

Iedere gemeenteraad mag zijn eigen rekenkamer inrichten

Vanaf 2006 heeft iedere gemeente haar eigen lokale rekenkamer.¹ Uit een in 1999 uitgevoerde enquête onder de grootste 25 gemeenten² bleken er 13 over een rekenkamer te beschikken. Een vergelijkbaar onderzoek bij kleinere gemeenten is niet beschikbaar. In dit artikel komt een aantal keuzes aan de orde die iedere gemeente moet maken bij het opzetten van een rekenkamer. Aan de hand van verordeningen van reeds bestaande rekenkamers wordt aangegeven welke keuzes andere gemeenten hebben gemaakt.

De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (Commissie-Elzinga) zag een impuls voor versterking van de controlerende functie van de gemeenteraad. De commissie meende echter wel, dat aan gemeenteraden zelf de keuze zou moeten worden gelaten of men tot de instelling van een (onafhankelijke) rekenkamer wenst over te gaan.

In zijn reactie op het rapport van de staatscommissie gaf het kabinet aan dat in de nieuwe Gemeentewet een onafhankelijke lokale rekenkamer dwingend zou worden voorgeschreven. Als redenen hiervoor werden, naast de versterking van de positie van de raad, genoemd: de groeiende aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid, de wenselijkheid van een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets en het feit dat de rapportages van de lokale rekenkamer een goed aanknopingspunt vormen voor het afleggen van rekenschap aan burgers. Gemeenten zouden ook de mogelijkheid moeten krijgen om gezamenlijk een regionale rekenkamer op te richten. Hierdoor zou tevens de onafhankelijke positie van de rekenkamer worden versterkt.

De VNG vond het verplicht stellen van de onafhankelijke lokale rekenkamer op gespannen voet staan met de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van gemeenten om de eigen huishouding te regelen. De VNG werd later in haar opvatting door de Tweede Kamer gesteund.³ Dit leidde ertoe dat in de wet nu een passage is opgenomen die gemeenten verplicht om uiterlijk per 1 januari 2006, al dan niet gezamenlijk met andere gemeenten, een invulling te geven aan de lokale rekenkamer door middel van een (onafhankelijke) lokale rekenkamer of een rekenkamerfunctie. De onafhankelijke lokale rekenkamer moet voldoen aan een groot aantal vormvereisten. Eén van de meest kenmerkende daarvan is dat de leden

van de rekenkamer op geen enkele andere wijze (een enkele functie uitgezonderd) aan de gemeente verbonden mogen zijn. Het aantal wettelijke vereisten dat geldt voor de rekenkamerfunctie is minder groot, waardoor gemeenten bij de rekenkamerfunctie dus meer mogelijkheden hebben om zaken zelf in te vullen. Vaak zal dit gebeuren door middel van een raadscommissie.

Rekenkamercommissie of onafhankelijke rekenkamer

In de vakbladen is de afgelopen periode veel gediscussieerd tussen voorstanders van een onafhankelijke rekenkamer en voorstanders van een rekenkamercommissie. De Algemene Rekenkamer wijst in dit kader op de rol die een rekenkamer vervult als schakel in het geheel van bestuurlijke verantwoordelijkheid en controle door een volksvertegenwoordiging. Om deze functie goed te kunnen vervullen dient, volgens de Algemene Rekenkamer, haar onafhankelijkheid in regelgeving gewaarborgd te zijn:

*'De onafhankelijkheid van de rekenkamer is het fundament waarop haar positie in het staatsbestel berust. Voorkomen moet worden dat een rekenkamer een speelbal in de gemeentelijke of nationale politiek wordt.'*⁴

Drs. R.B.M. Mul MPA, directeur van de Rekenkamer Rotterdam, schetst een viertal wijzen waarop aan de onafhankelijkheid van een rekenkamer in een verordening vorm kan worden gegeven:⁵

- 1 Het benoemen van de directeur (de leden van de rekenkamer) voor een vaste periode en hem of haar niet laten functioneren in een ondergeschikte positie aan raad of college.
- 2 Het bevoegd laten zijn van de rekenkamer om bij alle organen, diensten en instellingen waarvan de activitei-

ten in belangrijke mate door de gemeente bekostigd worden, onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

- 3 Het aan de rekenkamer over laten om te beslissen, wat wordt onderzocht en wat er wordt gerapporteerd.
- 4 Een openbare rapportage aan de gemeenteraad waarin de discussie tussen college en rekenkamer over de conceptrapportage integraal wordt weergegeven.

De voorstanders van de rekenkamercommissie wijzen juist op het grote belang van de betrokkenheid van raadsleden bij het onderzoek. Immers, wanneer raadsleden via een rekenkamercommissie daadwerkelijk leiding geven aan een onderzoek is er sprake van een groter leereffect dan wanneer ze, zoals bij een onafhankelijke rekenkamer, aan de 'zijlijn' staan. Hiernaast zou het daadwerkelijk leiding geven van raadsleden aan het onderzoek leiden tot een natuurlijke inbedding in de lokale politiek. Hiermee wordt voorkomen dat gemeentepolitici zich na publicatie van het rekenkamerrapport van de inhoud distantiëren en het bijna als een extern en niet bij de lokale politiek aansluitend stuk aan de kant schuiven. Tot slot wordt gewezen op de grote verschillen tussen de Nederlandse gemeenten zowel in omvang en in karakter. De gekozen rekenkamervorm moet hierop aansluiten. De vraag is of minder grote gemeenten niet veel meer gediend zijn met een onderzoekscommissie, die vanuit de achtergronden van eerdere politieke besluitvorming uitspraken doet over de effectiviteit van het beleid. Er moet worden voorkomen dat een rekenkamer zich ontwikkelt tot een concurrent van de gemeenteraad, mede omdat in de praktijk beleidsevaluatie en het geven van een politiek waardeoordeel niet altijd even goed te scheiden zijn.

Een nadere inrichting

Wanneer een gemeente de keuze heeft gemaakt voor de rekenkamervorm, is de volgende stap het inrichten. Uit bestudering van een aantal bestaande rekenkamerverordeningen (Amersfoort, Arnhem, Bergen op Zoom, Leiderdorp, Nijmegen en Rotterdam) blijken sterke onderlinge verschillen. Benadrukt wordt dat het een momentopname betreft (mei 2002) en dat de nieuwe Gemeentewet ertoe zal leiden, dat gemeenten hun bestaande verordening

*Er moet worden
voorkomen dat een
rekenkamer zich
ontwikkelt tot een
concurrent van de
gemeenteraad*

weer eens tegen het licht zullen houden. Onderstaand wordt op een aantal aspecten van de inrichting van de rekenkamer ingegaan.

Onderzoeksterrein

De Gemeentewet is duidelijk over het onderzoeksterrein van de rekenkamer: de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Onder doelmatigheid wordt verstaan het met inzet van zo weinig mogelijk middelen bereiken van het beoogde resultaat. (Hoe verhouden de kosten van bijvoorbeeld onze gemeentereiniging zich ten opzichte van andere gemeenten?) Bij een doeltreffendheidsonderzoek wordt onderzocht in welke mate de gemeentelijke organisatie erin is geslaagd met de geleverde prestaties de gestelde doelen of beoogde maatschap-

pelijke effecten te bereiken (hoe schoon is onze gemeente?). Bij een rechtmatigheidsonderzoek wordt nagegaan of het beheer door het college in overeenstemming is met de bestaande wet- en regelgeving. (Zijn de kosten van het product gemeentereiniging binnen het budget gebleven en zijn er geen kosten van bijvoorbeeld de plantsoendienst aan de gemeentereiniging toegerekend?)

De lokale rekenkamer kan niet los worden gezien van andere organen die zich binnen de gemeentelijke organisatie bezighouden met het onderzoeken van het bestuur. Ten eerste voert het college zelf intern onderzoek uit. Ten tweede toetst ook de gemeenteraad in zijn controlerende functie de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur door het college. Een belangrijke steunpilaar voor de gemeenteraad bij de rechtmatigheidscontrole is het accountantsonderzoek. Bij verordening stelt de raad aan het college tevens regels voor periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur.

Het rekenkameronderzoek kan worden beschouwd als zijnde aanvullend op al deze onderzoeken. In tegenstelling tot het rechtmatigheidsonderzoek en het doelmatigheidsonderzoek, die voornamelijk intern gericht zijn, concentreert het doeltreffendheidsonderzoek zich op de resultaten/effecten die het beleid extern teweeg heeft gebracht. Juist omdat deze effecten in de gemeente onder de burgers neerslaan, is het effectiviteitsonderzoek zeer geschikt voor uitvoering door een rekenkamer. In het kader van een dergelijk onderzoek kunnen daarbij tevens doelmatigheids- en rechtmatigheidsaspecten worden betrokken, samen met de wijze waarop het desbetreffende beleid tot stand is gekomen.

Instelling

Een rekenkamer wordt ingesteld door de gemeenteraad. Een rekenkamercommissie kent geen wettelijke zittingstermijn. De benoeming van de voorzitter geschiedt door de raad (Bergen op Zoom) of door de rekenkamercommissie zelf (Arnhem). De raad benoemt de leden van de onafhankelijke rekenkamer voor 6 jaar. De raad benoemt tevens uit de leden de voorzitter.

Samenstelling en ondersteuning

De raad stelt het aantal leden van de rekenkamer vast. Bij het bepalen van de omvang van de rekenkamercom-

missie kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een vast aantal leden (Bergen op Zoom: 6) of voor één vertegenwoordiger uit elke fractie. Deze laatste variant kan men nemen om de objectiviteit van de commissie te waarborgen. Zoals reeds eerder aangegeven, wordt er om dezelfde reden ook wel voor gekozen om externen aan de rekenkamercommissie toe te voegen (de rekenkamercommissie van Utrecht heeft 3 onafhankelijke leden).

Wat de achtergrond van de leden betreft, blijkt uit de praktijk de wenselijkheid van bijvoorbeeld een bepaalde financiële affiniteit. De rekenkamer Leerdorp schrijft in haar verordening zelfs aan drie van de vijf leden van de rekenkamer een achtergrond voor: een registeraccountant, een meester in de rechten en een bestuurskundige.

Aan de rekenkamercommissie wordt een secretaris toegevoegd. De secretaris draagt zorg voor de agendaplanning, de verslaglegging, de dossiervorming en het tijdig informeren van de commissie over de procesgang en de voortgang van het onderzoek. Wanneer de rekenkamerfunctie niet binnen de griffie wordt geplaatst, benoemt het college (aangenomen mag worden met instemming van de rekenkamercommissie) de secretaris. In Amersfoort is het de griffier die de secretaris van de rekenkamer aanwijst. In het geval van de onafhankelijke rekenkamer, benoemt het college (op voordracht van de rekenkamer) zoveel ambtenaren als nodig zijn voor een goede uitoefening van de werkzaamheden. Het is hen niet toegestaan tevens werkzaamheden voor een ander orgaan van de gemeente te verrichten.

De ambtelijk secretaris legt rechtstreeks en uitsluitend aan de rekenkamer verantwoording af over de voor de rekenkamer verrichte werkzaamheden

Onderwerpselectie

De rekenkamer bepaalt vanaf 1-1-2006 zelf het onderzoeksonderwerp (Amersfoort, Rotterdam). De raad kan de rekenkamer wel verzoeken een onderzoek in te stellen. Nu besluit nog veelal de gemeenteraad over het instellen van een onderzoek, vaak aan de hand van een door de rekenkamercommissie opgesteld voorstel (Bergen op Zoom). De keuze voor het leggen van deze beslissing bij de raad komt voort uit de zienswijze dat de rekenkamercommissie er is ter ondersteuning van de raad. Het door de rekenkamer laten opstellen van de onderzoeksopzet bevordert de uitvoerbaarheid van

De lokale rekenkamer kan niet los worden gezien van andere organen die zich binnen de gemeentelijke organisatie bezighouden met het onderzoeken van het bestuur

het onderzoek. Tevens is de raad op de hoogte van de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd.

Uitvoering onderzoek

Vergaderingen van de rekenkamer vinden om de voortgang van het onderzoek niet te belemmeren veelal in beslotenheid plaats. In Nijmegen zijn de vergaderingen openbaar, maar kunnen indien minimaal drie leden van de rekenkamer daar mee instemmen of de voorzitter dit nodig oordeelt, de deuren worden gesloten. De rekenkamer bepaalt of het wenselijk is om de raad tussentijds, eventueel onder geheimhouding, over de voortgang van het onderzoek te informeren.

Leden van de rekenkamer of hun onderzoekers kunnen alle informatie verzamelen die in het belang van het onderzoek nodig is. De gemeentesecretaris draagt zorg voor een onbelemmerde informatievervalsing uit het apparaat.

cretaris draagt zorg voor een onbelemmerde informatievervalsing uit het apparaat.

Rapportage

Het rapport van de rekenkamer is openbaar. Een afschrift van het rapport wordt gezonden aan raad en college, samen met de opmerkingen en de bedenkingen die de rekenkamer naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Zorgvuldigheid kan onder meer worden gewaarborgd door betrokkenen op het conceptrapport te laten reageren en deze reactie in het uiteindelijke rapport op te nemen. Daarnaast is van groot belang de wijze waarop conclusies worden geformuleerd. Deze conclusies moeten in één lijn liggen met het rapport. Het uiteindelijke politieke oordeel dient aan de gemeenteraad te worden gelaten. In Rotterdam is er voor gekozen om alvorens een rekenkamerrapport naar de raad wordt gezonden, degene die object is van onderzoek aan te laten geven of en op welke wijze aanbevelingen uit het rapport worden opgevolgd.

De rekenkamer stelt voor 1 april een verslag op van haar werkzaamheden over het voorafgaande jaar. Ook hiervan ontvangen raad en college een afschrift.

In het kader van dit artikel kan niet te diep op de betreffende verordeningen worden ingegaan. Een uitgebreidere versie van dit artikel samen met een aantal voorbeeldverordeningen kunnen worden geraadpleegd op web.vngnet.nl; en voor niet GemNetabonnees op www.vngnet.nl. Zoek onder Beleidsvelden, kies Gemeentefinanciën, Financieel beheer en Rekenkamer. Hier zullen tevens actuele ontwikkelingen aangaande de lokale rekenkamer worden gepresenteerd.

Noten

- 1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2001, *Lokale Rekenkamers*.
- 2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999, *De rekenkamer gelokaliseerd*.
- 3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 906 nr. 11, Nieuwe bepalingen inzake het financieerbeleid van openbare lichamen (Wet financiering decentrale overheden), *motie leden Noorman-Den Uyl en Luchtveld*.
- 4 Bijdrage drs. P. Zevenbergen voor het congres 'Financiële controle van decentrale overheden' d.d. 19 juni 2000, *Bondgenoten of concurrenten op lokaal en rijksniveau?*
- 5 Bijdrage drs. R.B.M. Mul MPA voor het congres 'Financiële controle van decentrale overheden' d.d. 19 juni 2000, *Bestuurlijke positie en functioneren van de Rekenkamer Rotterdam; Een verdeling van Verdeling?*