemeenten aparte regels moeten instellen.

Rechtsvorm en rechtshandelingen

Bij de organisatie van een rekenkamercommissie is de raad geheel vrij, dit uiteraard behoudens de bepalingen van de Gemeentewet wat betreft het instellen van raadscommissies.

De gemeente staat dan voor een aantal vragen, zoals:

- Wie regelt de ondersteuning van de rekenkamercommissie?
- Zijn de ondersteunende medewerkers alleen voor de rekenkamercommissie werkzaam of ook voor de raad of het college?
- Beschikt de commissie over een eigen budget of is dat afgeleid en onderdeel van het budget van de raad?
- Kan de raad verantwoording vragen van de rekenkamercommissie of anderszins toezicht uitoefenen op deze commissie?
- Wie kan er privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten namens de commissie en van wie ontvangt de rekenkamercommissie daartoe dan de bevoegdheid?

Algemene antwoorden op deze vragen zijn eigenlijk maar moeilijk te geven. Raad en college zullen tal van juridische en financiële maatregelen moeten treffen om een rekenkamercommissie de mogelijkheid te geven zelfstandig haar taken te

vervullen. Het gaat dan om het toedelen van een budget, van personeel, maar ook van privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden om zelfstandig aan het rechtsverkeer te kunnen deelnemen. Een zekere mate van zelfstandigheid is een voorwaarde voor het in onafhankelijkheid kunnen uitvoeren van de opgedragen taken.

Rekenkamercommissie als bestuursorgaan

In de vorige paragraaf beschreven we, dat niet met absolute zekerheid te zeggen valt of een gemeentelijke rekenkamercommissie een bestuursorgaan is.

Wel maakt de bestuursrechtelijke jurisprudentie duidelijk, dat een commissie (of persoon) die publiekrechtelijke besluiten neemt al snel als bestuursorgaan in de zin van de AWB zal worden aangeduid.¹

De consequentie daarvan is dat de rekenkamercommissie (en niet de raad of het college) partij wordt in bezwaar- en beroepsprocedures en in WOB- of klachtzaken. Het is de vraag of dit wenselijk is. Ook is het de vraag of het verenigbaar is met de interne verhoudingen die in de Gemeentewet zijn geregeld tussen de raad en haar commissies en zeker ook met de functie die een rekenkamercommissie heeft te vervullen.

2.4.2 Rechtspositie van leden van de rekenkamercommissie (On)afhankelijkheid van de raad

Gemeenteraden die het wenselijk vinden om, via raadsleden, voeling te houden met en invloed te hebben op de rekenkamerfunctie kiezen meestal voor een rekenkamercommissie. Bijkomend voordeel is dat de leden van een rekenkamercommissie voor een kortere periode dan 6 jaar kunnen worden benoemd. Ook dat biedt de mogelijkheid de invulling van de rekenkamerfunctie enigszins te sturen.

Het staat vast dat de raad, anders dan bij 'gewone' raadscommissies, geen dwingende invloed kan uitoefenen op de onderzoeksagenda van een rekenkamercommissie.² Toch kan het geluid van de raad via de raadsleden in de commissie beter worden ingebracht dan bij een 'gewone' rekenkamer. Deze inbreng kan, naast de deskundigheid van externe leden, uiteraard zeer nuttig zijn, al zal toch ook de onafhankelijkheid van de commissie en van haar leden gewaarborgd moeten worden.

Wettelijk kader

Op het gebied van de rechtspositie van de leden geeft de Gemeentewet weinig voorschriften. Eigenlijk stelt de wet alleen de regeling van incompatibiliteiten die voor rekenkamers geldt van overeenkomstige toepassing op 'personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen' (uiteraard met dien verstande dat deze personen wel lid van de raad of van een commissie van de betrokken gemeente kunnen zijn).³ Omdat de wet verder geen voorschriften geeft, zal de raad de rechtspositie van zowel interne als externe leden van een rekenkamercommissie zelf nader moeten bepalen.

1 Zie de eerder genoemde uitspraken RvS Afd. Bestuursrechtspraak 19 maart 2003, AB 2003, 301 en 6 aug. 2003, AB 2004, 140.

2 Zie de eerder genoemde vernietigingsbesluiten van 1 november 2006, Staatsblad 2006, nrs. 572 en 573.

3 Art. 81oa lid 3 juncto art. 81f Gemeentewet. Dat leden van een rekenkamercommissie ook lid van 'een commissie van de betrokken gemeente' kunnen zijn, is een ongelukkige formulering. Zo'n commissie kan immers ook een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie ex art. 83 zijn en deze combinatie lijkt niet gewenst.

Daarbij ligt het voor de hand te handelen naar analogie van de wettelijke regels en waarborgen die gelden voor leden van een 'echte' rekenkamer, met inachtneming van de wettelijke regels die op raadsleden en/of commissieleden van toepassing zijn.

Rechtspositie niet-raadsleden

Veel gemeenten hebben er voor gekozen om naast raadsleden ook niet-raadsleden in een rekenkamercommissie te benoemen. Voor hen geldt als gezegd dezelfde regeling van incompatibiliteiten als voor leden van een rekenkamer. Voor het overige is het aan de raad om hun rechtspositie te bepalen. De raad bepaalt de duur van de aanstelling, het al dan niet afleggen van een eed of belofte, de mogelijkheden tot schorsing, tussentijds ontslag en herbenoeming en de vergoeding voor werkzaamheden en onkosten.

Uiteraard kan de raad de wettelijke regelingen voor rekenkamers van overeenkomstige toepassing verklaren, maar dat hoeft niet. Ook kan de raad aansluiting zoeken bij de regeling voor de instelling van commissies en de bezoldiging van externe leden daarvan.⁴ Een belangrijk punt in dat geval is de vraag of het de externe leden is toegestaan tegen betaling onderzoek te doen voor de rekenkamercommissie. Cruciaal daarbij is of art. 81h Gemeentewet (verboden werkzaamheden) van overeenkomstige toepassing is of wordt verklaard op de rekenkamercommissie.

Rechtspositie raadsleden

De in de vorige paragraaf beschreven incompatibiliteitenregeling heeft weinig meerwaarde voor de raadsleden in een rekenkamercommissie. Voor raadsleden geldt immers al een algemene regeling van incompatibiliteiten⁵ die sterk lijkt op die voor leden van de rekenkamer(commissie).

Ook de regeling voor het verrichten van verboden werkzaamheden⁶ geldt voor alle raadsleden; dat hoeft niet nog eens apart voor de interne leden van een rekenkamercommissie te worden geregeld. Ook hebben de leden van de raad al een eed of belofte afgelegd – het is wat overdreven om die te herhalen als de leden toetreden tot de rekenkamercommissie. Het is niet duidelijk of een raadslid kan worden geschorst of ontslagen als lid van een gemeentelijke (rekenkamer)commissie. Wie dat zou kunnen doen en op welke gronden is in het hoofdstuk over commissies niet geregeld. Ook de bepalingen met betrekking tot de instelling van een onderzoekscommissie bieden op dit punt geen houvast.⁷ Het is zeer de vraag of de raad de bepalingen voor schorsing en ontslag zoals die voor een rekenkamer gelden van overeenkomstige toepassing mag verklaren op raadsleden die deel uitmaken van een rekenkamercommissie. Wel geeft de wet regels ten aanzien van de beloning van raadsleden die lid zijn van een commissie. Daarop wordt in een later hoofdstuk specifiek ingegaan.

4 Opvallend in deze regeling is dat bepalingen omtrent schorsing en ontslag van leden van commissies geheel ontbreken.

5 Art. 13 Gemeentewet.

6 Art. 15 Gemeentewet.

7 Een dergelijke commissie bestaat op grond van art. 155a lid 3 uit te minste drie leden die lid zijn van de raad. Zo'n commissie dient op grond van lid 4 en conform art. 82 lid 3 naar politieke evenredigheid te worden samengesteld. Deze eis geldt weer niet voor een op grond van art. 84 ingestelde (rekenkamer)commissie.

2.4.3 Conclusie

Is besloten tot instelling van een rekenkamercommissie, dan moeten raad en college de positie ervan overwegend zelf bepalen. De wet regelt daaromtrent zo goed als niets.

Enkele punten die aandacht behoeven bij instelling van een rekenkamercommissie zijn hierboven al uitgewerkt, maar worden hieronder nog even kort weergegeven:

- Ga na welke specifieke voorzieningen nodig zijn voor de rekenkamercommissie naast hetgeen de wet bepaalt ten aanzien van (andere) commissies van de raad;
- Regel niet alleen de rechtspositie van de externe leden, maar vooral ook van de interne leden van de rekenkamercommissie;
- Beslis of de regeling van verboden werkzaamheden (art. 15 Gemeentewet) van toepassing moet worden verklaard op externe leden van de commissie;
- Ga na of de rekenkamercommissie de bevoegdheid overgedragen heeft gekregen om deel te nemen aan het rechtsverkeer.

Niet alle vraagstukken met betrekking tot de juridische status van een rekenkamer(commissie) kan de gemeente zelf oplossen. Hierboven is al gebleken dat de wetgever op bepaalde punten gaten zal moeten dichten en/of keuzen zal moeten maken. Daarbij gaat het onder andere om het volgende:

- De organieke plaatsbepaling van de rekenkamer(commissie) is wettelijk gezien op tal van punten onvoldoende geregeld, met name in relatie tot het college. Dit stelt gemeenten voor lastige problemen;
- De wetgever zal zich moeten buigen over de vraag of het gewenst is dat gemeenten alle vrijheid wordt gelaten bij de invulling van de rekenkamerfunctie;
- Gezien de functie van een rekenkamer(commissie) is het niet gewenst dat deze de status van bestuursorgaan heeft.

2 Rol, inrichting en organisatie

2.5 Vergoeding externe leden

Kees Huisman

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de vergoeding die gemeenten kunnen geven aan externe leden van een rekenkamercommissie. In de praktijk blijken er regelingen te bestaan waarbij vraagtekens kunnen worden gezet. Zo komt het regelmatig voor dat externe leden vergoedingen ontvangen op basis van gemaakte uren. In deze paragraaf wordt uitgelegd, waarom dat niet gewenst is.

2.5.1 Wettelijk kader voor de vergoeding

Voor de honorering van leden van een rekenkamer en die van een rekenkamercommissie gelden de bepalingen van de Gemeentewet.

Voor de vergoeding van leden van een *rekenkamer* geeft deze wet in Hoofdstuk IVa een duidelijk kader. In artikel 81k staat dat de leden van de rekenkamer een bij verordening van de raad vastgestelde vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten.

Wat de *rekenkamercommissie* betreft biedt de wet wat meer vrijheid. De raad heeft de mogelijkheid om uiteenlopende vergoedingen aan te bieden.

In de eerste plaats staat in artikel 96 van de Gemeentewet dat leden van een door de raad ingestelde commissie, voor zover zij geen lid van de raad zijn, twee soorten vergoeding ontvangen: één voor het bijwonen van vergaderingen van een commissie en één voor de reis- en verblijfkosten in verband met reizen binnen de gemeente. Die vergoeding moet door de raad bij verordening worden vastgesteld. Daarbij dient de raad het kader van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden in acht te nemen.

Verder kan de raad bij verordening bepalen dat leden van het dagelijks bestuur van een commissie een vaste vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten ontvangen. Deze vergoeding voor werkzaamheden en kosten voor de DB-leden valt echter niet onder genoemd Rechtspositiebesluit.

Is het Rechtspositiebesluit wel van toepassing dan is er nog de mogelijkheid (volgens artikel 15) om een eigen regeling te maken. Zo kan de raad een eigen regeling maken voor een lid dat op grond van specifieke deskundigheid is aangetrokken, maar ook voor een lid waarvan men van mening is dat de vergoeding niet geacht kan worden in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van zijn taak.

2.5.2 Aanvullende vergoedingen

Zoals hierboven al beschreven heeft de gemeenteraad enige vrijheid als het gaat om de vergoeding voor leden van de rekenkamercommissie. De raadsleden kunnen beslissen hen een hogere vergoeding te geven dan gebruikelijk voor commissies. Ook kunnen ze de voorzitter en eventueel andere leden een vaste vergoeding aanbieden. De hoogte daarvan dient door de raad te worden vastgesteld.

Van de mogelijkheid om een hogere vergoeding te geven dan gebruikelijk wordt in de praktijk veel gebruik gemaakt. Bij veel rekenkamercommissies is immers sprake van leden met een bijzondere deskundigheid. Ook de zwaarte van de werkzaamheden is vaak aanleiding tot het geven van een hogere vergoeding.

Aanvullende vergoedingen moeten wel worden vastgelegd in een raadsverordening. Ook hier is transparantie immers een vereiste. Als een rekenkamercommissie vindt dat een aanvullende vergoeding gewenst is, moet ze dat verzoek met motieven omkleed bij de raad indienen.

2.5.3 Honorering leden die zelf onderzoek verrichten

De vraag is of externe leden van een rekenkamercommissie die *zelf* onderzoek doen, in aanmerking komen voor uurvergoedingen. De Gemeentewet verbiedt dat niet expliciet, maar het levert wel risico's op van belangenverstrengeling.

Het gaat hier immers om externe leden die vanuit een (commerciële) onderzoeksfunctie tegen betaling van uur- of dagvergoedingen onderzoek verrichten voor een rekenkamer waar ze zelf deel van uitmaken. Deze leden kunnen dan niet vrij oordelen over nut en noodzaak van het onderzoek, noch over diepgang en reikwijdte ervan.

Daarom verdient een vaste vergoeding de voorkeur.

De rekenkamer(functie) is een orgaan van de gemeente en haar grootste goed is haar gezag. Vergoedingen die vragen oproepen over mogelijke verstrengeling van belangen kunnen dat gezag aantasten.

Sommige gemeenten zoeken oplossingen voor dit probleem, zodat zij de externe leden toch een aparte (uur)vergoeding kunnen bieden voor zelf verricht onderzoek. Zij kiezen bij voorbeeld voor een intern opdrachtgever-opdrachtnemermodel binnen een rekenkamer.

In zo'n model worden de externe leden die het onderzoek tegen betaling verrichten, door de overige leden aangestuurd. Maar ook die oplossing heeft een groot nadeel, want ze is strijdig met de collegiale en zuivere besluitvorming die ten grondslag ligt aan een rekenkamermodel met meerdere door de gemeenteraad benoemde leden.

Ook de oplossing waarbij tevoren een onderzoeksplan wordt ingediend kent zo zijn valkuilen. Zeker, als externe leden die zelf onderzoek doen een gedetailleerd plan indienen, begeleid door een begroting, dan kan de voltallige rekenkamer er haar oordeel over geven en dat leidt tot transparante besluitvorming. Maar hier dreigt het risico dat de verschillende opdrachtnemers uit de rekenkamer(commissie) elkaar de bal toespelen en zich bij de besluitvorming over de onderzoeksvoorstellen dus door valse motieven laten leiden.

Blijven maar 2 oplossingen over:

- Ofwel de leden verrichten zelf onderzoek, maar worden dan via een vaste vergoeding bezoldigd. *Om de collegiale besluitvorming te waarborgen, verrichten alle leden (zo mogelijk bij toerbeurt) zelf onderzoek.*
- Ofwel rekenkamers en -commissies die bij hun onderzoek ondersteuning van derden noodzakelijk achten, kopen die ondersteuning buiten de rekenkamer(commissie) in. Alle leden van de rekenkamer(commissie) kunnen dan in gelijkwaardigheid deelnemen aan de collegiale besluitvorming over onderzoeksdoelen en onderzoeksresultaten. Op die manier ontstaat geen (commerciële) tweedeling binnen een rekenkamer(commissie).

Als er geen duidelijke scheiding is tussen de rol van 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer', is er in feite sprake van functievermenging.

Als commerciële belangen een rol kunnen spelen, heeft men altijd de schijn tegen - hoe oprecht de intentie ook is en hoe zuiver er ook wordt gehandeld. Vooral het principe 'uurtje factuurtje' plaatst het uitvoerende lid in feite in een onmogelijke situatie. Dat dient te allen tijde te worden voorkomen.

Aanbevelingen

Om discussie over schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, dienen externe leden van rekenkamer(commissies) louter te worden beloond op basis van door de raad vastgestelde vaste vergoedingen.

Dat sluit ook aan bij wat binnen het openbaar bestuur gebruikelijk is. Ook gemeenteraadsleden die lid zijn van een rekenkamercommissie ontvangen – uitsluitend – hun vaste raadsvergoeding.

Wanneer er behoefte bestaat om extra onderzoekscapaciteit in te huren, dient die van buiten de rekenkamer(commissie) te komen. Een rekenkamer dient daarvoor budget beschikbaar te hebben.

2 Rol, inrichting en organisatie

2.6 Uitbesteden van de rekenkamer(functie)

Victor Eiff

De wetgever sluit niet uit dat gemeenten een rekenkamer of rekenkamerfunctie uitbesteden aan een private persoon of rechtspersoon (publiek of privaat: stichting, NV, BV of vereniging). In de praktijk zijn er dan ook gemeenten die de uitoefening van de rekenkamer of rekenkamerfunctie geheel hebben toevertrouwd aan een private partij. In de meeste gevallen gaat het om één of meerdere deskundigen die optreden vanuit een private rechtspersoon (onderzoeks- of adviesbureau). Daarbij benoemt de gemeenteraad deze deskundigen als lid van de rekenkamer of rekenkamercommissie (publiekrechtelijk spoor) en tegelijk sluit de raad als opdrachtgever een contract af met het betrokken onderzoeksbureau (privaatrechtelijk spoor).

In dat contract legt de raad onder meer afspraken vast over de uit te voeren taken, de te leveren diensten, de kosten die hiermee zijn gemoeid en de manier waarop verantwoording wordt afgelegd .

Het gaat daarbij in de praktijk altijd om het uitbesteden van de rekenkamerfunctie en niet van een onafhankelijke rekenkamer, zodat we ons hierop concentreren. Voor de rekenkamerfunctie bestaan immers nauwelijks wettelijke voorschriften. Zo is de benoemingstermijn van de leden bij de functie niet vastgelegd. Dat geeft gemeenten de mogelijkheid om voor een periode van één of twee jaar een lid van hun lokale rekenkamer benoemen, waarbij het lid geacht wordt de taken van de rekenkamer te verrichten met behulp van onderzoekscapaciteit vanuit het onderzoeksbureau waarvoor hij of zij werkzaam is. Eén en ander is dan via het publiekrechtelijk spoor (verordening, benoemingsbesluit) en privaatrechtelijk (contract) vastgelegd. In sommige gevallen benoemt de gemeenteraad een plaatsvervangend lid (bij verordening) uit dezelfde onderzoeksorganisatie om de continuïteit van de taakuitvoering voldoende te waarborgen.

Zoals gezegd: de wetgever verzet zich hier niet tegen. Toch kleven er aan het geheel uitbesteden van een rekenkamer of rekenkamerfunctie aan (vertegenwoordigers van) een private organisatie wel enkele bezwaren.

2.6.1 Commerciële aansturingrelatie

Met het geheel uitbesteden van de rekenkamerfunctie met behulp van een contract ontstaat een commerciële relatie (opdrachtgever-opdrachtnemer) tussen raad enerzijds en het orgaan of benoemde personen die dit orgaan vertegenwoordigen anderzijds. Deze relatie staat op gespannen voet met de onafhankelijke positie van de rekenkamer of rekenkamerfunctie ten opzichte van de raad.

Ook als in het contract is opgenomen dat er bijvoorbeeld vrijheid is van onderwerpkeuze en oordeelsvorming voor het or-

gaan of deze personen ('beoordelend element'), dan nog blijft de raad uiteindelijk 'opdrachtgever' en het orgaan of de benoemde 'commercieel afhankelijk'.

Het orgaan of de benoemde leden kunnen niet in volle vrijheid afwegingen maken.

2.6.2 Menging van publieke en commerciële taakuitoefening

Met het volledig uitbesteden van de rekenkamerfunctie ontstaat het risico van vermenging van publieke en commerciële taakuitoefening en daarmee van spanning tussen het private en het publieke belang. Die spanning kan op verschillende manieren zichtbaar worden

- a. Er is een risico van vermenging van taken met en zonder winstoogmerk. De publieke taak dient 'zonder winst-oogmerk' te worden uitgevoerd, Maar dat kan op gespannen voet komen te staan met het tegelijkertijd uitvoeren van private taken 'met winstoogmerk'. Natuurlijk zijn er voorbeelden van 'hybride' organisatie die zowel publieke als private taken uitvoeren (bijvoorbeeld ZBO's en agentschappen). Maar dan gaat het om organisaties waarvan de wetgever heeft bepaald dat ze uitvoerende en op de burger gerichte taken uitvoeren en die vanuit efficiency-overwegingen zijn verzelfstandigd en op afstand van beleid en politiek zijn geplaatst.

De taak van een rekenkamerfunctie speelt zich veel nadrukkelijker af binnen het publieke domein, Het gaat hier immers om één van de checks and balances in het politiek bestuurlijk functioneren van de gemeente. Het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest om juist deze functie op afstand te zetten.

- b. Er is een risico van vermenging van private en publieke belangen, waardoor onafhankelijke oordeelsvorming wordt belemmerd. Als de rekenkamerfunctie volledig wordt uitbesteed aan één commerciële partij (organisatie of benoemde personen), dan ontstaat het risico dat deze partij op grond van andere commerciële contractuele relaties niet meer in staat is zelfstandig en in volle vrijheid afwegingen te maken voor de publieke taakuitoefening.
- c. Er is een risico van "vervolgbelang". De commerciële partij aan wie de rekenkamer volledig is uitbesteed, kan in zijn vrije onafhankelijke oordeelsvorming worden belemmerd als de verlenging van het contract aan de orde is.

2.6.3 Openbaar gezag en bestuursorgaan

De rekenkamer en rekenkamercommissie zijn wettelijke bestuursorganen, waarbij de personen die dit orgaan vertegenwoordigen (benoemde leden) met openbaar gezag zijn bekleed. Als een gemeente de rekenkamer volledig uitbesteedt aan een commerciële organisatie (of personen die deze vertegenwoordigen), dan bestaat het risico van onduidelijkheid over dit openbaar gezag. Er kan bijvoorbeeld onduidelijkheid ontstaan over de toepasselijkheid van publiekrechtelijke regels, zoals de WOB.

Zo kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of deze personen (of de commerciële organisatie die zij vertegenwoordigen) wel volledig aanspreekbaar zijn op dit openbaar gezag en de volledige publiekrechtelijke verantwoordelijkheid dragen.

2.6.4 Benoemingsperiode

Gemeenteraden die kiezen voor een rekenkamerfunctie, waarin de leden benoemd zijn voor een periode van één of twee jaar (een 'proefperiode'), maken die keuze vaak uit voorzichtigheid ('weten wat voor vlees je in de kuip hebt'). Deze relatief korte benoemingsperiode kan de onafhankelijke oordeelsvorming van het lid of de leden schaden. Zij kunnen er belang bij hebben om de gemeenteraad ('opdrachtgever') te sparen, om daarmee de kans op continuering van de contractuele relaties te vergroten. Vanuit dat perspectief zullen leden van zo'n rekenkamerfunctie eerder geneigd zijn om kritische onderzoeken naar het functioneren van de gemeenteraad (als onderdeel van het gehele gemeentelijke bestuur) te vermijden.

2.6.5 Benoeming van leden en plaatsvervangend leden uit dezelfde private (onderzoeks) organisatie

Gemeenteraden die hun rekenkamer volledig hebben uitbesteed aan een commerciële onderzoeksorganisatie besluiten soms, op basis van adviezen van diezelfde onderzoeksorganisatie, om naast een reeds benoemd lid als voorzitter/directeur van de rekenkamerfunctie (dikwijls partner of senior medewerker) een plaatsvervangend lid uit dezelfde onderzoeksorganisatie te benoemen (vaak een minder seniore medewerker). Als argument wordt dan aangevoerd dat dit bijdraagt aan de continuïteit van de functievervulling, een meer gebalanceerde oordeelsvorming door besluitvorming in collegialiteit, gemak van kennis- en gegevensoverdracht en een gemeenschappelijk referentiekader.

In de praktijk brengt dit echter risico's met zich mee. In de eerste plaats kan twijfel ontstaan of het (seniore) lid (voorzitter/directeur) wel daadwerkelijk zijn functie gaat vervullen of dat hij (en de organisatie die hij representeert) zich volledig laat vervangen door het plaatsvervangend lid. Dit risico neemt toe naarmate een dergelijk lid ook door andere gemeenteraden als lid van hun betreffende rekenkamer is benoemd (met in dat geval andere 'achtereenvolgers' vanuit dezelfde commerciële onderzoeksorganisatie). In de tweede plaats kan sprake zijn van ongewenste gezagsverhoudingen als de hiërarchie die in de private organisatie bestaat tussen het lid en het plaatsvervangend lid wordt 'meegenomen' naar de rekenkamer. De beoogde collegiale besluitvorming komt dan onvoldoende van de grond.

Uitbesteden zonder principiële bezwaren

Voor gemeenten die de instelling van een 'echte' onafhankelijke rekenkamer als een te zware opgave zien en daarom bewust kiezen voor een 'lichte' rekenkamerfunctie bestaan er voldoende mogelijkheden om onderdelen van de rekenkamerfunctie uit te besteden zonder bovengenoemde bezwaren. De gemeente kiest dan voor het benoemen van natuurlijke personen als leden van een rekenkamercommissie (raadsleden, externe leden of een combinatie van beide), waarbij de gemeente er vanuit gaat dat deze leden zelf onderzoek verrichten (tegen een vaste vergoeding, zie paragraaf 2.5) of het onderzoek uitbesteden aan bijvoorbeeld private onderzoeksorganisaties. Als de raadsleden of externe leden werkzaam zijn bij een private onderzoeksorganisatie ligt het in de rede, om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden, dat zij dit onderzoek niet uitbesteden aan zichzelf of aan een collega van het onderzoeksbureau waar zij werkzaam zijn.

Aanbeveling

Aan het uitbesteden van de rekenkamerfunctie aan een private partij kleven veel nadelen. Gemeenten die moeite hebben met de zware belasting van een rekenkamer voor het gemeentelijk apparaat kunnen beter kiezen voor een rekenkamercommissie en daarin ook externe leden opnemen.

2 Rol, inrichting en organisatie

2.7 Informatie geven en nemen¹

Iris Brugman

Onderzoek zonder informatie is als koken zonder ingrediënten. Daarom is het voor rekenkamers van cruciaal belang dat ze alle informatie krijgen die ze nodig hebben - vooral van het gemeentebestuur, maar ook van de andere betrokken partijen. Het verkrijgen van informatie van deze partijen is bij voorbeeld van belang om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te kunnen onderzoeken.

Daarnaast moeten rekenkamers zelf ook informatie verstrekken. Een belangrijke functie van een rekenkamer is het transparant maken van het gemeentelijk functioneren. Niet alleen voor de raad, maar zeker ook voor de burgers. Daarom is het belangrijk dat rekenkamers niet alleen informatie ontvangen, maar ook geven.

In deze handreiking gaan we op beide aspecten in; informatie 'nemen' en informatie 'geven'.

Aangezien er in de Gemeentewet op onderdelen verschillen zijn tussen rekenkamer en rekenkamerfunctie/commissie worden deze apart besproken.

2.7.1 Rekenkamer Informatie verkrijgen

De rekenkamer is bevoegd om alle documenten die aanwezig zijn bij het gemeentebestuur te onderzoeken.² Het woord 'documenten' moeten we hier breed opvatten: het gaat niet alleen om papieren stukken, maar ook om digitale informatiedragers. Het gemeentebestuur is verplicht alle inlichtingen te verstrekken waar de rekenkamer om vraagt. En alle documenten betekent dan ook echt *alle*; de rekenkamer heeft ook recht op het onderzoeken van documenten waarop een geheimhoudingsplicht rust. De geheimhoudingsplicht is dan wel van invloed op de vraag in welke mate de rekenkamer informatie openbaar maakt. Hierover later meer.

¹ Dit hoofdstuk is voor een groot gedeelte gebaseerd op de Handreiking informatie geven en nemen, die in 2007 voor de NVRR is opgesteld door Roel Lauwerier, destijds werkzaam bij de Rekenkamer Rotterdam en Iris Brugman, werkzaam bij de Randstedelijke Rekenkamer

² Artikel 183 lid 1 Gemeentewet.

De bevoegdheid om documenten te onderzoeken houdt voor rekenkamers niet op bij de deur van het stadhuis.³ Zoals ook al in paragraaf 2.2.5 is beschreven, hebben de rekenkamers ook het recht documenten van andere instellingen te onderzoeken, met name:

- bij gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente deelneemt,
- van n.v.'s en b.v.'s waarin de gemeente minimaal 50% van de aandelen bezit, en
- van andere instellingen waarbij de gemeente, direct of indirect, een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt met een omvang van minimaal 50% van de baten van de betreffende instelling.

De rekenkamer kan alle documenten over de genoemde instellingen onderzoeken die berusten bij het gemeentebestuur, maar ze mag zich voor nadere inlichtingen ook direct tot de desbetreffende instelling richten. Deze instelling is verplicht om de gevraagde documenten te verstrekken. Als deze documenten daartoe aanleiding geven, heeft de rekenkamer vervolgens de bevoegdheid om bij de instelling een onderzoek in te stellen.

Wel moet de rekenkamer de raad en het college van tevoren op de hoogte stellen van haar voornemen om dit onderzoek in te stellen. Het moge duidelijk zijn dat dit een zware bevoegdheid is waar de rekenkamer zorgvuldig mee dient om te gaan.

Zelfs bij instellingen die niet onder de hierboven genoemde horen kan een rekenkamer trouwens een onderzoek instellen.⁴ Dit staat niet in de wet, maar het kan worden geregeld tussen de gemeente en de desbetreffende instelling. Zo kan een gemeente in de statuten van een stichting/vereniging waarin de gemeente deelneemt, laten vastleggen dat de rekenkamer er onderzoek mag doen. Een dergelijke bepaling kan ook worden opgenomen in subsidievoorwaarden en in leningovereenkomsten en garantiebeschikkingen.

De reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheid van de gemeentelijke rekenkamer valt uiteraard samen met de reikwijdte van het gemeentebestuur: de rekenkamer kan geen onderzoek doen naar het gevoerde bestuur in een buurgemeente. Als een onderzoek gewenst is op een terrein waar verschillende bestuurslagen bij zijn betrokken, dan kan de gemeentelijke rekenkamer slechts onderzoek doen naar het door de 'eigen' gemeente gevoerde beleid. Met andere woorden, als bij voorbeeld een onderzoek gewenst is naar de situatie bij de jeugdzorg, waarbij zowel provincie, bureaus jeugdzorg als gemeenten betrokken zijn, dan moet daarvoor een aparte constructie worden bedacht. Om tot een integraal onderzoek te komen, zouden de deelnemende partijen een samenwerkingsverband in het leven moeten roepen van de provinciale en de gemeentelijke rekenkamers.

³ Artikel 184 Gemeentewet.

⁴ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 70-71

Privacy als sta-in-de-weg?

Bescherming van de privacy van personen is in Nederland scherp geregeld. Dat leidt er wel toe, dat bij ieder diepgaand onderzoek van documenten een tegenstelling kan ontstaan tussen het belang van de onderzoeker en de privacy van betrokken personen. Dat geldt ook voor onderzoeken van de rekenkamer.

In het algemeen geldt dat de rekenkamer, als zij dat nodig acht, ook documenten kan onderzoeken die persoonsgegevens bevatten.⁵

Daar zijn echter uitzonderingen op. Het geldt niet als de documenten gegevens bevatten over iemands godsdienst of levensovertuiging, politieke gezindheid, lidmaatschap van een vakvereniging, of iemands etniciteit, gezondheid, of seksuele leven. Voor deze persoonsgegevens geldt een algemeen verbod om ze te verwerken, dus ook een verbod om ze te verstrekken.⁶

Dit verbod geldt weer niet:

- als een 'zwaarwegend algemeen belang' in het geding is;
- als passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- als de verwerking bij wet is toegestaan dan wel als het College Bescherming Persoonsgegevens ontheffing heeft verleend.⁷

De vraag of de informatiebehoefte van een rekenkamer binnen deze uitzonderingsgrond valt kan niet in z'n algemeenheid worden beantwoord, maar moet van geval tot geval worden bekeken. Hierbij moet ook de rekenkamer zelf een eigen afweging maken. Een weging van de diverse betrokken belangen door bijvoorbeeld het College Bescherming Persoonsgegevens heeft voor een rekenkamer nog niet plaatsgevonden.

Recht op informatie is één, daadwerkelijk krijgen is twee

De Gemeentewet kent geen wegen waarmee de rekenkamer de plicht om informatie te verstrekken langs juridische weg kan afdwingen. De relatie tussen gemeente en rekenkamer is immers bestuurlijk bepaald en niet juridisch.

Natuurlijk zou het kunnen voorkomen dat een rekenkamer tot de overtuiging komt dat ze niet de informatie krijgt die ze nodig heeft. Als de rekenkamer dan in contact met de diensten en het college via de bestuurlijke weg niet tot een oplossing kan komen, zou zij een juridisch traject kunnen overwegen om de informatieverstrekking alsnog af te dwingen. Of die optie ook haalbaar is, is op dit moment eigenlijk niet te zeggen.

Bovendien is het de vraag welke invloed het in gang zetten van een juridisch traject (op de lange termijn) heeft voor de effectiviteit van en het draagvlak voor de rekenkamer. Het is dan ook beter de bestuurlijk-politieke weg te bewandelen dan de

⁵ Artikel 8 sub 2 Wet bescherming persoonsgegevens.

⁶ Artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens.

⁷ Artikel 23 lid 1 sub a Wet bescherming persoonsgegevens. De site www.cbpreweb.nl/pages/int_va_melden_vrijstellen.aspx helpt u bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde verwerking van persoonsgegevens bij het CBP gemeld moet worden.

juridische. De rekenkamer kan altijd de raad op de hoogte brengen van de nalatigheid van het college om informatie aan te leveren. De raad kan vervolgens het college ter verantwoording roepen.

Informatie verstrekken

De bevindingen en het oordeel van de rekenkamer, voor zover niet vertrouwelijk, moeten worden vastgelegd in een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en moeten worden toegezonden aan de raad, het college en, indien van toepassing, de betrokken instelling.⁸

De rekenkamer is verplicht om jaarlijks een verslag op te stellen van de door haar verrichte werkzaamheden. Zo kan de rekenkamer inzicht geven in haar eigen organisatie en in de manier waarop zij haar taken in het afgelopen jaar heeft verricht. Ook kan ze ingaan op algemene ontwikkelingen die betrekking hebben (gehad) op het functioneren van de rekenkamer. Het jaarverslag moet voor 1 april zijn opgesteld en aan de raad en het college worden verzonden. Hoewel wettelijk niet verplicht, ligt het voor de hand dat het college ook een exemplaar ontvangt. Net als de rapporten is het jaarverslag openbaar.⁹

Opleggen geheimhoudingsplicht

Volgens de wet heeft de rekenkamer niet de bevoegdheid geheimhouding op te leggen. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de raad, het college en commissies. Wel kan de rekenkamer de raad verzoeken geheimhouding op te leggen. Een rekenkamer mag gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, niet opnemen in haar rapport.¹⁰ Wel kan de rekenkamer dergelijke gegevens en bevindingen vertrouwelijk aan de raad meedelen. De gemeentelijke rekenkamer zelf kan een (deel van een) rapport of een (deel van een) bijlage juridisch gezien echter niet als vertrouwelijk bestempelen.¹¹

Wet openbaarheid van bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de toegang tot informatie bij bestuursorganen. Iedereen kan met een beroep op de Wob bij een bestuursorgaan informatie opvragen over een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid. Dat geldt dus ook voor de rekenkamer en de rekenkamercommissie.

Alle dossierstukken van de rekenkamer zijn onderworpen aan de Wob. Het maakt daarbij niet uit of de stukken gebruikt zijn voor het onderzoek of dat in het rapport naar de stukken wordt verwezen. Zo zijn ook gespreksverslagen van interviews onderworpen aan de Wob.

Voor zover op dit moment bekend, zijn er nog geen gevallen bekend waarin een rekenkamer een Wob-verzoek heeft ontvangen. Overigens is de Algemene Rekenkamer niet onderworpen aan de Wob.¹²

Iedereen kan een verzoek om informatie indienen; het is niet nodig daarbij aan te geven wat het belang van dat verzoek

⁸ Artikel 185 Gemeentewet.

⁹ Artikel 185 lid 5 Gemeentewet.

¹⁰ Artikel 185 lid 1 Gemeentewet.

¹¹ Artikel 55 Gemeentewet.

¹² De reden hiervoor is dat de AR geen bestuursorgaan is in de zin van de Awb, art 1:1 lid 2 sub e Awb.

is.¹³ De informatie die wordt gevraagd moet wel in *documenten* zijn neergelegd. Dat hoeven geen papieren stukken te zijn, ook elektronische informatiedragers en beeld- en geluidsdragers gelden voor de Wob als documenten.

Verzoeken kunnen ook betrekking hebben op de organisatie van de rekenkamer. Ook kan iemand om documenten verzoeken die afkomstig zijn van de gemeente of andere instanties. Het is wel raadzaam dat de rekenkamer even met deze instanties overlegt voordat ze een beslissing op het Wob-verzoek neemt. Het zou immers zo kunnen zijn, dat de gemeente zelf over een verzoek tot openbaarmaking van hetzelfde document al eerder een beslissing had genomen.

Het uitgangspunt van de Wob is dat informatie van de overheid openbaar is. Alleen in bepaalde gevallen kan een bestuursorgaan weigeren de gevraagde informatie te verstrekken. Er zijn absolute weigeringsgronden¹⁴ (het verzoek wordt in ieder geval afgewezen) en relatieve weigeringsgronden¹⁵ (het belang van openbaarmaking moet worden afgewogen tegen een ander belang).

Voor een rekenkamer kan er reden zijn om de gevraagde informatie niet te verstrekken (absolute weigering) als bijvoorbeeld de veiligheid van de Staat in het geding is of als het gaat om bedrijfs- en fabricage-gegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Een rekenkamer kan beslissen dat er aanleiding is om belangen af te wegen als bij voorbeeld:

- de geadresseerde er belang bij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- de economische belangen van de betreffende gemeente in het geding zijn;
- een onevenredige bevoordeling of benadeling kan ontstaan van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel van derden.

Openbaarmaking is ook niet vanzelfsprekend als er sprake is van documenten ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen. In dat geval kunnen deze documenten alleen dan openbaar gemaakt worden, als de opvattingen in het document niet meer tot een persoon herleidbaar zijn (tenzij degene die de persoonlijke beleidsopvatting heeft geuit of zich er achter heeft gesteld, zelf met de volledige openbaarmaking instemt).

De uitzonderingsbepaling “het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie” plaatst de rekenkamer in feite in een bijzondere positie. Men kan immers de redenering aanhangen dat dat geldt voor elk lopend onderzoek van de rekenkamer, omdat de geadresseerde, het college, er altijd belang bij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie (bestuurlijk wederhoor). Daarmee zou de rekenkamer dus *alle* Wob-verzoeken die betrekking hebben op nog niet eerder openbaar gemaakte documenten kunnen afwijzen. Met als argument dat openbaarmaking van documenten tijdens een lopend onderzoek leidt tot halve waarheden en tot een onvolledige, niet afgewogen en daarmee wellicht schadelijke informatieverbreiding. Als er gepubliceerd is, gaat dat argument natuurlijk niet meer op.

13 Artikel 3 lid 1 jo. 3 lid 3 Wob

14 Artikel 10 lid 1 Wob.

15 Artikel 10 lid 2 Wob.

Hoewel de rekenkamer hiermee in feite elk Wob-verzoek zou kunnen afwijzen is het toch noodzakelijk om elk Wob-verzoek op haar eigen merites te beoordelen. Ook de rekenkamer moet elke keer opnieuw een afweging, maken, want het uitgangspunt van de Wob is: ‘openbaar, tenzij’. Elk Wob-verzoek dat binnenkomt bij een rekenkamer moet apart worden beoordeeld.

2.7.2 Rekenkamerfunctie/-commissie

Informatie verkrijgen

De rekenkamerfunctie heeft, anders dan de rekenkamer, geen wettelijke bevoegdheid om alle documenten te onderzoeken en inlichtingen in te winnen. Het is aan de raad om die bevoegdheid door middel van een verordening veilig te stellen¹⁶ en het zo te regelen dat de rekenkamerfunctie dezelfde bevoegdheden krijgt als de rekenkamer,

Op basis van de wet heeft een rekenkamerfunctie ook niet de bevoegdheid om inlichtingen bij derden te verkrijgen. Het is de vraag of zo’n bevoegdheid wel in een verordening kan worden geregeld. Met een dergelijke bepaling worden namelijk andere instellingen dan het eigen gemeentebestuur gebonden aan regels die gesteld worden door de gemeenteraad. Daarvoor is een wettelijke grondslag noodzakelijk die de Gemeentewet niet biedt.

De reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheid van een gemeentelijke rekenkamercommissie valt, net als bij een rekenkamer, samen met de reikwijdte van het gemeentebestuur. De commissie kan dus geen onderzoek doen bij een andere gemeente.

In tegenstelling tot een rekenkamer heeft een rekenkamercommissie op basis van de Gemeentewet niet de bevoegdheid om onderzoek te doen bij een gemeenschappelijke regeling.

Op het gebied van de privacybescherming en het via juridische weg afdwingen van informatieverstrekking gelden voor de commissie dezelfde regels als voor een rekenkamer.

Informatie verstrekken

Wat de openbaarheid van rapportages betreft gelden voor de rekenkamercommissies dezelfde eisen als voor de rekenkamers. Maar bij het onderdeel ‘geheimhouding’ geldt wel een verschil. In tegenstelling tot de rekenkamer kan een rekenkamercommissie namelijk wel geheimhouding opleggen.¹⁷ Juridisch gezien betekenen de begrippen “geheim” en “vertrouwelijk” namelijk hetzelfde. Dat betekent dat een rekenkamercommissie die besluit een stuk als vertrouwelijk te bestempelen, in feite besluit tot het opleggen van geheimhouding.¹⁸ Overtreding van de geheimhoudingsplicht is strafbaar. De rekenkamercommissie kan bijvoorbeeld een (deel van een) rapport onder geheimhouding aan de raad toezenden. De raad moet de geheimhouding in acht nemen totdat een besluit is genomen tot opheffing van de geheimhouding.

¹⁶ Artikel 81o lid 1

¹⁷ Artikel 86 Gemeentewet.

¹⁸ Gerechtshof Amsterdam 06-08-2003, LJN AI0892; zie ook Rechtbank Zwolle, 24-01-2006, LJN AV0155.

Het is in dit geval wel heel belangrijk om de juiste procedure te volgen. Zo moet in een besloten vergadering expliciet worden besloten tot het opleggen van geheimhouding. Het moet gaan om een onderwerp dat in de desbetreffende besloten vergadering is behandeld. Het is niet genoeg om alleen een stempel 'geheim' op de stukken te zetten. Met terugwerkende kracht, dus na afloop van de besloten vergadering, kan geen geheimhouding meer worden opgelegd.

Verder kan geheimhouding alleen worden opgelegd op basis van de Wob-uitzonderingen (absolute en relatieve weigeringsgronden). Zie voor deze uitzonderingen de voorgaande paragraaf. Wat de Wob betreft gelden overigens voor rekenkamercommissies dezelfde eisen als voor rekenkamers.

2.7.3 Klachtrecht

Voor elk bestuursorgaan¹⁹ geldt dat een klacht die binnenkomt, moet worden behandeld volgens hoofdstuk 9 van de Awb. Dat geldt dus ook voor rekenkamers en rekenkamercommissies.

Iedereen kan een klacht indienen over de manier waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. Een bestuursorgaan is verplicht zich aan de klachtenregeling te houden. Ze kan daarnaast ook een eigen klachtenregeling in het leven roepen met extra eisen.

Volgens hoofdstuk 9 van de Awb moet iemand die een klacht heeft over een rekenkamer, deze klacht eerst indienen bij de rekenkamer zelf. Als de klager het niet eens is met de afhandeling van zijn klacht dan kan hij/zij klagen bij een ombudsinstantie. Omdat de rekenkamer en rekenkamerfunctie zijn te beschouwen als bestuursorgaan van de gemeente, betekent dat dat de klager zich kan wenden tot de gemeentelijke ombudsinstantie of de Nationale ombudsman. Gemeenten hebben immers de keuze om zelf een ombudsman of ombudscommissie in het leven te roepen of om zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman.

2.7.4 Archivering

Alle overheidsorganen, dus ook de lokale rekenkamers, zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden (artikel 3 Archiefwet 1995).

De Archiefwet 1995 benoemt daarvoor zogenaamde *zorgdragers*. Een zorgdrager is "degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden". De zorgdrager is bijvoorbeeld verplicht een selectielijst te maken waarin tenminste wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking komen.²⁰ Ook treft de zorgdrager voorzieningen voor de door hem opgemaakte archiefbescheiden²¹ en stelt hij regels vast voor het beheer.²² Zorgdragers

¹⁹ In deze tekst is ervan uitgegaan dat zowel rekenkamers als rekenkamercommissies bestuursorganen zijn in de zin van de Awb. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 2.3.

²⁰ Artikel 5 lid 1 Archiefwet 1995.

²¹ O.a. artikel 11 en artikel 13 Archiefbesluit 1995.

²² Artikel 14 Archiefbesluit 1995.

zijn bijvoorbeeld de ministers, Gedeputeerde Staten, Burgemeester en Wethouders en het dagelijks bestuur van “andere overheidsorganen”.²³ Bij de gemeentelijke organen is het college van B&W dus verantwoordelijk. De rekenkamers en rekenkamercommissies vallen dus onder het zorgdragerschap van B&W.

Bij gemeenschappelijke rekenkamers wordt met betrekking tot het zorgdragerschap het volgende opgemerkt. Bij het oprichten van een gemeenschappelijke rekenkamer op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt veelal geen *openbaar lichaam* ingesteld, maar een gemeenschappelijk *orgaan* van de deelnemende gemeenten. In dat geval geldt het zorgdragerschap dus voor het college van burgemeester en wethouders van iedere betrokken gemeente afzonderlijk.

Er zijn dan twee opties:

- Colleges kunnen het zorgdragerschap opdragen aan het ingestelde gemeenschappelijk orgaan, namelijk de rekenkamer.
- In de regeling wordt opgenomen dat het college van B&W van één van de deelnemers zorgdrager is.

Het voert te ver om hier in te gaan op de verplichtingen die voortvloeien uit de Archiefwet 1995. Voor alle rekenkamers en rekenkamercommissies is het aan te raden om met de betreffende archiefinspectie of archiefmedewerkers te bekijken of ze wel voldoen aan de wettelijke voorwaarden. Dat is zeker belangrijk omdat de ervaring leert dat rekenkameronderzoek regelmatig wordt gehinderd door inadequate archivering door de gemeente/provincie.

Aanbevelingen

Rekenkamers zijn voor hun werk afhankelijk van de informatie die ze krijgen. Het college is verplicht die informatie te verstrekken. Het is aan te bevelen om een college dat daarbij in gebreke blijft niet via de juridische weg te dwingen, maar via de politiek-bestuurlijke – dus door tussenkomst van de raad.

Rekenkamers moeten zich er van bewust zijn, dat ze zorgvuldig omgaan met documenten die persoonsgegevens bevatten. Ze kan die onderzoeken, maar het is van belang daarbij de privacywetgeving in het oog te houden.

Rekenkamers moeten ook informatie *geven* en daarbij zijn ze ook aan regels gebonden. Zo kan een rekenkamer geen geheimhoudingsplicht opleggen – een rekenkamercommissie heeft die mogelijkheid wel. Ook is de rekenkamer in principe onderworpen aan de Wob. Zuiver juridisch gezien kan ze zich daaraan onttrekken, met een beroep op uitzonderingsgronden. Dat is echter niet de bedoeling van de wet en dus moet de rekenkamer elk Wob-verzoek op de eigen merites beoordelen. Rekenkamers moeten zich realiseren dat het burgers vrij staat een klacht tegen hen in te dienen, bij voorbeeld bij de gemeentelijke ombudsman.

Het is aan te bevelen zich goed rekenschap te geven van de archiefwet. Welke stukken moeten bewaard blijven en welke stukken mogen vernietigd worden? Ook rekenkamers moeten zich daarover verantwoorden.

²³ Artikel 23, 27, 30 en 41 Archiefwet 1995.



3 Uitvoering van onderzoek



3 Uitvoering van onderzoek

3.1 Uitvoering/werkwijze lokale rekenkamer

Hannie Wolters

Dit hoofdstuk beschrijft de werkwijze van de rekenkamer/rekenkamer-commissie (in het vervolg spreken we alleen van ‘rekenkamer’) aan de hand van de verschillende fasen van onderzoek. Paragraaf 3.1.1 behandelt de programmering en onderwerpkeuze door de rekenkamer en paragraaf 3.1.2 het vooronderzoek. Paragraaf 3.1.3 gaat in op de uitvoering van het onderzoek. Het verloop van het ambtelijk wederhoor, het conceptrapport, het bestuurlijk wederhoor en de nazorg en monitoring van het onderzoek worden behandeld in hoofdstuk 3.3.

3.1.1 Programmering en onderwerpkeuze

Voor een goede planning van haar werkzaamheden is het verstandig als de rekenkamer een onderzoeksprogramma opstelt. Daarmee kan ze een beredeneerde keuze maken uit de verschillende onderwerpen die in aanmerking komen voor onderzoek en een goede planning maken van wanneer ze welk onderzoek doet. De publicatie van het onderzoeksprogramma heeft als bijkomend voordeel dat het college, de raad en de griffie tijdig op de hoogte zijn van de geplande tijden van de onderzoeken en de bijbehorende publicaties. Het onderzoeks-programma kan betrekking hebben op een periode van één of van meerdere jaren.

Onderwerpkeuze

Om te beginnen selecteert de rekenkamer de onderwerpen die in aanmerking komen voor onderzoek. Artikelen in de pers en vakliteratuur zijn daarvoor vaak belangrijke inspiratiebronnen. Daarnaast kunnen ook suggesties van burgers aanleiding zijn voor rekenkameronderzoek. Uiteraard spelen bij de selectie van onderwerpen ook de gemeentelijke begroting, het jaarverslag en lokale ontwikkelingen een belangrijke rol. Het maatschappelijk en financieel belang van het onderwerp zijn goede selectiecriteria, maar ook het moment van onderzoek. Zo kan het zijn dat de gemeenteraad nieuw beleid wil vaststellen waarvoor het onderzoek van de rekenkamer belangrijke input kan zijn.

Uiteraard moet de rekenkamer zich er eerst van verzekeren of naar onderwerpen niet al eerder onderzoek is gedaan door de gemeente zelf en/of externe partijen. Ook kunnen mogelijke onderzoeksonderwerpen van de rekenkamer al onderwerp van onderzoek zijn bij derden (accountants), op basis van artikel 213a Gw (bedrijfsvoering) en interne audits. In dat geval moet de rekenkamer afwegen of haar eigen onderzoek nog wel toegevoegde waarde heeft en zo ja in welke (informatie) lacunes zo’n onderzoek voorziet.

Ook is het verstandig als de rekenkamer voorafgaand aan de selectie een beeld heeft van de belangrijkste risico's die zich tijdens de uitvoering kunnen voordoen. Kunnen we wel beschikken over alle essentiële informatie? Is er wel voldoende budget om het onderzoek uit te besteden?

Inbreng gemeenteraad

De rekenkamer kan ervoor kiezen om de leden van de raad te betrekken bij de opstelling van het onderzoeksprogramma. Ze kan hen bij voorbeeld vragen ideeën aan te leveren over mogelijke onderzoeksonderwerpen. Daarbij is het wel belangrijk dat de rekenkamer vooraf helder aangeeft hoe zij met de aangedragen suggesties omgaat. De rekenkamer heeft immers een onafhankelijke positie en de suggesties vanuit de raad zijn dan ook niet meer dan adviezen: uiteindelijk neemt de rekenkamer zelf de beslissing welke onderwerpen ze kiest.

Onderzoeksprogramma

Om onderzochte partijen 'houvast' te geven over wat hen te wachten staat en de raad te informeren over de richting van het onderzoek, verdient het aanbeveling elk onderwerp in het onderzoeksprogramma kort toe te lichten. In deze toelichting kan de rekenkamer nadere informatie verstrekken over:

- de aanleiding voor het onderzoek
- het onderwerp van onderzoek
- toegevoegde waarde van het onderzoek
- de rol/verantwoordelijkheid van de gemeente in dezen
- type onderzoek (klein, middel of groot)
- de periode van onderzoek

De rekenkamer kan het onderzoeksprogramma gebruiken om voor de komende jaren een evenwichtige verdeling van onderwerpen over de diverse beleidsterreinen te maken. Daarmee kan voorkomen worden dat een bepaalde sector/afdeling binnen de gemeentelijke organisatie onevenredig vaak onderwerp van onderzoek is. Ook kan de rekenkamer bijvoorbeeld door middel van een conceptonderzoeksprogramma, dat zij bespreekt met griffie en gemeentelijke organisatie, haar werkzaamheden afstemmen. Als de rekenkamer het onderzoeksprogramma heeft vastgesteld verdient het aanbeveling dit op een goede wijze openbaar te maken. Dat kan bijvoorbeeld via haar website, zodat de te onderzoeken partijen en anderen er kennis van kunnen nemen.

3.1.2 Vooronderzoek en aankondiging onderzoek

Indien de rekenkamer bij de start van een onderzoek onvoldoende zekerheid heeft over bijvoorbeeld de haalbaarheid en het nut van een onderzoek, kan zij er voor kiezen om eerst een zogeheten vooronderzoek uit te voeren. Dit vooronderzoek heeft tot doel om met een enigszins beperkte inspanning 'grip' te krijgen op het onderwerp en bijvoorbeeld op het succes van de te volgen onderzoeksmethode. Op grond van de uitkomsten hiervan kan de rekenkamer besluiten om een volledig,

meer diepgaand onderzoek uit te gaan voeren of om hiervan af te zien, bijvoorbeeld naar aanleiding van gewijzigd gemeentelijk beleid.

Het is verstandig om ruim tijd uit te trekken voor het vooronderzoek. Ook hier geldt dat een goede voorbereiding het halve werk is. Het is namelijk vervelend als de rekenkamer er tijdens het onderzoek achter komt dat de afbakening van het onderzoeksterrein te ruim of juist te eng is, de probleemstelling niet juist is geformuleerd of dat vooraf onvoldoende aandacht is besteed aan de mogelijke risico's.

Als de rekenkamer start met de uitvoering van een vooronderzoek, dan gelden dezelfde regels als bij uitvoering van een meer regulier onderzoek. Het is verstandig de gemeentesecretaris of algemeen directeur van zo'n vooronderzoek vooraf op de hoogte te stellen. Tijdens het vooronderzoek moet de rekenkamer immers bij de gemeente informatie opvragen en oriënterende gesprekken voeren met de betrokken medewerkers. De gemeentesecretaris of algemeen directeur moet daarvan natuurlijk op de hoogte zijn.

Onderzoeksvoorstel

Met de informatie uit het vooronderzoek kan de rekenkamer het onderzoeksvoorstel opstellen. In het onderzoeksvoorstel moet in elk geval aandacht zijn voor de onderstaande onderwerpen:

- aanleiding onderzoek (relatie onderzoeksprogramma);
- het onderzoeksonderwerp;
- gemeentelijke rol/verantwoordelijkheid in deze;
- toegevoegde waarde van het onderzoek;
- doel- en probleemstelling en daarvan afgeleide onderzoeksvragen;
- begrippen- en normenkader;
- onderzoeksaanpak (welke informatie is nodig, in te zetten onderzoeks-methoden en een globale planning van het onderzoek);
- eventueel aangevuld met een kostenopzet van het onderzoek.

Nadat de rekenkamer het onderzoeksvoorstel heeft vastgesteld, kan het worden toegezonden aan het college van B&W, de raad en de gemeentesecretaris of algemeen directeur. Hierna zal de rekenkamer het onderzoeksvoorstel op de website plaatsen.

Aankondiging onderzoek

Het onderzoek kan pas beginnen na de formele aankondiging bij de gemeentesecretaris of algemeen directeur. Deze aankondiging kan naar keuze schriftelijk dan wel mondeling plaatsvinden.

In een gesprek met de gemeentesecretaris/algemeen directeur kan de rekenkamer het onderzoek en de werkwijze nader toelichten en eventuele vragen beantwoorden. Ook biedt dit de mogelijkheid af te spreken hoe de rekenkamer tijdens de verschillende fasen van het onderzoek met de gemeente communiceert. Het verdient aanbeveling dit laatste onderwerp vast

te leggen in een onderzoeksprotocol, waarin de rekenkamer aangeeft hoe zij het onderzoek uitvoert en hoe zij daarover communiceert en met wie. Dit onderzoeksprotocol kan de rekenkamer gelijktijdig met het onderzoeksvoorstel aan de gemeente toezenden.

Tijdens de aankondiging spreken de rekenkamer en de gemeentesecretaris/algemeen directeur ook af wie namens de gemeente contactpersoon is voor het onderzoek. Deze contactpersoon is tijdens het onderzoek het eerste aanspreekpunt voor de rekenkamer voor het opvragen/verkrijgen van de benodigde informatie. Het voordeel hiervan is dat de rekenkamer niet zelf de verschillende afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie hoeft af te gaan, maar op efficiënte wijze informatie ontvangt vanuit de verschillende geledingen van de gemeente. Daarnaast kan de rekenkamer met deze contactpersoon de voortgang van het onderzoek bespreken en bij voorbeeld om zijn medewerking vragen als het verstrekken van informatie stroef verloopt.

3.1.3 Uitvoering van het onderzoek

Verzamelen feiten en meningen

In de fase van uitvoering van het onderzoek staat het beantwoorden van de onderzoeksvragen centraal. De rekenkamer kan daarbij kiezen uit een groot aantal onderzoeksmethoden en -technieken, variërend van deskresearch tot veldonderzoek en enquêtes. Meestal zal ze de achterliggende documenten opvragen en vaak ook zal ze interviews houden voor het verkrijgen van informatie.

Rapportage nota van bevindingen

Nadat de rekenkamer het onderzoeksmateriaal heeft geanalyseerd, neemt zij de beantwoording van de onderzoeksvragen doorgaans op in een zogeheten nota van bevindingen. In deze nota van bevindingen is de feitelijke situatie (feiten en eventueel meningen) met betrekking tot de onderzoeksvragen opgenomen, zonder dat hieraan conclusies en aanbevelingen zijn gekoppeld.

Deze nota van bevindingen (nog niet openbaar) heeft tot doel de feiten en meningen helder vast te leggen als basis voor het eindrapport. De nota van bevindingen vormt verder de input voor het ambtelijk wederhoor, waarbij de feiten en meningen nog eens worden voorgelegd aan de betrokkenen ("Heeft de rekenkamer het goed begrepen?"). In hoofdstuk 3.3 *Wederhoor*, wordt verder ingegaan op ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

Rapportage: conceptrapport

Na het ambtelijk wederhoor stelt de rekenkamer een conceptrapport op dat de eventueel op grond van het ambtelijk wederhoor gecorrigeerde feiten en meningen bevat en conclusies en aanbevelingen voor het college. In principe dient overeenstemming met de onderzochte partijen te worden gevonden over de feiten en meningen. Mocht in het ambtelijk wederhoor geen overeenstemming worden bereikt over de feiten dan kan de rekenkamer besluiten de twee zienswijzen over die feiten naast elkaar in het rapport op te nemen.

Definitieve rapportage

In een definitieve rapportage die de rekenkamer opstelt en die wettelijk openbaar wordt, neemt de rekenkamer het geheel van de voorgaande stappen op:

- feiten en meningen, eventueel voorzien van commentaar van onderzochte partijen
- conclusies en aanbevelingen
- reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen
- eventueel nawoord van de rekenkamer, waarin de rekenkamer de gelegenheid neemt om (ten behoeve van de raadsbehandeling) op specifieke punten in te gaan. Zo kan de rekenkamer er bijvoorbeeld aandacht voor vragen, indien het college niet of onvoldoende ingaat op de conclusies en aanbevelingen. Ook kan de rekenkamer bijvoorbeeld ingaan op het karakter van toezeggingen van het college, indien deze onvoldoende concreet zijn.

Van groot belang is dat tijdens de uitvoering van een onderzoek alleen met de onderzochte partijen (ambtenaren en college) over de inhoud van het onderzoek wordt gecommuniceerd. Het wederhoor (ambtelijk en bestuurlijk) is voor de rekenkamer een 'borging' voor de zorgvuldigheid en de kwaliteit van het onderzoek dat geheel moet worden afgerond, voordat de rekenkamer met onderzoeksresultaten naar buiten komt. Het verdient dan ook aanbeveling om als rekenkamer de lezers van de nota van bevingen en het concept-rapport (respectievelijk de ambtenaren en het college) te verzoeken om vertrouwelijkheid in acht te nemen.

Op de zorgvuldigheid in de onderzoeksuitvoering in algemene zin wordt hieronder nader ingegaan.

Zorgvuldigheid¹

Een rekenkameronderzoek moet betrouwbaar, degelijk en onpartijdig zijn. Mede daarom is het van groot belang dat het onderzoek van een rekenkamer zorgvuldig verloopt. Zorgvuldig wil zeggen dat er prudent wordt omgegaan met de informatie waar de rekenkamer op basis van haar bevoegdheden toegang toe heeft, dat de onderzochte de kans krijgt om te reageren op feiten en conclusies en dat de resultaten van het onderzoek op een evenwichtige wijze openbaar worden gemaakt. Zorgvuldigheid is een van de kwaliteitseisen voor het werk van rekenkamer. Andere kwaliteitseisen betreffen: objectiviteit, onderbouwing, consistentie, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid.

Deze eisen kunnen als volgt worden toegelicht:

Objectiviteit: het onderzoeksonderwerp wordt zo gekozen dat de selectie van de te onderzoeken en in de rapportage te presenteren feiten zonder vooringenomenheid plaatsvindt en evenwichtig is. Feiten worden in rapporten gescheiden van oordelen gepresenteerd. Taalgebruik is niet tendentius en niet suggestief.

¹ De onderdelen Zorgvuldigheid t/m Controleerbaarheid zijn overgenomen uit de publicatie De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, in 2002 uitgebracht door de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie.

Onderbouwing: methoden en technieken van gegevensverzameling voldoen aan de eisen van validiteit en betrouwbaarheid, Het onderzoeksontwerp is zo dat conclusies van het onderzoek logisch voortvloeien uit de bevindingen. Bevindingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op schriftelijke bronnen of andere vastleggingen en liefst op meer dan een bron. Feiten zijn geverifieerd aan de bron.

Consistentie: gehanteerde normen, oordelen en aanbevelingen zijn binnen het onderzoek in overeenstemming met elkaar. Zij zijn in principe ook in overeenstemming met normen gehanteerd in een ander (eerder) rekenkameronderzoek, met dien verstande dat normen zich ontwikkelen en aangepast dienen te zijn aan de actuele stand van zaken.

Bruikbaarheid: het onderzoeksrapport geeft toegankelijke, bondige en actuele informatie waarmee college, raad en directies van gecontroleerde organen iets kunnen doen in termen van het verbeteren van het functioneren,. Op de onderzoeksvragen wordt antwoord gegeven. Duidelijk moet zijn op welke punten en van wie de rekenkamer actie verwacht.

Onafhankelijkheid: de keuze van onderwerpen, aspecten en te hanteren normen vindt plaats in volledige vrijheid en zonder vatbaar te zijn voor welke pressie dan ook.

Doelmatigheid: het onderzoek wordt voldoende afgebakend en de aanpak van het onderzoek is doelgericht. Bij de keuze van methoden en technieken worden een afweging gemaakt van de kosten en de baten. De organisatie van het onderzoek voldoet aan de algemene eisen van goed projectmanagement.

Controleerbaarheid: het onderzoeksproces wordt zodanig vastgelegd dat reconstructie op een doelmatige wijze kan plaatsvinden. Belangrijke beslissingen in het onderzoek en daarbij behorende overwegingen worden schriftelijke vastgelegd. Er vindt een toegankelijke dossiervorming plaats en er wordt een logboek bijgehouden.

Aanbevelingen

Voor een goede planning van haar werkzaamheden is het verstandig als de rekenkamer een onderzoeksprogramma opstelt. Daarmee kan ze een beredeneerde keuze maken uit de verschillende onderwerpen die in aanmerking komen voor onderzoek en een goede planning maken van wanneer ze welk onderzoek doet. Dit geeft houvast voor de onderzochte partijen door wie, waarover en wanneer ze door de rekenkamer worden benaderd. Ook kunnen vragen aan de orde komen als: is er al eerder onderzoek naar dit onderwerp gedaan? Loopt er misschien zelfs als onderzoek naar bij anderen? Wat zijn de risico's bij het onderzoek?

Een meer wezenlijke vraag is of de rekenkamer de raad wil betrekken bij de onderwerpkeuze. Als daartoe wordt besloten is het verstandig wel duidelijk te maken, dat het uiteindelijk de rekenkamer zelf is die beslist.

Bij het begin van het onderzoek is het aan te bevelen de gemeentesecretaris op de hoogte te stellen en hem te vragen een contactpersoon aan te stellen.

3 Uitvoering van onderzoek

3.2 De rekenkamer en de rechtmatigheid

Melchior Kerklaan

3.2.1 Het begrip rechtmatigheid

De rekenkamer kijkt in haar onderzoek niet alleen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid, maar ook naar de rechtmatigheid. Zo staat het beschreven in artikel 182 van de Gemeentewet, eerste lid. Ook staat daar dat een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid niet kan bestaan uit de controle van de jaarrekening. De vraag is: uit wat dan wel?

De eerste vraag is: wat is eigenlijk rechtmatigheid?

In de brede zin betekent rechtmatigheid het voldoen aan regels. Onrechtmatigheid is dus het tegendeel: het niet voldoen aan regels – overigens meestal zonder dat sprake is van opzet of persoonlijk gewin. Zo noemen we het ook onrechtmatig als een organisatie een fout maakt bij een ingewikkelde aanbesteding of niet voldoet aan een regel uit de ARBO-wet. In de meeste gevallen is onrechtmatig dan ook iets anders dan frauduleus. Bij fraude is sprake van opzet tot bedrog en doorgaans wordt een fraudeur er beter van.

Het begrip rechtmatigheid in de accountantscontrole, ook wel ‘financiële rechtmatigheid’ genoemd, is minder omvattend dan het juridische begrip (zie de Nota van toelichting bij het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten).

Bij financiële rechtmatigheid gaat het alleen om de vraag of de baten en lasten in de jaarrekening en de balansmutaties wel volgens de relevante regelgeving tot stand zijn gekomen.

Aan deze baten, lasten en balansmutaties liggen weer *financiële beheershandelingen* ten grondslag en dat zijn bij voorbeeld een inkoop, het verstrekken van subsidie of het heffen van belastingen. Dat zijn de onderwerpen waarop de accountant zich richt bij zijn controle.

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard moeten wel in algemene zin worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en risicobeheer van de gemeente. Het is tenslotte zo dat ook niet-financiële handelingen kunnen leiden tot financiële risico's.

Bij de accountantscontrole heeft het begrip ‘rechtmatigheid’ dus een beperkte reikwijdte. Echter voor de rekenkamer gaan we, volgens artikel 182 van de Gemeentewet, uit van het brede begrip rechtmatigheid.

3.2.2 Partijen betrokken bij de controle van de rechtmatigheid van het beheer

Bij de controle van het gemeentelijk beheer zijn verschillende partijen betrokken. Dat geldt dus ook voor de controle op rechtmatigheid. Het is voor raadsleden soms lastig te onderscheiden welke controleurs zich waarmee bezig houden. Deze paragraaf zet de verschillende controleurs op een rij.

Overigens begint de complexiteit niet met het aantal controleurs, maar met het opstellen van regels. Immers, hoe complexer en onduidelijker de regelgeving, hoe groter de kans op fouten - en dus hoe meer behoefte aan controle.

De eerste controleur van de rechtmatigheid is vanzelfsprekend diegene voor wiens rekening het beheer komt en dat is bij de gemeente het college en de ambtenaren. Er zijn verschillende manieren om te zorgen dat binnen gemeenten zoveel mogelijk volgens de regels wordt gewerkt, zoals door het maken van goede werkafspraken en het uitvoeren van interne controles. Ambtenaren en bestuurders kunnen er opleidingen en cursussen voor volgen.

Het (interne) pakket aan administratieve organisatorische (AO) en interne controle (IC) maatregelen wordt ook wel de AO/IC genoemd. Hoe uitgebreider de regelgeving waar de gemeente mee te maken heeft, hoe uitvoeriger ook deze AO/IC. Om redenen van efficiency kan (door weging van financiële risico's) wel een onderscheid worden gemaakt in hoofd- en bijzaken. Uiteindelijk gaat het erom dat het college een jaarrekening aanbiedt waarbij op een weloverwogen manier met de rechtmatigheid van onderliggende beheershandelingen is omgegaan.

De belangrijkste controleur van het college is de raad. Veel gemeenteraden kennen een commissie voor of van de rekening. Deze raadscommissie bereidt de raadsvergaderingen voor die over financiële documenten gaan, zoals de jaarrekening. Of er nu wel of geen commissie voor de rekening is ingesteld, het is voor een raad onmogelijk om zelfstandig de rechtmatigheid van het bestuur te controleren. De raad steunt in zijn controlerende taak met name op de controle van de accountant. Om de band tussen raad en accountant te onderstrepen, regelt de Gemeentewet dat niet het college maar de raad de accountant benoemt. De accountant informeert de gemeenteraad over de resultaten van zijn controle, onder meer door middel van de accountantsverklaring en het daarbij horende verslag van bevindingen.¹ Bij de accountantscontrole is een wettelijke grens gesteld aan het aantal fouten en onzekerheden. Alleen als de gemeente minder fouten en onzekerheden scoort dan deze ondergrens, geeft de accountant een goedkeurende verklaring af bij de jaarrekening. Zijn er meer fouten en onzekerheden, dan volgt geen goedkeurende verklaring en rapporteert de accountant over de geconstateerde fouten en onzekerheden in zijn rapport van bevindingen. Gemeenteraden kunnen de wettelijke ondergrens wel verlagen, maar niet verhogen.

Naast de accountant kan ook de lokale rekenkamer de rechtmatigheid van het bestuur onderzoeken. Zoals reeds aangegeven, kan een door de rekenkamer ingesteld onderzoek niet de controle van de jaarrekening betreffen. Dit spreekt voor zich gezien de wettelijke rol van de accountant.

¹ Om de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid te onderstrepen gaan er stemmen op om het college in de jaarstukken over de rechtmatigheid te laten rapporteren. De accountant toetst vervolgens deze collegerapportage op getrouwheid. De accountant kan zich in de verklaring over de jaarrekening vervolgens beperken tot een getrouwheidsoordeel.

Wat blijft er dan nog over voor de rekenkamers op rechtmatigheidsgebied?

In ieder geval de niet-financiële rechtmatigheid; het naleven van niet-financiële regels. Een onderzoek naar het naleven van de privacywetgeving door de gemeente valt bijvoorbeeld buiten het onderzoekskader van de accountant.

Voor wat betreft de financiële rechtmatigheid kan de accountant bij de jaarcontrole bijvoorbeeld constateren dat een aantal aanbestedingen niet volgens de regels is verlopen. Dit kan voor de lokale rekenkamer een signaal zijn om een onderzoek in te stellen naar het aanbestedingsbeleid van de gemeente. De Gemeentewet verzet zich hier niet tegen.

Ook wanneer rekenkamer tijdens een onderzoek op financiële onrechtmatigheden stuit, kan zij dat aangeven of kan dit aanleiding vormen voor nader onderzoek. De rekenkamer kan dan stuiten op onrechtmatige inkomsten of uitgaven, zonder dat dit de goedkeurende verklaring van de accountant behoeft aan te tasten. De door de rekenkamer aangetroffen onrechtmatigheid kan immers van een zodanig (geringe) financiële omvang zijn, dat deze zich bevindt binnen de (materialiteits) grenzen voor een goedkeurende accountantsverklaring van de jaarrekening als geheel. Voor een bepaald beleidsveld kan de aangetroffen (on-)rechtmatigheid evenwel wezenlijk zijn. De materialiteitscriteria leiden er veelal toe dat de constatering verdwijnt in de rapportage c.q. de verklaring van de accountant, die betrekking heeft op de gehele jaarrekening. De constatering blijft echter wel zichtbaar in de rapportage van rekenkamer over het betreffende beleidsveld.

Mocht de door de rekenkamer geconstateerde onrechtmatigheid in een beleidsveld van dien aard zijn dat zij de materialiteitsgrenzen van de jaarrekening als geheel overstijgt, dan ligt het voor de hand dit (nieuwe) feit met de accountant te bespreken.

Ter voorkoming van rolvermenging met de accountant is enige terughoudendheid van de rekenkamer op het terrein van de financiële rechtmatigheid echter wel gewenst. Het verdient aanbeveling voor accountant en rekenkamer om goed te communiceren over hun werkterrein en werkwijze en de verschillen daartussen. In paragraaf 3.2.3. wordt daarop nader ingegaan.

Het is sowieso raadzaam dat de rekenkamer voorafgaand aan een onderzoek de accountant consulteert. In een eerder hoofdstuk is al gewezen op de goede rol die een auditcommissie in een gemeente kan vervullen bij de afstemming van onderzoek. De accountant en de rekenkamer kunnen elkaar dus aanvullen als het gaat om de controle van de rechtmatigheid. De raad kan bij de controle van de rechtmatigheid steunen op hun beider bevindingen.

3.2.3 Afbakeningsprobleem accountant en lokale rekenkamer

Zoals reeds hierboven aangegeven: accountant en rekenkamer moeten goed communiceren over hun werkterrein en werkwijze. Toch kan het voorkomen dat, ondanks de duidelijk verschillende posities én rolverdeling, lokale rekenkamers en accountants in elkaars vaarwater komen.

Er zijn rekenkamers die – binnen de gemeente – het stelsel van controle en controlemaatregelen tot onderwerp van onderzoek (willen) maken. Het gaat hier bijvoorbeeld om onderzoek naar de interne controle, naar de kwaliteit van het doelmatigheidsonderzoek van het college (artikel 213a-onderzoek).

Een review op de werkzaamheden van de accountant behoort echter tot het domein van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) aan wie deze taak in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) in 2005 is toebedeeld.

De gemeentelijke accountantsdiensten van Amsterdam en Den Haag vallen echter niet onder het AFM-toezicht. Alleen in die gemeenten bestaat voor de rekenkamer de mogelijkheid van een review op de werkzaamheden van de accountant(sorganisatie). Dit is geregeld in de Wta.

Lokale rekenkamers hebben op onderdelen een principiële andere positie dan Algemene Rekenkamer (ARK). Voor de ARK geldt dat zij voor het Rijk jaarlijks de rechtmatigheid van de jaarverantwoording onderzoekt en hierbij een oordeel afgeeft. Deze rol is vergelijkbaar met die van de commerciële accountantskantoren en de gemeentelijke accountantsdiensten in Amsterdam en Den Haag. De ARK steunt bij controle en oordeel op het voorwerk van de departementale accountantsdiensten.

3.2.4 Platform rechtmatigheid

Bij gemeenten, provincies en accountantsorganisaties is in 2004 de behoefte gerezen om te komen tot een nadere invulling van de accountantscontrole van de jaarrekeningen van lagere overheden. Daarom hebben de meest betrokken partijen, (het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Koninklijk NIVRA, het IPO en de VNG) het *Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten* opgericht, kortweg PRPG.

Dit platform heeft de reikwijdte van het financiële rechtmatigheidsbegrip nader uitgewerkt en adviezen opgesteld over de doorwerking van geconstateerde fouten en onzekerheden en over de opdrachtstelling aan de accountant.

Jaarlijks presenteert het PRPG een Kadernota. Deze Kadernota heeft het karakter van een zwaarwegend advies aan gemeenten en accountants in die zin dat het PRPG, en de partijen die het PRPG hebben opgericht, ervan uitgaan dat deze kadernota wordt opgevolgd door de relevante partijen.

Naar verwachting worden de werkzaamheden van het PRPG ondergebracht bij de commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

Aanbevelingen

Bij het onderzoek naar de rechtmatigheid is het aan te bevelen goed af te bakenen waar de bevoegdheid van de accountant ophoudt en die van de rekenkamer begint.

Het is sowieso raadzaam dat de rekenkamer voorafgaand aan een onderzoek de accountant consulteert.

Een auditcommissie kan een goede rol vervullen bij de afstemming van onderzoek.

3 Uitvoering van onderzoek

3.3 Wederhoor

Hannie Wolters

3.3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.3.2 de werkwijze beschreven van de rekenkamer/rekenkamer-commissie (in het vervolg spreken we alleen van ‘rekenkamer’) met betrekking tot het verloop van het ambtelijk wederhoor. In paragraaf 3.3.3 komt het conceptrapport en het bestuurlijk wederhoor aan de orde. Paragraaf 3.3.4 sluit dit hoofdstuk af met nazorg en monitoring van het onderzoek.

3.3.2 Nota van bevindingen en ambtelijk wederhoor

In hoofdstuk 2.2 wordt aangegeven dat het uit overwegingen van zorgvuldigheid van belang is dat vóór het moment van openbaarmaking van een rapport van de rekenkamer, wederhoor wordt toegepast. Dit betekent dat de rekenkamer de onderzochte partij in de gelegenheid stelt opmerkingen en bedenkingen naar voren te brengen over haar bevindingen, conclusies en eventuele aanbevelingen. In de praktijk laten rekenkamers dit zogeheten *bestuurlijk wederhoor* voorafgaan door zogeheten *ambtelijk wederhoor*. Dat betekent dat eerst de ambtenaren en eventueel derden in de gelegenheid worden gesteld te reageren op de feitelijke bevindingen van de rekenkamer.

Het doel van het ambtelijk wederhoor is om de feitelijke informatie die in de conceptnota van bevindingen is opgenomen, bij de onderzochte organisaties te verifiëren. Mede omdat de feiten nog niet bij de betrokkenen zijn getoetst, is deze (concept)nota van bevindingen niet openbaar. Naar aanleiding van deze verificatie zal de rekenkamer bij eventuele feitelijke onjuistheden de conceptnota van bevindingen aanpassen. De organisaties moeten voldoende tijd en gelegenheid krijgen voor hun reactie op de nota van bevindingen, bij voorbeeld drie weken. Daarna kunnen ambtenaren eventueel hun schriftelijke reactie laten volgen door een mondelinge toelichting in een gesprek met de rekenkamer. Voor alle duidelijkheid: het ambtelijk wederhoor bestaat niet alleen uit het gesprek, maar is het geheel van de ambtelijke reactie, namelijk een schriftelijke reactie van de ambtenaren eventueel vergezeld van een gesprek. De rekenkamer kan dan voorafgaand aan het gesprek met de ambtenaren bepalen welke onderdelen uit de ambtelijke reactie ze wil overnemen. Het ambtelijk wederhoor kan zich daardoor toespitsen op de essentiële onderdelen uit de gemeentelijke reactie.

Als het gesprek van de rekenkamer met de ambtenaren over de conceptnota van bevindingen en de reactie van de ambtenaren hierop, voorspoedig verloopt, verdient het aanbeveling dat de rekenkamer haar *voorlopige* conclusies en aanbevelingen in dit gesprek inbrengt. Het daarna te verschijnen conceptrapport voor bestuurlijk wederhoor (hetgeen ook conclusies en

aanbevelingen bevat) kan hierdoor een ‘zachte’ landing krijgen in de gemeentelijke organisatie. Daarnaast krijgt de rekenkamer een beeld of de voorlopige conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer voldoende concreet en toepasbaar zijn. Als de bespreking van de conceptnota van bevindingen niet voorspoedig verloopt, kan de rekenkamer volstaan met het bespreken van de belangrijke discussiepunten uit de nota.

Naar aanleiding van de schriftelijke reactie kan de rekenkamer besluiten om een definitieve nota van bevindingen op te stellen en deze ter informatie aan de ambtenaren toe te sturen. Een kortere en efficiëntere route voor de rekenkamer is om de reactie vanuit het ambtelijk wederhoor direct te verwerken in het conceptrapport voor het bestuurlijk wederhoor.

3.3.3 Concept-rapport en bestuurlijk wederhoor

Het concept-rapport vormt de input voor het bestuurlijk wederhoor en bevat de volgende onderdelen:

- een toelichting op het onderwerp
- de context van het onderzoek
- de onderzoeksaanpak
- een samenvatting van de belangrijkste bevindingen
- conclusies en aanbevelingen

Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport wordt geadviseerd om de omvang beperkt te houden (maximaal 40 pagina's, bijlagen uitgezonderd). De nota van bevindingen kan eventueel (in samengevatte vorm) als bijlage bij het concept-rapport worden gevoegd.

De conclusies die de rekenkamer opneemt in het concept-rapport moeten rechtstreeks voortvloeien uit de feitelijke bevindingen: conclusies mogen nooit een verrassing zijn. Het is belangrijk dat de rekenkamer in haar rapport goed motiveert hoe zij tot haar conclusies is gekomen; met andere woorden hoe zij de handelwijze van de gemeente (ambtelijke en bestuurlijk) beoordeelt. Daarom moet de relevante context van de onderzochte problematiek ook helder in het rapport staan.

De aanbevelingen van de rekenkamer moeten ook goed aansluiten op de concrete situatie van de betreffende gemeente, zodat ze voor de gemeente bruikbaar en toepasbaar zijn. Algemene aanbevelingen (zoals de aanbeveling dat beleidsdoelen 'SMART' geformuleerd moeten zijn) zijn weinig aansprekend en de rekenkamer loopt dan het gevaar dat de gemeenteraad of het college hieraan geen gevolg geeft.

Bestuurlijk wederhoor

Nadat de rekenkamer het concept-rapport heeft vastgesteld, legt zij dit voor bestuurlijk wederhoor voor aan het college van B&W met het verzoek om een schriftelijke reactie.

In haar aanbiedingsbrief bij het concept-rapport vraagt de rekenkamer expliciet aan het college om aan te geven in hoeverre zij de conclusies uit het concept-rapport onderschrijft en de aanbevelingen overneemt. Voor het opstellen van deze bestuurlijke reactie dient het college voldoende tijd te krijgen. Net als bij het ambtelijk wederhoor is een periode van circa drie weken meestal toereikend. De bestuurlijke reactie van het college wordt (al dan niet in samengevatte vorm) opge-

nomen in het concept-rapport. Eventueel kan de rekenkamer beslissen om nog een nawoord op te nemen. Het verdient aanbeveling om dit kort te houden en het te beperken tot de essentiële zaken waarover verschil van inzicht bestaat. Als het concept-rapport daarover al voldoende duidelijk is, is het beter om in het nawoord te volstaan met de constatering *dat* er een verschil van inzicht is en juist die zaken te benoemen waarover *wel* overeenstemming bestaat – dan wel waaraan geen gevolg wordt gegeven. Als de rekenkamer van plan is om de ontwikkelingen op het onderzochte terrein te blijven volgen, kan zij dit in het nawoord vermelden. Hierna stelt de rekenkamer het definitieve rapport – de publicatietekst – vast. Deze bevat zodoende de bevindingen van de rekenkamer, conclusies en aanbevelingen, de reactie van het college of eventueel besturen van derden buiten de gemeente en een eventueel nawoord van de rekenkamer. Het verdient aanbeveling in het definitieve rapport een korte samenvatting van dit geheel op te nemen.

Publicatie eindrapport

De rekenkamer kan het rapport nu aanbieden aan de leden van de gemeenteraad. De rekenkamer zal haar rapport in ieder geval op de dag van openbaarmaking toezenden aan de gemeenteraad en het college van B enW. Om de gemeenteraad, die anders dan het college nog niet bekend is met de inhoud van het rapport, op de dag van openbaarmaking niet te ‘overvallen’, kan de rekenkamer ertoe besluiten om rapporten bijvoorbeeld één dag voor openbaarmaking onder embargo aan de gemeenteraad toe te zenden. De rekenkamer kan er daarbij voor kiezen om de gemeenteraad – voorafgaand aan de publicatie van het rapport- apart in een vertrouwelijke bijeenkomst te informeren over de uitkomsten van het onderzoek. Het voordeel van deze werkwijze is dat de raad de gelegenheid krijgt tot het stellen van (technische) vragen over het onderzoek buiten de politieke arena. De gemeenteraad is hierdoor op de dag van openbaarmaking voorbereid op bijvoorbeeld vragen vanuit de media over de inhoud van het rapport.

Hierna kan de rekenkamer het rapport, met uitzondering van de hierin opgenomen vertrouwelijke informatie, openbaar maken en op de website plaatsen. Bij de aanbieding en publicatie van haar rapport, kan de rekenkamer aanbieden om haar rapport toe te lichten aan het college en (voor zover dat nog is gebeurd) aan de gemeenteraad. Als partijen hiervan gebruik willen maken dan doet de rekenkamer er goed aan vooraf duidelijke afspraken met de raadsgriffier en voorzitter van de betreffende raadscommissie te maken over de wijze van behandeling. De rekenkamer dient te allen tijde te voorkomen dat zij betrokken wordt in het politieke debat. Een manier om dit te voorkomen is de afspraak dat de rekenkamer alleen technische vragen zal beantwoorden en geen vragen met een politieke lading. Het gaat dan louter om vragen over feitelijkheden, de context van het onderzoek of bijvoorbeeld de gehanteerde onderzoeksmethoden. Na deze beantwoording neemt de rekenkamer plaats op de publieke tribune waarna het politieke debat kan plaatsvinden. In dat debat wordt de mening van de raadsleden duidelijk over de handelwijze en het functioneren van het bestuur als verantwoordelijke voor beleid en uitvoering. Ook wordt helder welke (politieke) consequentie de raadsleden verbinden aan de uitkomst van het onderzoek.

Media

De rekenkamer kan van geval tot geval bezien of het nodig is dat zij de media op de hoogte stelt van de uitkomsten van

haar onderzoek. De rekenkamer kan de media informeren door het toezenden van persberichten en het organiseren van een persbijeenkomst waarin zij haar rapport toelicht.

3.3.4 Nazorg en monitoring

De rekenkamer kan ervoor kiezen om, bij wijze van ‘nazorg’, haar onderzoek intern of extern (samen met betrokken partijen) te evalueren. Als de rekenkamer een externe evaluatie wil, dan kan zij de gemeentesecretaris of algemeen directeur hiertoe enige maanden na publicatie van het onderzoek uitnodigen. Doel van deze evaluatie is in beeld te krijgen hoe het onderzoeksproces is verlopen om hieruit lering te trekken voor toekomstige rekenkameronderzoeken. Het gaat daarbij uitdrukkelijk om een evaluatie van het onderzoeksproces en de communicatie met de ambtelijke organisatie: het is daarbij niet de bedoeling de inhoudelijke kant van het onderzoek te bespreken.

Ook is het verstandig als de rekenkamer goed in de gaten houdt (*monitort*) in hoeverre het gemeentebestuur de aanbevelingen uit haar onderzoek heeft opgevolgd. Daarvoor kan de rekenkamer van tijd tot tijd navraag doen bij de ambtelijke organisatie (via de gemeentesecretaris/algemeen directeur) en als zij signalen krijgt dat de door haar geconstateerde problematiek nog niet (afdoende) is opgelost, kan zij besluiten tot het instellen van een vervolgonderzoek.

Ook voor de beoordeling van de eigen effectiviteit van de rekenkamer is het goed om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen van de rekenkamer zijn opgevolgd. Het kan immers zo zijn dat de gemeente de aanbevelingen niet heeft uitgevoerd omdat deze onvoldoende bruikbaar en toepasbaar zijn gebleken.

In haar jaarverslag kan de rekenkamer een bijlage opnemen waarin zij per onderzoek naast de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen ook verslag doet van de mate waarin de gemeente haar aanbevelingen heeft opgevolgd.

Aanbevelingen

Het wederhoor over het afgeronde onderzoek begint met het toezenden van een concept nota van bevindingen aan de onderzochte partij. Het verdient aanbeveling dat de rekenkamer haar *voorlopige* conclusies en aanbevelingen deelt met die onderzochte partij. Het rapport kan hierdoor een ‘zachte’ landing krijgen in de gemeentelijke organisatie.

Het is goed rapporten kort te houden. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport wordt geadviseerd om de omvang beperkt te houden tot maximaal 40 pagina’s. Als de rekenkamer haar rapport aan het college aanbiedt is het verstandig expliciet aan het college te vragen om aan te geven in hoeverre zij de conclusies uit het concept-rapport onderschrijft en de aanbevelingen overneemt. Het is goed het college voor het opstellen van haar bestuurlijke reactie voldoende tijd te geven. Het is aan te bevelen dat de rekenkamer de gemeenteraad voorafgaand aan de publicatie van het rapport apart in een vertrouwelijke bijeenkomst informeert over de uitkomsten van het onderzoek. Het voordeel is dat de raad de gelegenheid krijgt tot het stellen van (technische) vragen over het onderzoek buiten de politieke arena en derhalve is voorbereid op de inhoud van het onderzoek op de dag van openbaarmaking.

Na presentatie van het rapport is het verstandig het onderzoek intern of extern (samen met betrokken partijen) te evalueren. Maar het is zeker aan te bevelen goed te ‘monitoren’ wat het college met de uitkomsten doet.

3 Uitvoering van onderzoek

3.4 Kwaliteitsbeleid en de borging daarvan

Elias de Haan

Rekenkamers zijn permanent op zoek naar verbetering van bedrijfs- en beleidsprocessen en de publieke verantwoording daarover. De manier waarop zij hun werk doen is echter niet aan strakke regels gebonden. De wetgever heeft bepaald dat de inrichting en de werkwijze van rekenkamers in zekere mate ‘vormvrij’ is.

Dit heeft in de eerste raadsperiode onder het regiem van de wettelijk verplichte rekenkamer(funcitie) de vraag opgeroepen hoe de kwaliteit van de rekenkamer en haar onderzoeken kan worden gewaarborgd.

Het bijzondere van de situatie van de rekenkamer is immers dat zij enerzijds volledig onafhankelijk is in onderwerpkeuze, onderzoeksopzet en rapportage, terwijl ze anderzijds in een afhankelijke relatie staat tot de gemeenteraad. Maar bemensing en beschikbaarheid van middelen – waarvoor de rekenkamer afhankelijk is van de raad - zijn onlosmakelijk verbonden met kwaliteitsaspecten. En dus is de vraag: wie controleert de controleur?

De lokale rekenkamer legt door zijn aard uitsluitend verticale, *administratieve*, verantwoording af aan de gemeenteraad, meestal door middel van een jaarverslag of onderzoeksverantwoording. Dat maakt dat geen ander orgaan dan de gemeenteraad een oordeel mag geven over de kwaliteit van de geleverde onderzoeken.

Daarnaast is er echter ook sprake van *maatschappelijke* en *professionele* verantwoording. *Maatschappelijke* verantwoording, want rekenkamerrapporten ontstaan weliswaar in beslotenheid, maar worden in openheid besproken. Vaak heeft een rapport de warme belangstelling van de media en soms hebben de bevindingen vergaande consequenties voor betrokken personen.

Professionele verantwoording, want rekenkamers zijn, op vrijwillige basis en via hun voorzitter, lid van een koepelorganisatie¹. Zij kunnen hun onderzoeken (achteraf) laten beoordelen door collega's en hun publicaties kunnen reacties uit het professionele veld ontlocken.

¹ Dit lidmaatschap kent echter, vanwege de hiervoor geschetste exclusieve verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad, geen toe- of uittredingscriteria zoals gebruikelijk bij professionele beroepsbeoefenaren.

Box 3.4.1 Drie hoofdvormen van verantwoording in relatie tot kwaliteitszorg

In het domein van de publieke verantwoording onderscheiden we een aantal *vormen van verantwoording*.

Voor het werk van de rekenkamer(commissie) zijn drie begrippen van belang.

De eerste is de *administratieve* verantwoording. Hierbij wordt met name gekeken naar 'dat wat er op papier staat': zijn de regels en afspraken vastgelegd en wordt er naar gehandeld? Deze vorm heeft betrekking op de rekenkamer(commissie) als onderzoeker, maar ook op de gemeentelijke organisatie als object van onderzoek. Verantwoording vindt plaats op basis van regels en procedures. Wettelijk is hierover weinig vastgelegd, met uitzondering van aspecten van zorgvuldig handelen en hoor en wederhoor.

Een tweede vorm is die van *professionele* verantwoording. Hierbij gaat het om de professionele handelingen zoals die gebruikelijk of vastgelegd zijn binnen de wereld van de rekenkameronderzoekers. Hier is met name het oordeel van vakgenoten over gedrag en handelingen van belang voor het ontwikkelen van professionele standaarden.

Tenslotte kent de rekenkamer(commissie) het beginsel van *maatschappelijke* verantwoording aan burgers, ketenpartners (denk aan onderzoeksbureaus) en betrokken instanties. Dit is des te meer een belangrijk aandachtsveld omdat het werk van de rekenkamer(commissie) in betrekkelijke beslotenheid plaats vindt. Actieve publicatie en communicatie met behulp van ondermeer internet maken deel uit van het systeem van maatschappelijke verantwoording.

Kwaliteitszorg in de driehoek gemeenteraad/samenleving/professie.

Over het begrip *kwaliteitszorg* is in de loop van de jaren veel gepubliceerd, vanuit uiteenlopende opvattingen. Een erkende definitie van kwaliteitszorg (Total Quality Management) is: "De klant krijgt wat hij verwacht". Met andere woorden, als de prestatie van een rekenkamer(commissie) overeenkomt met de verwachting van de gemeenteraad zou er sprake zijn van kwaliteit.

Maar in het geval van de lokale rekenkamers is deze definitie niet zonder problemen.

Iedere gemeenteraad heeft immers zijn eigen verwachtingen en zelfs ieder individueel raadslid kan voor zichzelf uiteenlopende (onuitgesproken) verwachtingen van het werk van rekenkamer(commissies) hebben. Daarnaast hebben de partijen die object van onderzoek zijn (waaronder college, ambtenaren, afdelingen, externe samenwerkingspartners) zo hun eigen verwachtingen. Daarmee is de raad niet de enige klant van een rekenkamer. Overigens is het nog maar de vraag of de rekenkamer in alle gevallen de goedkeuring moet krijgen van de raad. Denkbaar is namelijk dat de raad ook zelf onderwerp van onderzoek kan zijn.

Wij definiëren kwaliteitszorg daarom in dit geval als de mogelijkheid om zowel vooraf als achteraf informatie te krijgen en te geven over *gedrag, besluitvorming, beleid en prestaties* van de rekenkamer en zijn leden. En omdat we aan de ene kant tegemoet willen komen aan de maatschappelijke wens tot transparantie, maar aan de andere kant de noodzaak erkennen van onderzoek in beslotenheid is het wenselijk een professionele set van handreikingen te hanteren.

Deze handreikingen kennen twee belangrijke pijlers: een navolgbaar onderzoeksproces *vooraf* en een actieve openbaarmaking *achteraf*.

Een onderzoeker die *vooraf* vastlegt hoe hij zijn onderzoek zal uitvoeren, zorgt voor een vertrouwensbasis tussen onderzoeker en onderzochte partij. Dit wederzijds vertrouwen versterkt op haar beurt de kwaliteit van de onderzoeksresultaten. Actieve openbaarmaking *achteraf* zorgt er vervolgens voor dat iedere belanghebbende deel kan nemen aan het openbare debat over het onderzoek.

Om goed vorm te geven aan deze beide pijlers zijn de richtlijnen uit box 3.4.2 ontwikkeld. Met deze richtlijnen wordt recht gedaan aan de diversiteit van commissies en gemeenteraden.

Box 3.4.2 Overzicht (niet-limitatief) van de beschikbare instrumenten voor de borging van (onderzoeks)kwaliteit.*)

A Professionele reflectie

- 1 Gedragscode van de leden
- 2 Vergoedingenrichtlijn (beloning externe leden)
- 3 Deelname aan professionaliseringsactiviteiten

B Vakinhoudelijke instrumenten

- 4 Huishoudelijk reglement
- 5 Onderzoeksprotocol
- 6 Jaarplan
- 7 Jaarverslag
- 8 Richtlijnen voor eigen onderzoek
- 9 Richtlijn voor onderzoek extern bureau
- 10 Model offerteaanvraag
- 11 Richtlijn voor geschillenbehandeling
- 12 Richtlijnen voor publicatie
- 13 Richtlijnen voor evaluatie

*) Vindplaats www.nvrr.nl

Box 3.4.3 Voorbeeld gebruik onderzoeksprotocol

De (gemengde) rekenkamercommissie van Hoogeveen besteedt vrijwel alle onderzoeken uit. Om het verkeer tussen het college, de organisatie, de onderzoeker en de rekenkamercommissie goed te regelen maakt de commissie gebruik van een 'onderzoeksprotocol'. Hierin zijn tot in detail alle stappen omschreven op weg naar een kwalitatief hoogwaardige rapportage, vanaf de onderwerpkeuze tot aan de presentatie van de uitkomsten. Alle betrokken partijen weten daarmee vooraf wat van hen verwacht wordt en welke 'rechten en plichten' aan hun medewerking zijn verbonden.

Toch wordt in de praktijk met een zekere regelmaat afgeweken van het stappenplan. Deze afwijkingen worden dan weer gemotiveerd en geborgd in de onderzoeksopzetten (*vooraf*), de commissieverslagen (*tussentijds*) en de eindrapporten (*achteraf*). Hiermee kunnen zowel de leden van de commissie als de onderzoekers gedetailleerd verslag doen van hun werkwijze en wordt de kwaliteit blijvend versterkt.

Box 3.4.4. Visitatie als vorm van kwaliteitszorg

Visitatie is een relatief jonge vorm van kwaliteitszorg, maar het is een sterk instrument als het gaat om bijdragen aan leerprocessen. Visitatie is één van de methoden om verantwoord onderzoek binnen een kwaliteitssysteem vorm te geven. Het is ook een goede methode om te zorgen dat professionals onderling verbetermogelijkheden voor onderzoek en de organisatie daarvan kunnen opsporen. In het onderwijs, de wetenschap en de zorg zijn goede ervaringen opgedaan met visitatie als instrument voor permanente kwaliteitszorg.

In het geval van de rekenkamers geldt dat visitaties weliswaar vrijwillig zijn, maar niet vrijblijvend. Visitaties leveren (Algemene Rekenkamer, 2008) feedback van vele partijen en mobiliseren gezaghebbende oordelen. Visitatie balanceert tussen verbeteren en verantwoorden, maar geeft hoe dan ook een positieve richting aan kwaliteitszorg.

Aanbevelingen

Ook voor de lokale rekenkamer is het aan te bevelen degelijk verantwoording af te leggen van haar werk. Dat doet ze uiteraard bij de gemeenteraad, maar daarnaast is er de maatschappelijke verantwoording: soms hebben de bevindingen vergaande consequenties voor betrokken personen en dan is het goed dat de rekenkamer zich daarvoor verantwoordelijk voelt. Daarom is het goed als rekenkamers lid zijn van een koepelorganisatie. Daar kunnen zij hun onderzoeken (achteraf) laten beoordelen door collega's. Ook kunnen hun publicaties reacties uit het professionele veld ontlokken.

Cruciaal bij het afleggen van verantwoording zijn de twee pijlers: een navolgbaar onderzoeksproces *vooraf* en een actieve openbaarmaking *achteraf*.

Een onderzoeker die vooraf vastlegt hoe hij zijn onderzoek zal doen, zorgt voor een vertrouwensbasis tussen onderzoeker en onderzochte partij. Actieve openbaarmaking *achteraf* zorgt er vervolgens voor dat iedere belanghebbende deel kan nemen aan het openbare debat over het onderzoek.

De opstelling van een onderzoeksprotocol is aan te bevelen.

Ook is het verstandig als rekenkamers zich laten onderwerpen aan een visitatie.



Zicht op invoering en uitvoering

Onderzoek naar de beleidsvorming en toekomstige evaluatie van de Wmo



4 Na publicatie van het rapport



4 Na publicatie van het rapport

4.1 Behandeling van rapporten in de raad

José Westerman

4.1.1 Inleiding

Hiermee komen we aan het laatste thema van deze handreiking. Het onderzoek is gedaan, het definitieve rapport is geschreven.

Maar elke rekenkamer wil natuurlijk graag dat haar rapporten impact hebben. Elke rekenkamer beoogt met haar rapporten het openbaar bestuur te verbeteren.

Zoals bekend stelt de gemeenteraad een rekenkamer in. Het ligt dan ook voor de hand dat de rekenkamer haar rapport aan de gemeenteraad stuurt. Met dien verstande dat alle leden van de raad een exemplaar ontvangen. Voor de effectiviteit van het rapport is het vervolgens van groot belang dat de raad het rapport op een goede manier behandelt.

Over die behandeling van rekenkamerrapporten in de raad is wettelijk niets vastgelegd. In de Gemeentewet staat alleen dat de rekenkamer al haar rapporten aan de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders toestuurt (artikel 185). Hierdoor verschilt de manier waarop een rekenkamerrapport wordt behandeld per gemeente.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de behandeling van rapporten in de raad verloopt. Hierbij besteden we aandacht aan het feit dat de ene rekenkamer meer invloed heeft op die behandeling dan de andere.

Eerst beschrijven we hoe het proces rond de behandeling van rekenkamerrapporten over het algemeen verloopt. In de slotparagraaf doen we aanbevelingen aan rekenkamers over de behandeling van rapporten in de raad.

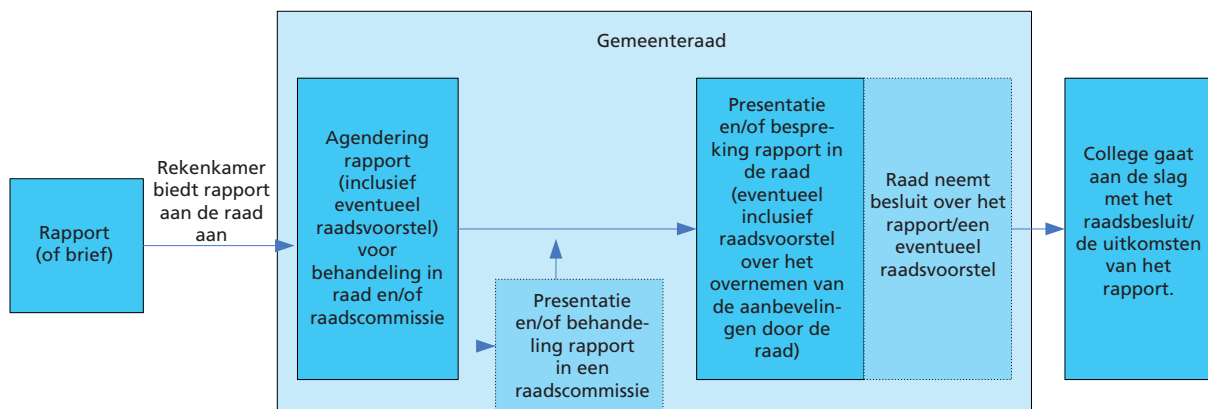
Een aandachtspunt is dat gemeenten hun vergaderingen niet allemaal op dezelfde manier hebben ingericht. Zo zijn er gemeenten met en zonder commissies. Bij een gemeente met raadscommissies is het gebruikelijk dat een rapport eerst in een commissie wordt behandeld, terwijl andere gemeenten rapporten meteen in de raad behandelen of aan een raadstafel.

In dit hoofdstuk wordt geschreven vanuit een algemeen model met en zonder commissies, en wordt niet specifiek ingegaan op de varianten hierin.

4.1.2 Het proces rondom behandeling van rekenkamerrapporten

De manier van behandelen van rekenkamerrapporten in de raad verschilt per rekenkamer. In de weg die rapporten volgen tussen publicatie en behandeling is echter wel een algemene lijn te bespeuren. Deze is te zien in figuur 4-1.

Figuur 4-1 tussen publicatie en behandeling



Na publicatie wordt een rapport van de rekenkamer aangeboden aan de gemeenteraad. Vervolgens bepaalt het presidium en/of de agendacommissie, in overleg met de griffie, wanneer het rapport wordt behandeld in raad en/of commissie. Ten behoeve van de behandeling in de raad en/of commissie wordt veelal een raadsvoorstel inzake het al dan niet overnemen van de aanbevelingen opgesteld, dat met het rapport wordt meegestuurd naar de raad en/of commissie. Tijdens de uiteindelijke behandeling neemt de raad een besluit over een eventueel raadsvoorstel. Vervolgens is het aan het college om aan de slag te gaan met het besluit van de raad.

4.1.3 'Timing' en agendering

Het moment waarop het rapport geagendeerd wordt voor behandeling in de raad kan van groot belang zijn voor de rekenkamer. Het is daarom goed om hierover te overleggen met de griffie en/of de agendacommissie.

Per gemeente kan de periode tussen de publicatie en de behandeling in de raad/commissies verschillen. De lengte van die periode is echter wel van belang. Als er te veel tijd zit tussen publicatie en behandeling, kan tijdens de behandeling blijken dat (enkele) bevindingen uit het rapport inmiddels zijn achterhaald. Als de publicatie en de behandeling daarentegen op dezelfde dag dan wel zeer snel na elkaar vallen, kan het voorkomen dat de raads- en commissieleden weinig tot geen tijd hebben om het rapport gedegen door te nemen, waardoor de behandeling niet brengt wat de rekenkamer ervan verwacht had.

Bij de meeste rekenkamers varieert de tijd tussen de publicatie en de eerste behandeling (in raad of commissie) van 2 weken tot enkele maanden. Bij een aantal rekenkamers is in de verordening op de rekenkamer ook vastgelegd dat rapporten binnen drie maanden na ontvangst door de raad worden behandeld. Hierdoor wordt verzekerd dat de tijd tussen publicatie en behandeling niet te lang is. Wanneer dit niet is vastgelegd, moet de rekenkamer er zelf voor zorgen dat er niet te veel of te weinig tijd zit tussen publicatie en behandeling. Dit laatste voor zover het in de macht van de rekenkamer ligt, want het is uiteindelijk het presidium en/of de raadscommissie (agendacommissie), in overleg met de griffie, die dit bepaalt.

Behalve de 'technische' vraag hoe lang de periode is tussen publicatie en behandeling is ook de inhoudelijke vraag van belang welke onderwerpen er tijdens de behandeling nog meer op de agenda staan.

Daarvoor onderscheiden we twee mogelijkheden:

1 Het rapport wordt gelijktijdig geagendeerd met verwante onderwerpen.

In sommige gevallen is het goed om te zorgen dat een rapport gelijktijdig geagendeerd wordt met verwante onderwerpen. Zo kan een rapport over de jaarstukken van de gemeente gelijktijdig geagendeerd worden met de jaarstukken zelf en kan een rapport over sportparticipatie tegelijk worden geagendeerd met de gemeentelijke sportvisie. Hierdoor kan het rekenkamerrapport mede invloed hebben op de bespreking van andere onderwerpen. Voor de raads- en of commissieleden kan dit de voorbereiding vergemakkelijken en zo kan het college de aanbevelingen ook makkelijker omzetten in beleid. De bespreking tegelijk met verwante onderwerpen kan op deze manier een positief effect hebben op de effectiviteit van een rapport.

2 Het rapport wordt als enige agendapunt geagendeerd.

In sommige gevallen is het juist beter als een rekenkamerrapport niet hoeft te concurreren met andere belangrijke onderwerpen op de raadsagenda. Dit kan vooral van belang zijn wanneer er meerdere onderwerpen tegelijk worden behandeld, in parallelle sessies van bij voorbeeld een politieke markt. Ook wanneer de raad niet werkt met parallelle sessies kan het van belang zijn om de concurrentie met een ander onderwerp te vermijden. Veel rekenkamers publiceren liever niet tegelijkertijd met de begrotingsbehandeling. Raadsleden hebben dan weinig tijd om een rekenkamerrapport te lezen en in de vergadering zal er minder aandacht zijn voor de behandeling van een rekenkamerrapport (dit wordt versterkt indien er gewerkt wordt met een beperkte spreektijd per raadsfractie).

4.1.4 Behandeling in raad en/of commissies en besluit

Voor de behandeling in raad en/of commissie wordt een raadsvoorstel/conceptraadsbesluit gemaakt. Het presidium of de griffie kan dit opstellen, maar dat kan ook door de rekenkamer zelf worden gedaan. In een aantal gemeenten wordt het raadsvoorstel geschreven in overleg met de rekenkamer. Ook zijn er rekenkamers die het raadsvoorstel zelf schrijven. Sommige rekenkamers vinden echter dat dan teveel vanuit een adviserende rol wordt gewerkt waarmee de onafhankelijkheid onder druk komt te staan. Anderen zijn echter van mening dat het raadsvoorstel gewoon een andere manier is om de

aanbevelingen op te schrijven. Zij zien het als een voordeel dat op die manier verzekerd is dat ook in het raadsvoorstel de bedoeling van de rekenkamer met het rapport duidelijk wordt. Wanneer de rekenkamer afstand wil bewaren en functievermenging wenst te vermijden, zou zij uitsluitend die punten op een rij kunnen zetten waarvan het voor de hand ligt dat ze in het raadsvoorstel aan bod komen.

In ieder geval is het van belang dat in een raadsvoorstel/conceptraadsbesluit helder staat wat er met de aanbevelingen moet gebeuren en binnen welke termijn. Het mag duidelijk zijn dat wanneer de rekenkamer het raadsvoorstel redigeert, dat voorstel er op is gericht dat de raad alle aanbevelingen overneemt. Indien het raadsvoorstel wordt opgesteld na bespreking van het rapport in commissie of raad, door de raad zelf (presidium in samenwerking met griffie) is het goed mogelijk dat de raad afstand neemt van een aantal aanbevelingen en dus niet alle aanbevelingen van de rekenkamer in het raadsvoorstel terugkomen.

Bij behandeling van een rapport in een commissie wordt het rapport samen met het raadsvoorstel aan de commissie gestuurd. De commissie bespreekt dan het raadsvoorstel. Vervolgens wordt het voorstel naar de raad gestuurd en die stelt het (al dan niet geamendeerd) vast. Een raadsvoorstel kan ervoor zorgen dat de raad gedwongen wordt een uitspraak te doen over alle aanbevelingen, maar dat kan ook in de verordening zijn vastgelegd. In de verordeningen van een aantal rekenkamers is opgenomen dat de raad een rapport moet behandelen. Bij andere rekenkamers is dit niet vastgelegd en kan het dus voorkomen dat een rapport niet wordt behandeld.

De raads- en/of commissiebehandeling kan vergezeld gaan van een presentatie of toelichting door de rekenkamer. Hierbij hebben de raadsleden de mogelijkheid om vragen te stellen aan de rekenkamer. Een presentatie/ toelichting kan helpen om de boodschap van de rekenkamer duidelijker te maken.

Vervolg

Na de raadsbehandeling en eventueel bijbehorend besluit is het aan het college om aan de slag te gaan met de aanbevelingen en de bevindingen uit het rapport. De raad kan het college vragen om met een plan van aanpak te komen; ook kan ze aangeven wanneer ze van het college wil horen wat er met het rapport van de rekenkamer is gebeurd. Soms is in de verordening van de rekenkamer opgenomen dat het college met een plan van aanpak moet komen ter uitvoering van de in de raad overgenomen aanbevelingen.

Box 4.1.5 Behandeling rapporten rekenkamer in gemeente Zaanstad

De gemeenteraad van Zaanstad heeft, op advies van de griffie, een procedure vastgesteld voor de behandeling van rapporten van de rekenkamer. Deze komt er op hoofdlijnen op neer dat het rapport van de rekenkamer eerst in een raadscommissie wordt besproken, waarbij een reactie van de rekenkamer en de verantwoordelijk bestuurder kan worden gevraagd. Eerst op grond van de uitkomsten van deze bespreking stelt de commissievoorzitter samen met de griffie een raadsbesluit (voordracht) op, waarin het aantal door de raad en het college over te nemen aanbevelingen zijn opgenomen, dat ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd. Door deze werkwijze is het mogelijk dat niet alle aanbevelingen van de rekenkamer in het raadsbesluit worden opgenomen of dat de raadscommissie 'eigen' aanbevelingen in het raadsbesluit opneemt. Ook is het mogelijk dat de mondelinge toezeggingen van de verantwoordelijk bestuurder bij behandeling in de raadscommissie van zodanige aard zijn dat een afzonderlijk raadsbesluit niet langer opportuun is.

4.1.6 Aanbevelingen

Ten slotte vatten we samen hoe de rekenkamer het best kan zorgen dat haar rapporten een goed gevolg krijgen. Deze aanbevelingen richten zich op rekenkamers, maar zij kan er niet zelf voor zorgen dat ze allemaal worden opgevolgd. De aanbevelingen zijn bedoeld om rekenkamers een handvat te bieden om te bewerkstelligen dat de rapporten zodanig worden behandeld dat ze zo effectief mogelijk zijn.

Zorg dat de tijd tussen publicatie en behandeling niet te lang is. Dat kan bij voorbeeld door in de verordening op de rekenkamer te laten opnemen hoeveel tijd maximaal mag verstrijken tussen de aanbieding van het rapport en de behandeling in de raad. Ook is het van belang hier goede afspraken over te maken met de griffie/agendacommissie.

Zorg waar mogelijk dat een rapport tegelijkertijd wordt geagendeerd met onderwerpen die verwant zijn aan het onderwerp uit het rapport. Dit kan door goed te overleggen met de griffie over de agenda en door goed contact te houden met de beleidsmedewerkers die weten wanneer er documenten inzake het onderwerp naar de raad worden gestuurd.

Zorg dat het rapport niet hoeft te concurreren met andere belangrijke onderwerpen op de agenda, zoals de begroting of de jaarrekening (tenzij dit juist het onderwerp van onderzoek was). Dit kan door de raadsagenda goed te volgen en door overleg met de griffie over de agendering.

Verzeker dat de raad een duidelijke uitspraak doet over alle aanbevelingen. Zo kan de rekenkamer proberen in de verordening te laten opnemen dat er bij elk rapport een raadsvoorstel wordt geschreven. Ook kan de rekenkamer zelf een raadsvoorstel schrijven of hierover met de griffie en raadsvoorzitter afspraken maken.

Biedt waar mogelijk aan een presentatie of toelichting op rapporten te geven, zodat raads- en/of commissieleden in staat worden gesteld vragen te stellen over het rapport.

Zorg dat het college wordt gedwongen actie te ondernemen naar aanleiding van door de raad overgenomen aanbevelingen. Dit kan bijvoorbeeld door in een raadsvoorstel of de verordening op de rekenkamer de verplichting op te (laten) nemen dat het college een plan van aanpak of een terugrapportage opstelt.