



## Advies Raad van State inzake wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers)

### Nader Rapport

31 juli 2019

2019-0000362822

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### Nader Rapport inzake wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers)

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 april 2019, nr. 2019000813, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juni 2019, nr. W04.19.0103/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de actualiteit van de aan het voorstel ten grondslag liggende onderzoeksgegevens, over de mogelijkheid raadsleden als adviseur aan de rekenkamer toe te voegen en over de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamer.

In het navolgende ga ik op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

*Het wetsvoorstel strekt ertoe de regeling van de huidige rekenkamerfunctie in de Gemeentewet en de Provinciewet te laten vervallen. In het voorstel worden gemeenten en provincies verplicht een rekenkamer in te stellen. Daarnaast worden enkele onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers uitgebreid.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de actualiteit van de aan het voorstel ten grondslag liggende onderzoeksgegevens, over de mogelijkheid raadsleden als adviserend lid van de rekenkamer te benoemen en over de onderzoeksbevoegdheden. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.*

### 1. Inleiding

*Met de invoering van de dualisering in het bestuur van gemeenten en provincies zijn ook de lokale rekenkamers in de Gemeentewet en de Provinciewet geïntroduceerd.<sup>1</sup> Bij amendement is bewerkstelligd dat gemeenten en provincies de ruimte kregen om in plaats van het instellen van een rekenkamer bij verordening regels te stellen over de uitoefening van een rekenkamerfunctie.<sup>2</sup>*

*In de praktijk, zo blijkt uit in de toelichting aangehaald onderzoek,<sup>3</sup> is in 14% van de gemeenten een rekenkamer ingesteld. In 43% van de gemeenten is een rekenkamercommissie actief met alleen externe leden. In 28% van de gevallen is sprake van een rekenkamercommissie met externe leden en raadsleden. In 4% van de gemeenten is sprake van een rekenkamercommissie met alleen raadsleden. In ongeveer 8% van de gemeenten is er geen rekenkamer(commissie), of is er sprake van een*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 56.

<sup>3</sup> Berenschot, Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies, 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 34 000-VII, nr. 54, bijlage 550530).



slapende rekenkamer(commissie). De overige 3% van de gemeenten heeft een combinatie van bovenstaande modellen of is op dit moment de rekenkamer(commissie) aan het (om)vormen.

Ruim een derde van de gemeenten heeft gekozen voor een gezamenlijke rekenkamer(commissie), soms op basis van een gemeenschappelijke regeling, soms op basis van een personele unie.

Ten opzichte van eerder onderzoek-uit 2011 is het aantal rekenkamers en het aantal rekenkamercommissies met alleen externe leden toegenomen. In de meeste gevallen worden onderzoeken door eigen onderzoekers of door de leden van de rekenkamer(commissie) zelf uitgevoerd, in minder dan 10% wordt de griffie daarvoor ingeschakeld. De totale uitgaven zijn tussen 2011 en 2015 gedaald van bijna € 11 miljoen naar € 9,5 miljoen.

Volgens de toelichting komt van gedegen onderzoek in veel gemeenten weinig tot niets terecht omdat niet serieus invulling wordt gegeven aan de rekenkamerfunctie. 'Het belang van rekenkameronderzoek wordt in die gemeenten niet ingezien'.<sup>4</sup> De regering concludeert uit de onderzoeksgegevens dat in circa 50 gemeenten nauwelijks of geen invulling wordt gegeven aan de rekenkamerfunctie. De Afdeling merkt op dat daaraan kan worden toegevoegd dat ook de dalende uitgaven van de gemeenten voor de rekenkamerfunctie illustreren dat het belang van rekenkameronderzoek afneemt. Dit terwijl bij de introductie van de gemeentelijke rekenkamer in het duale decentrale bestel juist is benadrukt dat deze functie voor de kwaliteit van het bestuur en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger cruciaal is.<sup>5</sup>

Omdat de vormgeving van de rekenkamerfunctie verder niet in de wet is geregeld en de regeling volledig aan de desbetreffende verordening wordt overgelaten,<sup>6</sup> is het volgens de toelichting moeilijk, zo niet onmogelijk, om een beter functioneren van deze vormen van de rekenkamerfunctie te bewerkstelligen.<sup>7</sup> Daarom wordt er thans voor gekozen de vrijheid om te kiezen voor een rekenkamerfunctie in plaats van een rekenkamer, te laten vervallen. Met het voorstel wordt ook een adviserend lidmaatschap van raadsleden in een rekenkamer mogelijk gemaakt. Daarmee wordt beoogd de betrokkenheid van de raad bij de rekenkamer te vergroten.

## 2. Rekenkamer

De in het wetsvoorstel gemaakte keuze om de instelling van een rekenkamer verplicht te stellen is volgens de toelichting in belangrijke mate ingegeven door het belang van een sterke controlefunctie op de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen, ook op decentraal niveau. Dat belang is verder toegenomen met de decentralisaties in het sociale en het fysieke domein. In dit verband wordt voorts verwezen naar een aantal onderzoeken waaruit naar voren komt dat in een aanzienlijk aantal gemeenten de rekenkamerfunctie in de praktijk onvoldoende invulling krijgt.<sup>8</sup>

Gelet op het grote belang van onafhankelijke controle op de besteding van collectieve middelen bij de decentrale overheden, zijn de argumenten in de toelichting voor het beleggen van die controle bij onafhankelijke rekenkamers als zodanig overtuigend.

Uit de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op het voorstel blijkt dat de VNG van mening is dat nader onderzoek nodig is voor de situatie bij die gemeenten waarin de rekenkamerfunctie kennelijk onvoldoende uit de verf komt, en dat behoefte is aan meer actuele data over de decentrale rekenkamerfunctie in de praktijk.<sup>9</sup> Het meest recente onderzoek waarop de toelichting zich baseert, dateert uit 2015. Nadien hebben zich de nodige ontwikkelingen voorgedaan die mogelijk gevolgen hebben voor het in het onderzoek geschetste beeld. Zo komt uit dat onderzoek naar voren dat in gemeenten waarin de rekenkamerfunctie niet van de grond komt, in een aantal gevallen sprake is van een tijdelijke situatie.<sup>10</sup> Niet duidelijk is in welke mate dat het geval is en hoe de situatie zich nadien heeft ontwikkeld. Ook is niet duidelijk welke rol gemeentelijke herindelingen (fusies) in dezen spelen (het proces van gemeentelijke herindelingen is ook in de afgelopen jaren onverminderd doorgegaan).

Tegen die achtergrond merkt de Afdeling op dat een actualisatie van het beeld met betrekking tot de decentrale rekenkamers bevorderlijk is voor de zeggingskracht van de – op zichzelf overtuigende – argumentatie van het wetsvoorstel. Zij adviseert daarom de toelichting op dit punt aan te vullen.

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 3.1.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 66.

<sup>6</sup> Artikel 810a, eerste lid, Gemeentewet.

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 3.1.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>9</sup> Brief van de VNG van 11 september 2018 (TFI/U201800681).

<sup>10</sup> Berenschot, p. 5.



## Reactie op punt 2:

De Afdeling geeft aan belang te hechten aan onafhankelijke controle op de besteding van collectieve middelen bij de decentrale overheden en acht de argumenten in de toelichting voor het beleggen van die controle bij onafhankelijke rekenkamers overtuigend.

De Afdeling vraagt om een actualisatie van het beeld met betrekking tot inactieve rekenkamers. Ik heb in april 2018 de onafhankelijke werkgroep lokale rekenkamers ingesteld, die in 2018 en 2019 gesprekken heeft gevoerd met gemeenten om enerzijds informatie te verzamelen over de toegevoegde waarde van lokale rekenkamers vanuit de optiek van gemeenteraadsleden en hoe rekenkameronderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het leervermogen van de overheid en anderzijds de individuele gemeenten, daar waar nodig, handvatten te bieden om het instrument rekenkamer te verstevigen. De werkgroep heeft in het bijzonder met gemeenten gesproken waarvan de indruk bestond dat de rekenkamer of rekenkamerfunctie niet of nauwelijks actief was. In april 2019 heeft de werkgroep mij haar rapport aangeboden.<sup>11</sup> Uit het rapport van de werkgroep blijkt dat 16 gemeenten waarmee is gesproken een slapende rekenkamer hebben, of die momenteel aan het activeren zijn. Vijf gemeenten wilden de werkgroep niet ontvangen. De rekenkamers in deze gemeenten worden door de werkgroep eveneens getypeerd als slapend. Daarnaast heeft de werkgroep met twee gemeenten die in een proces van herindeling zitten, afgesproken op een later tijdstip het gesprek te voeren. Het rapport van de werkgroep geeft geen landelijk dekkend beeld over het al dan niet bestaan en functioneren van lokale rekenkamers, maar ik concludeer op basis van deze gegevens dat er nog steeds gemeenten zijn die geen actieve rekenkamer of rekenkamerfunctie hebben en dat dit wetsvoorstel noodzakelijk is om gedegen rekenkameronderzoek tot stand te brengen in elke gemeente. Het gedeeltelijke beeld zal de komende periode wel vervolmaakt gaan worden. Paragraaf 2.2 van de toelichting is geactualiseerd aan de hand van de stand van zaken van de werkgroep lokale rekenkamers.

De Afdeling vraagt naar de invloed die herindelingen hebben op de activering van rekenkamers. Uit verschillende rapporten blijkt dat een herindeling van invloed kan zijn op de positie van rekenkamers. Uit het rapport 'de Staat van de rekenkamer' uit 2013 blijkt dat gemeenten soms al lang voor de herindeling stoppen met hun rekenkamer. Na het herindelingsproces duurt het volgens dit onderzoek soms ook enkele jaren voordat een rekenkamer operationeel is. Uit het onderzoek van Berenschot uit 2015 blijkt voorts dat elf gemeenten hun rekenkamer(functie) activeerden tussen 2013 en 2015 en dit was volgens de onderzoekers voor een klein deel te verklaren door een gemeentelijke herindeling. De werkgroep lokale rekenkamers heeft met twee gemeenten gesproken die in een proces van herindeling zitten en die een slapende rekenkamer hebben of die aan het activeren zijn. Dit punt heeft mijn aandacht en ik zal voor toekomstige herindelingen voorzieningen treffen opdat het belang van rekenkameronderzoek voorafgaand aan een herindeling en de spoedige activering van rekenkamers na herindeling bij gemeenten kenbaar wordt gemaakt. Ik zal het belang van een spoedige activering van de rekenkamer na herindeling opnemen in een herziene versie van het Handboek gemeentelijke herindelingen.

### 3. Raadslid als adviserend lid rekenkamer

*Uitgangspunt bij de regeling van rekenkamers is volledig onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging (Staten-Generaal, Provinciale Staten en gemeenteraad) functioneert. Tegen die achtergrond is ook de (huidige) lijst van onverenigbaarheden in artikel 81f, eerste lid. Gemeentewet te begrijpen.<sup>12</sup>*

*In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geopend dat raadsleden als adviserend lid worden benoemd in een lokale rekenkamer. Hiermee wordt beoogd een zinvolle betrokkenheid van de gemeenteraad bij de werkzaamheden van de rekenkamer vorm te geven.<sup>13</sup> Volgens de toelichting houdt een adviserend lidmaatschap in dat raadsleden kunnen meedenken over de onderzoeksprogrammering en presentatie van de rekenkamerrapporten aan de raad.*

*De Afdeling merkt op dat de VNG in reactie op het voorstel op dit punt aangeeft dat een aantal gemeenten al ervaringen heeft opgedaan met een adviserende rol van raadsleden bij de lokale rekenkamer(functie), en dat de eerste beelden hierover kritisch zijn.<sup>14</sup> Daar komt bij dat vergroting van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de werkzaamheden van de rekenkamer ook op een andere wijze kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door het instellen van een klankbordgroep.*

<sup>11</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 100.

<sup>12</sup> Zie in dit verband ook het logischerwijs verdergaande artikel 7.4 van de Comptabiliteitswet 2016, waar het de Algemene Rekenkamer betreft.

<sup>13</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.2.

<sup>14</sup> Brief van de VNG van 11 september 2018 (TFI/U201 800681), p. 2.



*Gelet hierop adviseert de Afdeling de introductie van de mogelijkheid tot benoeming van raadsleden als adviserend lid van de rekenkamer nader te motiveren in het licht van de ervaringen die hiermee inmiddels zijn opgedaan en mogelijke alternatieve wijzen van betrokkenheid van de gemeenteraad. Indien wordt vastgehouden aan het voorgestelde adviserend lidmaatschap, adviseert de Afdeling de aard van dat adviserend lidmaatschap duidelijk in de wet af te bakenen tot de in de toelichting genoemde start en presentatie van het onderzoek.*

### **Reactie punt 3**

De Afdeling adviseert de figuur van de adviseur nader te motiveren, gezien de beschikbare alternatieven waarmee de betrokkenheid van de gemeenteraad kan worden gewaarborgd. De Afdeling vraagt tevens aandacht voor de wettelijke afbakening van deze figuur. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de mogelijkheid raadsleden als adviseur toe te voegen aan de rekenkamer heroverwogen en uiteindelijk geschrapt uit het wetsvoorstel. Daarbij is ook nota genomen van de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Algemene Rekenkamer, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK), de Vereniging van Griffiers (VvG) en lokale rekenkamers die eerder vragen stelden over de wenselijkheid van de figuur van het raadslid als adviseur van de rekenkamer.

Een goede relatie tussen de rekenkamer en de raad vormt mede de basis voor een goed functionerende rekenkamer en kwalitatief goed rekenkameronderzoek. Met de Afdeling meen ik dat de raad ook op allerlei andere manieren betrokken kan worden bij rekenkameronderzoek met behoud van de onafhankelijke positie van de rekenkamer. Het is niet noodzakelijk om die betrokkenheid op formele wijze in de wet te regelen. De Afdeling noemt bijvoorbeeld het instellen van een klankbordgroep en ook de werkgroep lokale rekenkamers beschrijft goede werkwijzen waarmee raadsleden op een zinvolle manier betrokken kunnen zijn bij het werk van de rekenkamer. Deze werkwijzen zijn benoemd in paragraaf 3.2 van de toelichting.

Voorts wordt in het rapport van de werkgroep lokale rekenkamers geconstateerd dat de griffie een verbindende schakel kan zijn tussen raad en rekenkamer. In samenhang met het schrappen van het adviserend lidmaatschap, wordt het wettelijk mogelijk gemaakt dat griffiemedewerkers werkzaamheden kunnen verrichten voor de onafhankelijke rekenkamer. Dit kan bijdragen aan de relatie tussen de raad en de rekenkamer. De griffieambtenaren zijn over de werkzaamheden die zij verrichten voor de rekenkamer wel uitsluitend verantwoordelijk schuldig aan de rekenkamer. Uit de consultatie is eerder gebleken dat vanwege praktische redenen behoefte bestaat aan de mogelijkheid dat de ondersteuning van de rekenkamer bij griffiemedewerkers belegd kan worden, zo blijkt uit de reacties van de NVRK, en enkele gemeenten. Het kan praktisch lastig zijn voor kleinere gemeenten om ambtelijke ondersteuning te benoemen als de verwachte tijdsbelasting voor de ondersteuning van de rekenkamer gering is. Ook hebben de VNG en de Vereniging van Griffiers hier in reacties op het actieplan lokale rekenkamers voor gepleit. Het wetsvoorstel en paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting zijn op dit punt aangevuld.

## **4. Onderzoeksbevoegdheden**

*Het voorstel voorziet in uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden voor de rekenkamer bij niet tot de gemeente behorende instellingen, bijvoorbeeld instellingen waarin een gemeente een deelneming heeft of waarmee de gemeente een bijzondere subsidierelatie heeft. Deze onderzoeksbevoegdheden zijn in lijn gebracht met de bevoegdheden waarover de Algemene Rekenkamer op grond van de Comptabiliteitswet 2016 beschikt ten aanzien van niet tot het Rijk behorende instellingen.*

*De Afdeling merkt op dat de Comptabiliteitswet 2016 in dit verband voorziet in een aantal inhoudelijke en procedurele regels die bij deze onderzoeksbevoegdheden in acht dienen te worden genomen.<sup>15</sup> Zoals de toelichting vermeldt, zijn enkele van deze regels thans opgenomen in het reeds bestaande artikel 184 van de Gemeentewet.<sup>16</sup> Andere elementen zijn niet overgenomen. Te denken valt aan de beperkingen ten aanzien van financiële ondernemingen.<sup>17</sup>*

*Gelet op de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden die thans wordt voorgesteld, adviseert de Afdeling nader te bezien welke voorschriften van de Comptabiliteitswet 2016 ook in dit verband relevant zijn. Zij adviseert zo nodig het voorstel op dit punt aan te vullen.*

<sup>15</sup> Zie artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet.

<sup>16</sup> Toelichting, paragraaf 4.1.

<sup>17</sup> Artikel 7.34, tiende lid, van de Comptabiliteitswet 2016. Deze beperking houdt verband met de toepasselijke Europese richtlijnen inzake het toezicht op banken en verzekeraars.



---

#### *Reactie punt 4*

De Afdeling adviseert positief ten aanzien van de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers en merkt op te bezien of ook andere inhoudelijke en procedurele regels die zijn opgenomen in artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016 relevant kunnen zijn voor decentrale rekenkamers. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling zijn alleen bevoegdheden en voorschriften uit de Comptabiliteitswet overgenomen voor zover deze noodzakelijk zijn voor het onderzoek dat decentrale rekenkamers verrichten. Hierdoor verschillen de regelingen, bedoeld in artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016 en artikel 184 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 185 van de Provinciewet.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel de beperking van rekenkameronderzoek bij financiële ondernemingen en elektronischgeldinstellingen in de zin van de Wet financieel toezicht opgenomen in het wetsvoorstel. Ook is overgenomen dat decentrale rekenkamers, net als de Algemene Rekenkamer, vanwege doelmatigheidsredenen zoveel mogelijk gebruik maken van controles die al door anderen zijn verricht. De memorie van toelichting is hier op aangevuld.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens mijn ambtsgenoot van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren.*



## Advies Raad van State

No. W04.19.0103/1

's-Gravenhage, 13 juni 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 april 2019, no.201900081 3, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de rekenkamerfunctie, het openen van de mogelijkheid tot het benoemen van raadsleden en statenleden tot adviserend lid van decentrale rekenkamers en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de regeling van de huidige rekenkamerfunctie in de Gemeentewet en de Provinciewet te laten vervallen. In het voorstel worden gemeenten en provincies verplicht een rekenkamer in te stellen. Daarnaast worden enkele onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers uitgebreid.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de actualiteit van de aan het voorstel ten grondslag liggende onderzoeksgegevens, over de mogelijkheid raadsleden als adviserend lid van de rekenkamer te benoemen en over de onderzoeksbevoegdheden. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

### 1. Inleiding

Met de invoering van de dualisering in het bestuur van gemeenten en provincies zijn ook de lokale rekenkamers in de Gemeentewet en de Provinciewet geïntroduceerd.<sup>1</sup> Bij amendement is bewerkstelligd dat gemeenten en provincies de ruimte kregen om in plaats van het instellen van een rekenkamer bij verordening regels te stellen over de uitoefening van een rekenkamerfunctie.<sup>2</sup>

In de praktijk, zo blijkt uit in de toelichting aangehaald onderzoek,<sup>3</sup> is in 14% van de gemeenten een rekenkamer ingesteld. In 43% van de gemeenten is een rekenkamercommissie actief met alleen externe leden. In 28% van de gevallen is sprake van een rekenkamercommissie met externe leden en raadsleden. In 4% van de gemeenten is sprake van een rekenkamercommissie met alleen raadsleden. In ongeveer 8% van de gemeenten is er geen rekenkamer(commissie), of is er sprake van een slapende rekenkamer(commissie). De overige 3% van de gemeenten heeft een combinatie van bovenstaande modellen of is op dit moment de rekenkamer(commissie) aan het (om)vormen.

Ruim een derde van de gemeenten heeft gekozen voor een gezamenlijke rekenkamer(commissie), soms op basis van een gemeenschappelijke regeling, soms op basis van een personele unie.

Ten opzichte van eerder onderzoek-uit 2011 is het aantal rekenkamers en het aantal rekenkamercommissies met alleen externe leden toegenomen. In de meeste gevallen worden onderzoeken door eigen onderzoekers of door de leden van de rekenkamer(commissie) zelf uitgevoerd, in minder dan 10% wordt de griffie daarvoor ingeschakeld. De totale uitgaven zijn tussen 2011 en 2015 gedaald van bijna € 11 miljoen naar € 9,5 miljoen.

Volgens de toelichting komt van gedegen onderzoek in veel gemeenten weinig tot niets terecht omdat niet serieus invulling wordt gegeven aan de rekenkamerfunctie. 'Het belang van rekenkameronderzoek wordt in die gemeenten niet ingezien'.<sup>4</sup> De regering concludeert uit de onderzoeksgegevens dat in circa 50 gemeenten nauwelijks of geen invulling wordt gegeven aan de rekenkamerfunctie. De Afdeling merkt op dat daaraan kan worden toegevoegd dat ook de dalende uitgaven van de gemeenten voor de rekenkamerfunctie illustreren dat het belang van rekenkameronderzoek afneemt. Dit terwijl bij de introductie van de gemeentelijke rekenkamer in het duale decentrale bestel juist is

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 56.

<sup>3</sup> Berenschot, Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies, 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 34 000-VII, nr. 54, bijlage 550530).

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 3.1.



benadrukt dat deze functie voor de kwaliteit van het bestuur en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger cruciaal is.<sup>5</sup>

Omdat de vormgeving van de rekenkamerfunctie verder niet in de wet is geregeld en de regeling volledig aan de desbetreffende verordening wordt overgelaten,<sup>6</sup> is het volgens de toelichting moeilijk, zo niet onmogelijk, om een beter functioneren van deze vormen van de rekenkamerfunctie te bewerkstelligen.<sup>7</sup> Daarom wordt er thans voor gekozen de vrijheid om te kiezen voor een rekenkamerfunctie in plaats van een rekenkamer, te laten vervallen. Met het voorstel wordt ook een adviserend lidmaatschap van raadsleden in een rekenkamer mogelijk gemaakt. Daarmee wordt beoogd de betrokkenheid van de raad bij de rekenkamer te vergroten.

## 2. Rekenkamer

De in het wetsvoorstel gemaakte keuze om de instelling van een rekenkamer verplicht te stellen is volgens de toelichting in belangrijke mate ingegeven door het belang van een sterke controlefunctie op de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen, ook op decentraal niveau. Dat belang is verder toegenomen met de decentralisaties in het sociale en het fysieke domein. In dit verband wordt voorts verwezen naar een aantal onderzoeken waaruit naar voren komt dat in een aanzienlijk aantal gemeenten de rekenkamerfunctie in de praktijk onvoldoende invulling krijgt.<sup>8</sup>

Gelet op het grote belang van onafhankelijke controle op de besteding van collectieve middelen bij de decentrale overheden, zijn de argumenten in de toelichting voor het beleggen van die controle bij onafhankelijke rekenkamers als zodanig overtuigend.

Uit de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op het voorstel blijkt dat de VNG van mening is dat nader onderzoek nodig is voor de situatie bij die gemeenten waarin de rekenkamerfunctie kennelijk onvoldoende uit de verf komt, en dat behoefte is aan meer actuele data over de decentrale rekenkamerfunctie in de praktijk.<sup>9</sup> Het meest recente onderzoek waarop de toelichting zich baseert, dateert uit 2015. Nadien hebben zich de nodige ontwikkelingen voorgedaan die mogelijk gevolgen hebben voor het in het onderzoek geschetste beeld. Zo komt uit dat onderzoek naar voren dat in gemeenten waarin de rekenkamerfunctie niet van de grond komt, in een aantal gevallen sprake is van een tijdelijke situatie.<sup>10</sup> Niet duidelijk is in welke mate dat het geval is en hoe de situatie zich nadien heeft ontwikkeld. Ook is niet duidelijk welke rol gemeentelijke herindelingen (fusies) in dezen spelen (het proces van gemeentelijke herindelingen is ook in de afgelopen jaren onverminderd doorgegaan).

Tegen die achtergrond merkt de Afdeling op dat een actualisatie van het beeld met betrekking tot de decentrale rekenkamers bevorderlijk is voor de zeggingskracht van de – op zichzelf overtuigende – argumentatie van het wetsvoorstel. Zij adviseert daarom de toelichting op dit punt aan te vullen.

## 3. Raadslid als adviserend lid rekenkamer

Uitgangspunt bij de regeling van rekenkamers is volledig onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging (Staten-Generaal, Provinciale Staten en gemeenteraad) functioneert. Tegen die achtergrond is ook de (huidige) lijst van onverenigbaarheden in artikel 81f, eerste lid. Gemeentewet te begrijpen.<sup>11</sup>

In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geopend dat raadsleden als adviserend lid worden benoemd in een lokale rekenkamer. Hiermee wordt beoogd een zinvolle betrokkenheid van de gemeenteraad bij de werkzaamheden van de rekenkamer vorm te geven.<sup>12</sup> Volgens de toelichting houdt een adviserend lidmaatschap in dat raadsleden kunnen meedenken over de onderzoeksprogrammering en presentatie van de rekenkamerrapporten aan de raad.

De Afdeling merkt op dat de VNG in reactie op het voorstel op dit punt aangeeft dat een aantal gemeenten al ervaringen heeft opgedaan met een adviserende rol van raadsleden bij de lokale

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 66.

<sup>6</sup> Artikel 81oa, eerste lid, Gemeentewet.

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 3.1.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>9</sup> Brief van de VNG van 11 september 2018 (TFI/U201800681).

<sup>10</sup> Berenschot, p. 5.

<sup>11</sup> Zie in dit verband ook het logischerwijs verdergaande artikel 7.4 van de Comptabiliteitswet 2016, waar het de Algemene Rekenkamer betreft.

<sup>12</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.2.



rekenkamer(funcie), en dat de eerste beelden hierover kritisch zijn.<sup>13</sup> Daar komt bij dat vergroting van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de werkzaamheden van de rekenkamer ook op een andere wijze kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door het instellen van een klankbordgroep.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de introductie van de mogelijkheid tot benoeming van raadsleden als adviserend lid van de rekenkamer nader te motiveren in het licht van de ervaringen die hiermee inmiddels zijn opgedaan en mogelijke alternatieve wijzen van betrokkenheid van de gemeenteraad. Indien wordt vastgehouden aan het voorgestelde adviserend lidmaatschap, adviseert de Afdeling de aard van dat adviserend lidmaatschap duidelijk in de wet af te bakenen tot de in de toelichting genoemde start en presentatie van het onderzoek.

#### **4. Onderzoeksbevoegdheden**

Het voorstel voorziet in uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden voor de rekenkamer bij niet tot de gemeente behorende instellingen, bijvoorbeeld instellingen waarin een gemeente een deelneming heeft of waarmee de gemeente een bijzondere subsidierelatie heeft. Deze onderzoeksbevoegdheden zijn in lijn gebracht met de bevoegdheden waarover de Algemene Rekenkamer op grond van de Comptabiliteitswet 2016 beschikt ten aanzien van niet tot het Rijk behorende instellingen.

De Afdeling merkt op dat de Comptabiliteitswet 2016 in dit verband voorziet in een aantal inhoudelijke en procedurele regels die bij deze onderzoeksbevoegdheden in acht dienen te worden genomen.<sup>14</sup> Zoals de toelichting vermeldt, zijn enkele van deze regels thans opgenomen in het reeds bestaande artikel 184 van de Gemeentewet.<sup>15</sup> Andere elementen zijn niet overgenomen. Te denken valt aan de beperkingen ten aanzien van financiële ondernemingen.<sup>16</sup>

Gelet op de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden die thans wordt voorgesteld, adviseert de Afdeling nader te bezien welke voorschriften van de Comptabiliteitswet 2016 ook in dit verband relevant zijn. Zij adviseert zo nodig het voorstel op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*

<sup>13</sup> Brief van de VNG van 11 september 2018 (TFI/U201 800681), p. 2.

<sup>14</sup> Zie artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet.

<sup>15</sup> Toelichting, paragraaf 4.1.

<sup>16</sup> Artikel 7.34, tiende lid, van de Comptabiliteitswet 2016. Deze beperking houdt verband met de toepasselijke Europese richtlijnen inzake het toezicht op banken en verzekeraars.





## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de rekenkamerfunctie, het openen van de mogelijkheid tot het benoemen van raadsleden en statenleden tot adviserend lid van decentrale rekenkamers en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het voor de versterking van het decentrale rekenkameronderzoek wenselijk is de rekenkamerfunctie af te schaffen, de mogelijkheid te openen om raadsleden en statenleden als adviserend lid aan de decentrale rekenkamer toe te voegen en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers met betrekking tot overheidsdeelnemingen en inkooprelaties die goederen en diensten leveren die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak en daartoe de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 81a komt te luiden:

#### **Artikel 81a**

De raad stelt een rekenkamer in.

B

Artikel 81b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. De raad kan bepalen dat een of meer van zijn leden als adviseur aan de rekenkamer worden toegevoegd.

C

Hoofdstuk IVb vervalt.

D

In artikel 155b, eerste lid, vervalt ', personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen'.

E

In artikel 156, tweede lid, onderdeel a, vervalt ', of het bij verordening stellen van regels voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie, bedoeld in artikel 81oa'.

F

Artikel 184 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid



waarvan de gemeente meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt en naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, waarin de eerstgenoemde naamloze en besloten vennootschappen middellijk of onmiddellijk meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houden, over de jaren dat de gemeente het geplaatste aandelenkapitaal houdt;

2. Het eerste lid, onderdeel c, komt te luiden:

- c. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de gemeente samen met andere gemeenten, een of meer provincies of de Staat meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt, over de jaren dat de gemeente het geplaatste aandelenkapitaal houdt;

3. Aan het eerste lid worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- d. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen waaraan de gemeente of een of meer derden voor rekening en risico van de gemeente rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten laste van de gemeentebegroting, over de jaren waarop deze subsidie, lening of garantie betrekking heeft;
- e. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen die goederen en diensten leveren die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak waarvan de betaling ten laste van de gemeentebegroting komt en waarbij de gemeente zich het recht heeft voorbehouden bij de betreffende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten, over de jaren waarin de betaling ten laste komt van de gemeentebegroting.

4. Na het derde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Indien de rekenkamer voornemens is onderzoek in te stellen bij een in het eerste lid, onderdeel c genoemde instelling, stelt zij, onverminderd het derde lid, de colleges van de andere deelnemende gemeenten, gedeputeerde staten van de deelnemende provincies of Onze Minister die het aangaat in het geval van deelneming van de Staat van haar voornemen een dergelijk onderzoek in te stellen in kennis.

G

Artikel 185 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Voordat de rekenkamer een rapport, bedoeld in het eerste lid, vaststelt, stelt zij in elk geval het onderzochte orgaan in de gelegenheid binnen redelijke termijn te reageren op haar bevindingen en voorlopige conclusies.

2. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:

3. Na de vaststelling van het rapport, deelt de rekenkamer aan de raad, aan het college en, indien van toepassing, aan de betrokken instelling, de opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Aan de raad of het college kan zij ter zake voorstellen doen. Mededelingen aan de raad, die gegevens of bevindingen bevatten die naar hun aard vertrouwelijk zijn, kan de rekenkamer ter vertrouwelijke kennisneming verstrekken.

3. Aan het vijfde lid (nieuw) wordt toegevoegd 'Indien de rekenkamer een onderzoek heeft ingesteld bij een vennootschap als bedoeld in artikel 184, eerste lid, onderdeel b, onder 3°, waarvan een of meer andere gemeenten, een of meer provincies of de Staat eveneens aandelenkapitaal houden, zendt zij tevens een afschrift ter kennisneming van het rapport aan het betrokken college, de betrokken gedeputeerde staten of Onze Minister die het aangaat.'

H

In artikel 213a, derde lid, vervallen 'of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen,' en ', onderscheidenlijk hen,'.



## ARTIKEL II

De Provinciewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 79a komt te luiden:

### **Artikel 79a**

Provinciale staten stellen een rekenkamer in.

B

Artikel 79b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  2. Provinciale staten kunnen bepalen dat een of meer van haar leden als adviseur aan de rekenkamer worden toegevoegd.

C

Hoofdstuk IVB vervalt.

D

Artikel 185, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b komt te luiden:
  - b. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de provincie meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt en naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarin de eerstgenoemde naamloze en besloten vennootschappen middellijk of onmiddellijk meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houden, over de jaren dat de provincie het geplaatste aandelenkapitaal houdt;
2. Onderdeel c komt te luiden:
  - c. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de provincie samen met andere provincies, een of meer gemeenten of de Staat meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt, over de jaren dat de provincie het geplaatste aandelenkapitaal houdt;
3. Aan het eerste lid worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:
  - d. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen waaraan de provincie of een of meer derden voor rekening en risico van de provincie rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten laste van de provinciebegroting, over de jaren waarop deze subsidie, lening of garantie betrekking heeft;
  - e. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen die goederen en diensten leveren die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak waarvan de betaling ten laste van de provinciebegroting komt en waarbij de provincie zich het recht heeft voorbehouden bij de betreffende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten, over de jaren waarin de betaling ten laste komt van de provinciebegroting.
4. Na het derde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
  4. Indien de rekenkamer voornemens is onderzoek in te stellen bij een in onderdeel c genoemde instelling, stelt zij, onverminderd het derde lid, gedeputeerde staten van de andere deelne-



mende provincies, de colleges van de deelnemende gemeenten of Onze Minister die het aangaat in het geval van deelneming van de Staat van haar voornemen een dergelijk onderzoek in te stellen in kennis.

E

Artikel 186 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Voordat de rekenkamer een rapport, bedoeld in het eerste lid, vaststelt, stelt zij in elk geval het onderzochte orgaan in de gelegenheid binnen redelijke termijn te reageren op haar bevindingen en voorlopige conclusies.

2. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:

3. Na de vaststelling van het rapport, deelt de rekenkamer aan provinciale staten, aan gedeputeerde staten en, indien van toepassing, aan de betrokken instelling, de opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Aan provinciale staten of gedeputeerde staten kan zij ter zake voorstellen doen. Mededelingen aan de provinciale staten, die gegevens of bevindingen bevatten die naar hun aard vertrouwelijk zijn, kan de rekenkamer ter vertrouwelijke kennisneming verstrekken.

3. Aan het vijfde lid (nieuw) wordt toegevoegd 'Indien de rekenkamer een onderzoek heeft ingesteld bij een vennootschap als bedoeld in artikel 185, eerste lid, onderdeel b, onder 3°, waarvan een of meer andere provincies, een of meer gemeenten of de Staat eveneens aandelenkapitaal houden, zendt zij tevens een afschrift van het rapport ter kennisneming aan de betrokken gedeputeerde staten, het betrokken college of Onze Minister die het aangaat.'

### ARTIKEL III

De Comptabiliteitswet 2016 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 7.24 wordt de punt aan het slot van onderdeel e vervangen door een puntkomma en wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de Staat samen met een of meer gemeenten, een of meer provincies of een of meer gemeenten en een of meer provincies tezamen meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.

B

In artikel 7.27 wordt 'bedoeld in artikel 7.24, aanhef en onderdeel e' vervangen door 'bedoeld in artikel 7.24, aanhef en onderdelen e en f'.

C

In artikel 7.30 wordt onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde respectievelijk vijfde lid een lid ingevoegd, luidende:

3. Indien de Algemene Rekenkamer een onderzoek heeft ingesteld ten aanzien van een naamloze vennootschap of besloten vennootschap als bedoeld in artikel 7.24, aanhef en onderdeel f, zendt zij tevens een afschrift van het rapport ter kennisneming aan het betreffende gemeentebestuur of provinciebestuur.

D

Aan artikel 7.35 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Ten aanzien van de naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen, bedoeld in artikel 7.24, aanhef en onderdeel f, is artikel 7.34, eerste tot en met zevende lid, van overeenkomstige toepassing. Artikel 7.34, negende lid, is van overeenkomstige toepassing met dien



---

verstande dat de Algemene Rekenkamer mede het betreffende gemeentebestuur of provinciebestuur inlicht.

#### **ARTIKEL IV**

1. Indien in een gemeente op een datum voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet een verordening gold als bedoeld in artikel 81oa van de Gemeentewet, zoals dat luidde op die datum, behoudt deze verordening haar rechtskracht tot uiterlijk een jaar na die datum of bij eerdere intrekking van de verordening, tot de datum van intrekking.
2. Artikel 81a en Hoofdstuk IVb van de Gemeentewet, zoals deze luiden op de datum voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, blijven in een gemeente waarin een in het eerste lid bedoelde verordening geldt van kracht voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie tot die verordening haar rechtskracht verliest.

#### **ARTIKEL V**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet versterking decentrale rekenkamers.

#### **ARTIKEL VI**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*

*De Minister van Financiën,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen

### 1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het Actieplan lokale rekenkamers<sup>1</sup> dat in 2015 is uitgebracht naar aanleiding van een motie-Fokke c.s.<sup>2</sup> Dit wetsvoorstel beoogt een sluitend stelsel voor gedegen rekenkameronderzoek tot stand te brengen ter ondersteuning van de controlerende rol van de raad.

Sinds 2006 kan de raad een rekenkamer instellen. Ook kan de raad met een of meer andere raden een gemeenschappelijke rekenkamer instellen. Indien er geen rekenkamer of gemeenschappelijke rekenkamer wordt ingesteld dient de raad per verordening regels te stellen aan de uitoefening van de rekenkamerfunctie. De vormgeving van de rekenkamerfunctie is aan gemeenten overgelaten. De kern van dit wetsvoorstel is dat de wettelijke mogelijkheid vervalt om te kiezen voor een naar eigen inzicht in te richten rekenkamerfunctie. De raad kan voortaan kiezen om een eigen onafhankelijke rekenkamer in te stellen of met een of meer raden een gemeenschappelijke rekenkamer. In circa vijftig gemeenten waarin na de inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2006 is gekozen voor de inrichting van enigerlei vorm van rekenkamerfunctie wordt nauwelijks of zelfs in het geheel geen invulling gegeven aan serieus rekenkameronderzoek. Deze gemeenten geven hierdoor onvoldoende of zelfs geheel geen uitvoering aan de wettelijke plicht om met behulp van een rekenkamerfunctie te voorzien in onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Omdat de rekenkamerfunctie vormvrij is, bevat de huidige regeling geen waarborgen dat alle gemeenten op een adequate wijze werk maken van rekenkameronderzoek. De wettelijke eisen waarmee de regeling voor de lokale rekenkamer en de gemeenschappelijke rekenkamer zijn omgeven, bieden daartoe wél de noodzakelijke waarborgen.

Deze wetswijziging onderstreept het belang dat de regering geeft aan het rekenkamerwerk als essentieel onderdeel van het stelsel van checks and balances binnen het gemeentebestuur en als belangrijk hulpmiddel van de raad voor het uitvoeren van zijn controlerende taak. De regering meent dat het voor de controlefunctie van de raad van groot belang is dat er in elke gemeente gedegen rekenkameronderzoek plaatsvindt naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Dit is wat de wetgever beoogde bij de invoering van de dualisering en waar dit wetsvoorstel alsnog voor moet zorgen. Dat belang is voorts verder toegenomen door de aanzienlijke uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket in het sociaal domein en de bijhorende middelen, en zal opnieuw toenemen door de komende decentralisaties in het fysiek domein onder de nieuwe Omgevingswet. Dat onderstreept ten overvloede het belang van een eenduidige regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet die met de nodige waarborgen is omgeven. Met deze wetswijziging wil de regering verzekeren dat het instituut rekenkamer in elke gemeente een belangrijk en onmisbaar onderdeel wordt van het gemeentebestuur en toegevoegde waarde biedt voor de democratische controle en verantwoording.

Het schrappen van de rekenkamerfunctie ziet de regering als een noodzakelijke voorwaarde om het rekenkameronderzoek ter ondersteuning van de controlerende taak van de raad in het hele land op een verantwoord niveau te brengen. Door de onafhankelijke rekenkamer te positioneren als het enige instituut dat is belast met het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, wordt haar positie versterkt. Omdat een goede verhouding tussen de rekenkamer en de raad van groot belang is voor de inhoud en de doorwerking van rekenkameronderzoek, maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat de raad één of meer van zijn leden als adviseur aan de rekenkamer toevoegt. De raad kan de relatie met de rekenkamer ook op een andere manier vormgeven, bijvoorbeeld door een raadscommissie daarmee te belasten of daarvoor een bijzondere raadscommissie in te stellen.

Voorts voorziet het wetsvoorstel in een versterking van de positie van de onafhankelijke rekenkamer door de onderzoeksbevoegdheden uit te breiden. Gemeenten gaan steeds vaker, onder andere in het sociaal domein, inkoop- en contractrelaties aan met privaatrechtelijke rechtspersonen, bijvoorbeeld voor de inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Rekenkameronderzoek kan op dit punt belangrijke bijdragen leveren aan de grip van gemeenteraden op de financiën van het sociaal domein. Ook voor de Tweede Kamer is dit een punt van aandacht.<sup>3</sup> Naar analogie van de regeling voor de Algemene Rekenkamer in de Comptabiliteitswet 2016 ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspers-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 54.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 13.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 477, nr. 44.



sonen waarmee de Staat een contractrelatie heeft, breidt het wetsvoorstel de onderzoeksbevoegdheid uit van rekenkamers naar de privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee de gemeente contracten sluit en zich het recht voorbehoudt om bij de betreffende organisatie controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten.

Het wetsvoorstel breidt verder de onderzoeksbevoegdheden uit ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan een gemeente een subsidie, garantie en/of lening heeft verstrekt. Rekenkamers worden met dit wetsvoorstel bevoegd om elke garantie, lening en/of subsidie voor risico of rekening van de gemeente te onderzoeken. De eis dat ten minste 50% van de baten van de rechtspersoon voor rekening of risico van een gemeente moet zijn, komt te vervallen. Hiermee wordt aangesloten bij de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Voorts voorziet het wetsvoorstel in aanscherping van de bestaande regeling voor de onderzoeksbevoegdheden bij samenwerking tussen bestuurslagen in privaatrechtelijke rechtspersonen. De huidige regeling, die in 2015 is uitgebreid, houdt in dat onderzoek kan worden gedaan naar deze instellingen als gemeenten of provincies gezamenlijk meer dan 50% van de aandelen in een deelneming in bezit hebben of een subsidie, lening of garantie hebben verstrekt voor ten minste 50% van de baten van die instelling. De aanscherping betekent dat ook onderzoek kan worden gedaan als deelnemende gemeenten, provincies en de Staat een gezamenlijk meerderheidsbelang in een rechtspersoon hebben, zonder dat één van de deelnemers een belang van meer dan 50% heeft. Het wetsvoorstel regelt deze uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden mutatis mutandis ook voor de Algemene Rekenkamer via een wijziging van de Comptabiliteitswet 2016. Een laatste uitbreiding betreft de onderzoeksbevoegdheden naar (klein)dochterondernemingen.

Ten slotte vindt door middel van een aanpassing van artikel 185 van de Gemeentewet een verduidelijking plaats van de regels over de wijze waarop rekenkamers bij de vaststelling van hun rapportages omgaan met openbaarheid en vertrouwelijkheid van gegevens. Tevens maakt dit wetsvoorstel mogelijk dat rekenkamers vertrouwelijke mededelingen kunnen doen aan de raad, naar analogie van de wijze waarop dat voor de Algemene Rekenkamer is geregeld. Voorts wordt voor de bevordering van de zorgvuldigheid de hoor en wederhoor voorafgaand aan de vaststelling en openbaarmaking van de rapporten in de Gemeentewet verankerd.

Bovenstaande wijzigingen worden ook in de Provinciewet aangebracht. De mogelijkheid voor provincies om regels te stellen over de uitoefening van een rekenkamerfunctie wordt in de praktijk niet gebruikt. Alle provincies beschikken over een goed functionerende onafhankelijke (gemeenschappelijke) rekenkamer. Dat betekent dat de afschaffing van de rekenkamerfunctie geen praktische gevolgen heeft voor de situatie in de provincies. De uitbreiding van de bevoegdheden van de rekenkamer zal voor de provincies uiteraard wel gevolgen hebben.

Deze memorie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt eerst de huidige regeling in de Gemeentewet en haar totstandkoming behandeld, gevolgd door een beschrijving van de werking in de praktijk. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de redengeving voor de afschaffing van de mogelijkheid te kiezen voor de instelling van een naar eigen inzicht in te richten rekenkamerfunctie. In hoofdstuk 4 wordt de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de onafhankelijke rekenkamer besproken. Hoofdstuk 5 gaat in op de procedure rondom de vaststelling van rekenkamerrapporten en vertrouwelijkheid van gegevens en bevindingen. Hoofdstuk 6 bevat ten slotte een weergave van de ontvangen bestuurlijke adviezen en reacties op de internetconsultatie.

Vanwege de wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 wordt deze memorie van toelichting mede namens de Minister van Financiën uitgebracht.

## **2. Voorgeschiedenis**

### *2.1. Huidige regeling*

De introductie van de lokale rekenkamer was een van de aanbevelingen van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie. De staatscommissie achtte de instelling van onafhankelijke lokale rekenkamers noodzakelijk als onderdeel van de door haar bepleite versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad.<sup>4</sup> Gedegen, onafhankelijk rekenkameronderzoek zou de raad in staat stellen om in de gedualiseerde verhoudingen de controle op de besteding van middelen te verbeteren. De regering overwoog daarbij dat het van groot belang is dat een onafhankelijk orgaan – waarin geen raadsleden zitting hebben – zelfstandig onderzoek doet naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie van het gemeentebestuur. Het belang daarvan voor de kwaliteit van het bestuur en voor het proces van het afleggen van rekenschap

<sup>4</sup> Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn: Samsom 2000, p. 254–257.



aan de burger achtte de regering dermate groot dat het al dan niet instellen van een rekenkamer geen onderwerp van gemeentelijk beleid zou mogen zijn.<sup>5</sup> Zij werd in die opvatting gesteund door het Interprovinciaal Overleg (IPO) dat voor de provincies een verplichte rekenkamer wenselijk achtte, alsmede door de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen die in een gezamenlijk advies pleitten voor een verplichte onafhankelijke rekenkamer voor de gemeenten.<sup>6</sup> De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) maakte echter bezwaar tegen de verplichte rekenkamer omdat die volgens de VNG een inbreuk zou betekenen op de lokale autonomie. De Raad van State meende dat een rekenkamer in sommige gemeenten een nuttige functie zou kunnen vervullen, maar dat dit van gemeente tot gemeente zou verschillen, waarbij de Raad de constructie vooral voor de kleinere gemeenten te zwaar achtte. Hij overwoog dat de gemeenteraad ook zelf de rekenkamer toebedachte controle zou kunnen uitvoeren door gebruik te maken van zijn wettelijke bevoegdheden. De Raad van State achtte het niet zinvol de rekenkamer voor alle gemeenten verplicht voor te schrijven en adviseerde haar facultatief te maken.<sup>7</sup>

Door de aanvaarding van een amendement-De Cloe c.s. kregen gemeenten (en provincies) vervolgens de ruimte om te kiezen tussen het instellen van een bij wet geregelde onafhankelijke rekenkamer of het zelf bij verordening stellen van regels over de uitoefening van de rekenkamerfunctie.<sup>8</sup> Het amendement miskende geenszins het belang van gedegen rekenkameronderzoek, maar wilde gemeenten de vrijheid geven daaraan naar eigen inzicht vorm te geven. De verplichting tot het instellen van een rekenkamer of een rekenkamerfunctie is voor gemeenten op 1 januari 2006 in werking getreden en voor provincies reeds op 1 januari 2005.

De gemeenteraad kan sindsdien derhalve kiezen uit twee mogelijkheden. Ten eerste kan de gemeenteraad een onafhankelijke rekenkamer instellen. Aan het instituut van de onafhankelijke rekenkamer worden in hoofdstuk IVa (artikelen 81a tot en met 81k) van de Gemeentewet een aantal eisen gesteld: de zittingstermijn (6 jaar), de benoeming en het ontslag door de raad van de leden en de voorzitter, de eed, de mogelijkheid van een eenhoofdige rekenkamer, de incompatibiliteiten, de toekenning van de nodige financiële middelen door de raad na overleg met de rekenkamer en het beschikbaar stellen van voldoende ambtelijke ondersteuning die uitsluitend voor de rekenkamer werkt. In een onafhankelijke rekenkamer kan ook worden voorzien door de instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer bij gemeenschappelijke regeling door een of meer gemeenten, maar ook met een of enkele provincies (artikelen 81l tot en met 81o).

Indien de gemeenteraad geen onafhankelijke rekenkamer instelt, dient hij bij verordening regels te stellen omtrent de rekenkamerfunctie (artikel 81oa). De vormgeving van de rekenkamerfunctie is aan gemeenten overgelaten. De Gemeentewet regelt ten aanzien van de rekenkamerfunctie slechts de taak en de bevoegdheden uit de artikelen 182, 184 en 185 van de Gemeentewet. De rekenkamerfunctie kent minder beperkingen voor nevenfuncties, waardoor raadsleden en leden van commissies zitting kunnen hebben. De rekenkamerfunctie heeft dezelfde bevoegdheden als de onafhankelijke rekenkamer, met uitzondering van de bevoegdheden van artikel 183 van de Gemeentewet waarin het onderzoek naar documenten die bij het gemeentebestuur berusten en de inlichtingenplicht zijn geregeld. De aanvankelijk bestaande verschillen tussen beide zijn in 2015 ongedaan gemaakt.<sup>9</sup> Gemeenten kunnen ook, al dan niet via een gemeenschappelijke regeling, een gezamenlijke rekenkamerfunctie instellen. In dat geval kiezen gemeenten meestal voor een personele unie, waarbij elke deelnemende gemeente een eigen verordening vaststelt, maar dezelfde personen benoemt die de rekenkamerfunctie uitoefenen.

## 2.2. De werking in de praktijk

In 2007, een jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen, verscheen in opdracht van BZK een eerste, voorlopige evaluatie over de lokale en provinciale rekenkamers en rekenkamerfuncties, uitgevoerd door B&A advies, getiteld 'Leren afrekenen'.<sup>10</sup> Dit onderzoek schetste een overwegend positief beeld over het functioneren van de rekenkamers en rekenkamerfuncties vlak na de invoering. De onderzoekers achtten het denkbaar dat in sommige gemeenten de rekenkamerfunctie een papieren constructie zou blijken te zijn, maar daar vonden zij op dat moment in de praktijk geen aanwijzingen voor.

In een drietal gemeentelijke verordeningen op de rekenkamerfunctie (Lelystad, Oirschot en Gorinchem) diende de raad goedkeuring te verlenen aan de uitvoering van een onderzoek door de

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 66.

<sup>6</sup> Rob/Rfv, De cultuur van dualisering, 2001.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, A, p. 17-18.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 56.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 597, nrs. 7 en 9.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200-B, nr. 9.





rekenkamercommissie.<sup>11</sup> De regering vernietigde deze verordeningen in 2005 en 2006 wegens strijd met het recht en het algemeen belang. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verwierp de daartegen door de gemeenten Oirschot en Gorinchem ingestelde beroepen. De Afdeling oordeelde dat de rekenkamercommissie net als een rekenkamer onafhankelijk dient te zijn omdat volgens de wetgever de onafhankelijkheid een essentiële voorwaarde voor het functioneren van de rekenkamer is.<sup>12</sup> De Afdeling overwoog dat uit artikel 182, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 81oa, tweede lid, van de Gemeentewet volgt dat de rekenkamercommissie zowel op eigen initiatief als op verzoek van de gemeenteraad onderzoeken kan instellen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Hieruit vloeit rechtstreeks voort dat de rekenkamercommissie zelfstandig bepaalt welke onderzoeken zij verricht en op welke wijze zij deze uitvoert.

Door het goedkeuringsvereiste werd de onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie ten opzichte van de gemeenteraad – die naar het oordeel van de Afdeling essentieel is in de verhouding tussen de rekenkamercommissie en de gemeenteraad – aangetast en kon de rekenkamercommissie in de uitoefening van de haar toekomende zelfstandige, controlerende bevoegdheid worden belemmerd. De Raad van State stelde vast dat de wetgever heeft beoogd dat ook de rekenkamerfunctie onafhankelijk dient te zijn, hetgeen volgens de regering er nu voor pleit dat een uniform wettelijk model van een met waarborgen omklede onafhankelijke gepositioneerde rekenkamer de voorkeur verdient.

In maart 2009 werd in een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over de Staat van de dualisering door verschillende woordvoerders voor gepleit om raadsleden geen deel meer te laten uitmaken van de rekenkamercommissies.<sup>13</sup> Zij stelden dat het lidmaatschap van raadsleden van een rekenkamercommissie niet in lijn is met de hoge eisen die worden gesteld aan de onafhankelijkheid van rekenkameronderzoek en beschouwden raadsleden in rekenkamercommissies als een vreemde figuur in het duale stelsel. De staatssecretaris stelde in reactie daarop eerst de evaluatie van rekenkamers af te willen wachten.

Bij de dualisering was reeds toegezegd om vijf jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen, een evaluatie uit te voeren van gemeentelijke en provinciale rekenkamers. Deze evaluatie werd in 2011 door Berenschot in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd.<sup>14</sup> De hoofdvragen waren of de doelstellingen van de wetgever bij het instellen van lokale en provinciale rekenkamers waren behaald en welke factoren van invloed zijn op de effectiviteit van rekenkamers. De onderzoekers concluderen dat van het structureel verbeteren van de kaderstellende en controlerende rol van de raad weinig sprake is. Wat betreft het realiseren van structurele aandacht van gemeenten- en provinciebesturen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid constateerden de onderzoekers dat dit aan belang heeft gewonnen. De onderzoekers konden echter de bijdrage van de rekenkamer(commissie)s hieraan niet isoleren van de effecten van andere instrumenten. Los van de kwaliteit van de producten waren het volgens de onderzoekers veel meer 'zachte factoren' zoals betrokkenheid, politiek gevoel, stijl van opereren en cultuur die de effectiviteit van de rekenkamer(commissie) bepalen. Organisatievorm, budgetten en politieke verhoudingen waren volgens de onderzoekers geen factoren van betekenis voor de effectiviteit van het functioneren van de rekenkamer(commissie)s. Het aantal slapende rekenkamerfuncties werd niet onderzocht, maar sommige gemeenten vertelden aan de onderzoekers dat zij een slapende rekenkamerfunctie een aantrekkelijk model vonden. Het ministerie van BZK kreeg de aanbeveling om het fenomeen slapende rekenkamerfuncties te volgen en om in te grijpen als het substantiële vormen aan zou nemen, omdat dan materieel niet aan de wet wordt voldaan.

De toenmalige minister van BZK stelde in haar beleidsreactie dat het lidmaatschap van raadsleden in rekenkamercommissies schadelijk is voor de onafhankelijkheid van de onderzoeken van de rekenkamercommissies. De minister kondigde daarom een wijziging van de Gemeentewet aan zodat raadsleden geen deel meer zouden kunnen uitmaken van een rekenkamercommissie.<sup>15</sup>

Het gebrek aan duidelijkheid over aard en omvang van het fenomeen slapende rekenkamerfuncties was voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVR) in 2013 aanleiding om het bureau Stibabo een nieuw onderzoek getiteld de 'Staat van de rekenkamer' te laten uitvoeren.<sup>16</sup> In het rapport werden vijftientig gemeenten met een inactieve rekenkamerfunctie geïdentificeerd. Het rapport maakt onderscheid tussen vijftien gemeenten met een permanent inactieve rekenkamerfunctie, waar sinds de invoering van de rekenkamerfunctie helemaal geen

<sup>11</sup> Stb. 2005, nr. 270, Stb. 2006, nr. 572, Stb. 2006, nr. 573

<sup>12</sup> ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:BA8144 en ECLI:NL:RVS:BA8144.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 16.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500-B, nr. 17.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 000-B, nr. 11.

<sup>16</sup> Bijlage bij Aanhangsel Handelingen II 2012/13, 2106.



uitvoering is gegeven aan deze wettelijke verplichting, en daarnaast twintig tijdelijk inactieve rekenkamerfuncties, waarbij de onderzoekers constateren dat een tijdelijk inactieve rekenkamerfunctie echter ook jarenlang inactief kan blijven.

Een rekenkamerfunctie wordt inactief, zo bleek uit dit onderzoek, doordat er geen leden worden benoemd, geen of te weinig budget wordt toegekend, de rekenkamerfunctie alleen op afroep van de gemeenteraad een onderzoek kan gaan verrichten, of door een combinatie van al deze methoden. In de uiterste gevallen leidt dit tot een slapend bestaan, een rekenkamerfunctie die op papier bestaat maar in de praktijk in het geheel niet functioneert. Dit zijn volgens onderzoekers strategieën van gemeenten om de rekenkamerfunctie te marginaliseren. Rekenkamerfuncties belegd bij het presidium of een raadscommissie, bleken nooit onderzoek te verrichten.

Gemeentebesturen geven in het onderzoek verscheidene argumenten als verklaring voor de inactiviteit van hun rekenkamerfunctie:

- De aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten;
- Een rekenkamer is onafhankelijk waardoor de gemeenteraad geen invloed heeft op de onderwerpkeuze;
- De rekenkamerfunctie voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe;
- De gemeente is zo klein dat de gemeenteraad vindt dat een rekenkamerfunctie onnodig is;
- Het (toenmalige) VNG-standpunt over de mogelijke afschaffing van rekenkamerfuncties in kleine gemeenten maakte de gemeente afwachtend;
- Er staat geen sanctie op niet-functioneren van de rekenkamerfunctie;
- De gezamenlijke rekenkamerfunctie was te weinig zichtbaar;
- De bezuinigingen kwamen bij de rekenkamerfunctie terecht, en
- De bestuurscultuur in de gemeente functioneerde niet dualistisch.

Verder werd in het onderzoek geconstateerd dat door bezuinigingen het budget van veel rekenkamers en rekenkamercommissies onder druk is komen te staan. Meer dan de helft van de rekenkamers en rekenkamercommissies kreeg te maken met bezuinigingen. De rekenkamers en rekenkamercommissies gaven in totaal 18 miljoen euro uit, 10% minder dan vijf jaar eerder.

In 2012, 2013 en 2014 stelde de Tweede Kamer een aantal keer schriftelijke vragen over lokale rekenkamers en rekenkamerfuncties, vanwege zorgen over hun positie en functioneren. De vragen betroffen het bestaan van slapende rekenkamerfuncties in veel gemeenten, de bezuinigingen op de budgetten van rekenkamers en rekenkamerfuncties en het bestaan van een adequaat stelsel van bevoegdheden ten aanzien van de controle op de bestedingen in het sociaal domein.<sup>17</sup> Bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2015 van het ministerie van BZK werd een motie-Fokke c.s. met brede steun aangenomen.<sup>18</sup> De motie overweegt dat veel gemeentelijke taken steeds vaker in samenwerking worden uitgevoerd en dat het niveau waarop de rekenkamer opereert moet aansluiten bij de belangrijkste geldstromen, terwijl met name kleinere gemeenten over een niet of nauwelijks functionerende rekenkamer beschikken. De minister van BZK werd verzocht te komen tot een actieplan lokale rekenkamers en substantieel meer gemeenschappelijke rekenkamers te realiseren.

In opdracht van de minister van BZK voerde Berenschot in 2015 een enquêteonderzoek uit onder alle gemeentelijke griffiers. De griffiers van 301 gemeenten vulden de vragenlijst in, een respons van 76%, waarmee het onderzoek representatief te noemen is.<sup>19</sup> Het onderzoek laat zien dat in 14% van de onderzochte gemeenten een onafhankelijke rekenkamer functioneert. In de overige gemeenten bestaan vormen van de rekenkamerfunctie. Er bestaat in de samenstelling een grote variëteit: rekenkamerfuncties met alleen externe leden, met zowel externe leden als raadsleden, en met alleen maar raadsleden. Ook in de uitvoering van onderzoek (door de leden zelf, door een ambtenaar of extern) en de ondersteuning (geen ondersteuning, een medewerker van de griffie, inhuurcontracten) bestaan grote verschillen tussen gemeenten. Van de responderende gemeenten geeft 8% aan dat de rekenkamer of rekenkamerfunctie inactief of 'slapend' is of dat er op dit moment geen sprake is van een rekenkamer of rekenkamerfunctie in hun gemeente. Het onderzoek laat daarnaast zien dat in 4% van de responderende gemeenten de uitoefening van de rekenkamerfunctie door raadsleden geschiedt. Naast de 8% van de gemeenten die volgens dit onderzoek een inactieve rekenkamerfunctie hebben, hebben zeven andere gemeenten (3% van het totaal) sinds 2011 geen budget toegekend aan de rekenkamerfunctie. Tussen 2011 en 2015 hebben bovendien tussen de 13 en 19 gemeenten de rekenkamercommissie geen structureel budget toegekend, maar slechts incidenteel, waarmee de

<sup>17</sup> Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 971, Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2106, Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1804, Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2098.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 13.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 54, bijlage 550530.



mogelijkheid voor de rekenkamercommissie om zelfstandig onderzoek uit te voeren ernstig wordt beperkt. Immers een rekenkamerfunctie die uitsluitend wordt geactiveerd als de raad om een onderzoek vraagt, kan geen eigen initiatieven nemen en kan geen zelfstandige positie verwerven. Uit deze gegevens kan worden geconcludeerd dat er bovenop de 8% van de gemeenten die aangeven dat zij een slapende rekenkamerfunctie hebben, in de praktijk ook nog in andere gemeenten dus niet of nauwelijks rekenkameronderzoek plaatsvindt.

Voorts blijkt uit het onderzoek van Berenschot dat in 42% van de gemeenten wordt bezuinigd op de rekenkamer en de rekenkamerfunctie, soms zeer fors. In een derde van die gemeenten is het budget in korte tijd zelfs gedaald met meer dan 50%. Het onderzoek laat tevens zien dat het gemiddelde budget per inwoner dat beschikbaar wordt gesteld voor de rekenkamers en rekenkamerfuncties sinds 2012 verder is gedaald, van € 1,08 naar € 0,98 per inwoner. De bezuinigingen op het budget van de rekenkamers en rekenkamerfuncties worden meestal beargumenteerd vanuit de algemene noodzaak tot bezuinigingen van de gemeente. Het totale budget dat door alle gemeenten aan de rekenkamer en de rekenkamerfuncties wordt uitgegeven is gedaald tot circa € 15 miljoen, terwijl het in 2012 nog circa € 18 miljoen was.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek van Berenschot dat raadsleden en griffiers aanmerkelijk minder tevreden zijn over de doorwerking en de implementatie van de aanbevelingen dan over andere onderwerpen, zoals de werkwijze, het organisatiemodel, en de prijs/kwaliteitverhouding van de rekenkamer(commissie).<sup>20</sup> Onderzoeksrapporten werken weinig door in concrete beleidswijzigingen van een gemeente, vinden griffiers. Het ministerie van BZK heeft daarnaast expertmeetings georganiseerd met deskundigen vanuit het lokaal bestuur en de wetenschap over de praktijk en de problemen en oplossingen die worden gesignaleerd omtrent de wettelijke kaders, de relatie van de rekenkamer(functie) met de raad, samenwerking en professionalisering. De versterking van de positie van lokale rekenkamer(commissie)s ligt volgens de deelnemers aan de expertbijeenkomsten niet alleen in het verhelderen of uitbreiden van wettelijke grondslagen en bevoegdheden of in het streven naar vergroting van de schaal waarop rekenkamer(commissie)s opereren, maar ook in het herinrichten van de gehanteerde werkvormen en processen en het investeren in professionalisering en communicatie met alle geledingen binnen het lokale bestuur.<sup>21</sup>

Op 15 juli 2015 stuurde de minister van BZK het Actieplan lokale rekenkamers naar de Tweede Kamer, waarin naar aanleiding van bovenstaande onderzoeksresultaten de afschaffing van de rekenkamerfunctie werd aangekondigd en een aantal flankerende maatregelen werd voorgesteld om de kwaliteit van onderzoeksrapporten te vergroten.<sup>22</sup> Op 18 september 2015 stelde de Tweede Kamer schriftelijke vragen over het actieplan lokale rekenkamers. Ook zijn er reacties ontvangen van de NVR, de VNG, de Vereniging van Griffiers en de Algemene Rekenkamer op het actieplan en heeft er met deze organisaties nader overleg plaatsgevonden. Op basis daarvan werden de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over het actieplan op 28 november 2016 beantwoord. In de antwoorden op deze schriftelijke vragen werd aangekondigd dat de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de rekenkamer in het wetsvoorstel zal worden versterkt door mogelijk te maken dat raadsleden adviserend lid worden van de onafhankelijke rekenkamer. Tijdens een Algemeen Overleg op 15 februari 2017 werd met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over het actieplan lokale rekenkamers en zegde de minister van BZK toe om een wetsvoorstel in consultatie te brengen.<sup>23</sup>

### 3. De afschaffing van de rekenkamerfunctie

#### 3.1. De voorgestelde wetswijziging

De wetgever stond bij de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur voor ogen dat alle gemeenteraden zouden worden ondersteund in hun controlerende taak door gedegen onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De regering was de overtuiging toegedaan dat de onafhankelijke lokale rekenkamer een dusdanig belangrijk element in het gemeentelijk bestuursstelsel dient te zijn, dat dwingende regeling in de Gemeentewet noodzakelijk is.

In veel gemeenten komt van dat gedegen onderzoek weinig tot niets terecht omdat niet serieus invulling wordt gegeven aan de rekenkamerfunctie. Het belang van rekenkameronderzoek wordt in die gemeenten niet ingezien. Uit de in paragraaf 2.2 weergegeven onderzoeksgegevens concludeert de regering dat in circa 50 gemeenten waar is gekozen voor een vorm van rekenkamerfunctie nauwelijks

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 54, bijlage 550530, p. 16 en 18.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 54, bijlage 550529, p. 13.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 000 VII, nr. 54.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2016/17, 32 851, nr. 34.



of zelfs in het geheel geen invulling wordt gegeven aan serieus rekenkameronderzoek. Gemeenten die hebben gekozen voor een vorm van rekenkamerfunctie kunnen op allerlei manieren het functioneren daarvan belemmeren of ontmoedigen, vanwege de afwezigheid van wettelijke normen ten aanzien van de inrichting van de rekenkamerfunctie. De huidige wettelijke regeling van de rekenkamerfunctie geeft gemeenten te weinig richting, waardoor de wettelijke opdracht om de controlefunctie van de raad te ondersteunen met rekenkameronderzoek onvoldoende gewicht wordt toegekend of zelfs geheel wordt genegeerd. De regering constateert derhalve dat er in die gemeenten niet wordt voldaan aan de door de wetgever beoogde horizontale verantwoordingsstructuur. Dat rechtvaardigt een wijziging van het stelsel.

Deze conclusie wordt ondersteund door de inhoud van de ambtsberichten die de minister van BZK in 2013 en 2014 heeft gevraagd van vijftien gemeenten waar de rekenkamerfunctie inactief is. Uit de ambtsberichten blijkt dat de betreffende gemeentebestuurders van mening zijn dat hun rekenkamerfunctie juridisch op orde is, omdat aan de plicht tot het hebben van een verordening inzake de rekenkamerfunctie is voldaan. Ook blijkt uit de ambtsberichten dat de toegevoegde waarde van onderzoek door een rekenkamer(functie) niet wordt ingezien, ook niet door de gemeenteraad zelf. Ook waren sommige gemeenten ontevreden over het functioneren van de rekenkamerfunctie, waardoor deze inactief werd gemaakt. In 2017 zijn nadere gesprekken gevoerd met een aantal van deze bestuurders. Uit de gesprekken blijkt dat meer dan tien jaar na de invoering van de verplichting tot het instellen van een vorm van een rekenkamerfunctie daaraan in circa vijftig gemeenten nog steeds niet serieus uitvoering wordt gegeven en dat gemeenten, ondanks de wettelijke verplichting daartoe, in staat zijn de daadwerkelijke uitoefening van de rekenkamerfunctie te veronachtzamen. De pogingen van het ministerie van BZK om gemeenten op niet of nauwelijks functionerende vormen van rekenkamerfuncties aan te spreken en hen aan te moedigen om verbeteringen aan te brengen, hebben geen effect gehad.

Het ontbreken van wettelijke normen en voorschriften die duidelijk maken aan welke eisen de inrichting van de rekenkamerfunctie moet voldoen, maakt het derhalve moeilijk zo niet onmogelijk om een beter functioneren van deze vormen van de rekenkamerfunctie te bewerkstelligen. Zolang de wettelijke vrijheid bestaat om de rekenkamerfunctie naar eigen inzicht vorm te geven, kunnen gemeenten zich op die vrijheid beroepen. De regering trekt daarom de conclusie dat de vormvrije wettelijke regeling van de inrichting van de rekenkamerfunctie debet is aan het onvoldoende functioneren van het instrument in circa vijftig gemeenten en daarom beter kan worden vervangen door een onafhankelijke rekenkamer waaraan wel duidelijke eisen worden gesteld, zodat er in elke gemeente rekenkameronderzoek zal plaatsvinden.

De regering is derhalve van mening dat de oplossing gevonden moet worden in het afschaffen van de mogelijkheid om te kiezen voor een rekenkamerfunctie en het verplicht stellen van de onafhankelijke rekenkamer. Dat er ook gemeenten zijn waar de vorm van de rekenkamerfunctie wel op een volwaardige manier is vormgegeven en naar behoren functioneert, doet niets af aan de hierboven geconstateerde gebreken van de rekenkamerfunctie in andere gemeenten. Voor gemeenten waar een volwaardige rekenkamerfunctie naar behoren functioneert, zal de omvorming tot een onafhankelijke rekenkamer een kleine stap zijn.

De wetgever bepaalt ingevolge de grondwettelijke opdracht van artikel 132, eerste lid, van de Grondwet de inrichting van gemeenten en provincies. De wetgever heeft bepaald dat het van groot belang is dat in elke gemeente deugdelijk onderzoek wordt verricht naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Het belang daarvan voor de democratische controle, voor de kwaliteit van het gemeentebestuur, en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger is dermate groot dat gemeenten geen ruimte mag worden geboden om dat belang te veronachtzamen. Het doel van de wetgever is niet gerealiseerd omdat de mogelijkheid van een rekenkamerfunctie als alternatief voor de onafhankelijke rekenkamer door een aanzienlijk aantal gemeenten is gebruikt om aan een serieuze invulling van de wettelijke plicht te ontkomen. De regering meent dat die route de pas moet worden afgesneden en dat moet worden volstaan met een eenduidige verplichting tot het instellen van een onafhankelijke rekenkamer. Het al dan niet instellen van een rekenkamer en het verrichten van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur mag geen onderwerp van gemeentelijk beleid zijn. In het verleden hebben onder andere het IPO, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de voormalige Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gepleit voor verplichte onafhankelijke rekenkamers. Dat geldt ook voor de Algemene Rekenkamer.<sup>24</sup>

Rijk, provincies en gemeenten zijn zowel beleidsmatig, inhoudelijk als financieel nauw verweven met

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 11.



elkaar. Er stromen vrij besteedbare Rijksmiddelen via het Provinciefonds en Gemeentefonds naar de decentrale overheden. De controle op de besteding van die middelen dient dan ook op lokaal of provinciaal niveau uitgevoerd te worden. Daarom is een sluitend systeem van onafhankelijk toezicht en onafhankelijke controle op de besteding van publiek geld, binnen en over de drie bestuurslagen heen, van groot belang. Naar het oordeel van de regering moeten de lokale rekenkamers daarin een belangrijke rol vervullen. Dit wordt ook gesignaleerd door de Algemene Rekenkamer, die stelt dat het belang van publieke verantwoording door gemeenten is toegenomen onder andere vanwege een toename van taken en middelen in het sociaal domein. De Algemene Rekenkamer acht het van groot belang dat de onafhankelijkheid van de rekenkamer is gewaarborgd, omdat onafhankelijk toezicht en controle een belangrijk principe is van een democratische rechtsstaat en naar haar oordeel zou moeten gelden voor alle bestuurslagen. Gemeenten houden binnen de wettelijke kaders ruimte voor een op de lokale situatie toegesneden invulling van de rekenkamer.

### 3.2. De betrokkenheid van raadsleden

#### 3.2.1. Het belang van rekenkameronderzoek voor de raad

Rekenkameronderzoek ondersteunt de controlerende functie van de raad. Voor de doorwerking van het onderzoek is het van belang dat de rekenkamer zich daarbij rekenschap geeft van de wensen die in de raad bestaan en van het raadsperspectief bij het formuleren van onderzoeksvragen en aanbevelingen. Op verzoek van de raad kan de rekenkamer een onderzoek in te stellen (artikel 182, tweede lid, Gemeentewet), maar het is de rekenkamer die uiteindelijk beslist. De raad is erbij gebaat dat een sterke en actieve rekenkamer de raad ondersteunt door de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te onderzoeken. Het belang van een adequate controle door de raad en de ondersteuning door een onafhankelijke rekenkamer wordt extra onderstreept door omvangrijke maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen die van grote invloed zijn op het gemeentelijk takenpakket, de positie van de raad en de wijze waarop de raad zijn functie vervult. Gemeenten hebben per 1 januari 2015 extra taken en bevoegdheden en daarbij horende middelen gekregen in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein. Met de komst van de Omgevingswet zullen de komende jaren de taken van gemeenten verder toenemen. Nieuwe vormen van democratie en burgerbetrokkenheid zorgen ervoor dat besluitvorming steeds vaker ook buiten de raadszaal plaatsvindt, waardoor controle en verantwoording over die besluitvorming complexer wordt. Een rekenkamer dient er voor de raad te zijn om de raad in dit samenspel te kunnen ondersteunen.

Ook de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) onderstreept in een tweetal publicaties het belang van een sterke positie van de rekenkamer in elke gemeente, als belangrijk onderdeel van een stelsel van *checks en balances*.<sup>25</sup> In de eerste publicatie wordt beschreven hoe een sterke rekenkamer een belangrijke bijdrage kan leveren in gemeenten waar het ontbreekt aan tegengeluiden door een negatieve bestuurscultuur. In een tweede publicatie laat de NSOB zien dat de raad veel verschillende 'hulptroepen' kan inroepen ter ondersteuning van haar controlerende rol, zoals de rekenkamer(functie), de accountant, adviesraden, lokale media, toezichthouders en anderen, maar dat de raad van die hulptroepen lang niet altijd gebruik maakt, waardoor de controlerende rol van de raad onvoldoende uit de verf komt. Hulptroepen zijn van belang omdat het raadswerk steeds moeilijker en tijdrovender wordt en raadsleden niet meer tijd hebben dan vroeger.<sup>26</sup> De NSOB signaleert ook dat hulptroepen van de raad ook zelf hulpbehoevend kunnen zijn, waaronder de rekenkamerfunctie, terwijl de controlerende rol belangrijker dan ooit is.

De ROB pleit in een advies getiteld 'Voor de publieke zaak' niet alleen voor een versterking van de positie van volksvertegenwoordigers maar ook voor versterking van de instituties zoals de gemeenteraad, de griffie en de rekenkamer om de kwaliteit van het lokaal bestuur in de toekomst te waarborgen.<sup>27</sup> Door onderdelen van de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging over te laten aan rekenkamers, zoals onderzoek naar en informatievoorziening over complexe dossiers, de effecten van beleid en de inzet van middelen, kan een rekenkamer bijdragen aan het beter behapbaar maken van de werkzaamheden van de raad, zo stelt de ROB.

#### 3.2.2. Het adviserend lidmaatschap van raadsleden

De betrokkenheid van raadsleden bij het rekenkamerwerk mag niet zover gaan dat de onafhankelijke positie van de rekenkamer in het geding komt. Uit onderzoek is gebleken dat de uitoefening van de

<sup>25</sup> P. Frissen e.a., *Patronen van politiek. De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*, NSOB 2017.

<sup>26</sup> J. Schram, M. van Twist, M. van der Steen, *Raad en hulptroepen, Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*, NSOB 2017.

<sup>27</sup> ROB, *Voor de publieke zaak, over een aanlokkelijk perspectief voor decentrale volksvertegenwoordigers*, maart 2018.



rekenkamerfunctie door het presidium of een raadscommissie ertoe kan leiden dat er helemaal geen onderzoek wordt verricht. Een regulier lidmaatschap van raadsleden verdraagt zich dan ook niet met de noodzakelijke onafhankelijke positie van de rekenkamer. De regering is van mening dat voor gemeenten die dat willen een adviserend lidmaatschap van raadsleden bij de rekenkamer een passende wijze kan zijn om aan een zinvolle betrokkenheid van de raad vorm te geven. Die betrokkenheid zal wel begrensd zijn, in tegenstelling tot de huidige praktijk waarin raadsleden zelf de rekenkamerfunctie kunnen uitoefenen, waardoor in voorkomende situaties de uitoefening van de rekenkamerfunctie wordt belemmerd. Hiermee komt de regering tegemoet aan bezwaren die door VNG en een aantal gemeenten tegen het actieplan lokale rekenkamers zijn geuit, namelijk dat het voorstel geen recht doet aan de gemeenten waar de rekenkamerfunctie met raadsleden wel naar eigen tevredenheid functioneert en hen de vrijheid wordt ontnomen op dit punt eigen keuzes te maken over de betrokkenheid van raadsleden.

Een adviserend lidmaatschap houdt in dat raadsleden kunnen meedenken over de onderzoeksprogrammering en presentatie van de rekenkamerrapporten aan de raad. Raadsleden zullen zich in hun betrokkenheid beperken tot advisering over hoe de toegevoegde waarde van de rapporten voor de controlerende rol van de raad kan worden vergroot. Dat betekent betrokkenheid bij de start door te adviseren over de onderwerpen die een rekenkamer zou kunnen onderzoeken en aan het eind als de rapporten in de raad worden gepresenteerd. Adviserende leden dienen zich te onthouden van betrokkenheid tijdens het vaststellen van de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer, de onderzoeksfase en het vaststellen van rapporten, aanbevelingen en conclusies, om de objectiviteit van het rekenkameronderzoek niet in gevaar te brengen. Raadsleden kunnen als adviserende leden geen stem uitbrengen in de onafhankelijke rekenkamer en kunnen ook niet de voorzitter zijn. De rekenkamer kan adviserende raadsleden om advies vragen inzake het vertrouwelijk overleggen van stukken door de rekenkamer aan de raad, maar adviserende raadsleden hebben geen inzage in de onderliggende stukken die de rekenkamer in het kader van een onderzoek vergaart. De spelregels inzake het adviserend lidmaatschap van raadsleden kan de rekenkamer in haar reglement vastleggen.

Het is niet noodzakelijk om raadsleden te benoemen als adviserend lid om de betrokkenheid van de raad te borgen. Er zijn veel goede voorbeelden bekend van andere manieren om raadsleden te betrekken bij het werk van een rekenkamer, waarbij bijvoorbeeld ook valt te denken aan een aparte raadscommissie, of een auditcommissie zijn, die de rekenkamer adviseert.

### *3.3. Doelstellingen van de afschaffing van de rekenkamerfunctie*

Voor het lokaal bestuur is het van belang dat er ruimte is voor lokaal maatwerk binnen het juridische kader en de organieke wetgeving. Daarbij is een essentiële voorwaarde voor een goed bestuur dat er voldoende checks and balances zijn. Het past bij de ruimte voor dit lokaal maatwerk dat gedegen controle mogelijk is op het gevoerde bestuur door sterke instituties zoals de raad en de rekenkamer. De in dit wetsvoorstel voorgestelde afschaffing van de rekenkamerfunctie is volgens de regering essentieel voor het verder verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van het rekenkamerwerk in elke gemeente, waar ook door middel van flankerend beleid aan wordt gewerkt. Niet of nauwelijks functionerende rekenkamerfuncties zullen tot het verleden gaan behoren aangezien gemeenten over een onafhankelijke rekenkamer moeten beschikken waarvoor alle wettelijke waarborgen gelden die benodigd zijn voor een goede en actieve functie vervulling. Deze wetswijziging onderstreept het belang dat de regering hecht aan het rekenkamerwerk als belangrijk hulpmiddel van de raad voor het uitvoeren van zijn controlerende taak. Met deze wetswijziging wil de regering verzekeren dat het instituut rekenkamer in elke gemeente een belangrijk en onmisbaar onderdeel wordt van het gemeentebestuur en toegevoegde waarde levert voor het functioneren van het lokale bestuur.

Voor onafhankelijke rekenkamers geldt de bestaande wettelijke norm die volgt uit artikel 81j, eerste lid: De raad stelt, na overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen ter beschikking voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in deze normstelling. De regering is van mening dat bezuinigen op de rekenkamerfunctie 'penny wise, pound foolish' is en dat door de versterkte positie zware bezuinigingen tot het verleden zullen gaan behoren. Een actieve rekenkamer kan bijdragen aan het verbeteren van het functioneren van het gemeentebestuur door onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, en rechtmatigheid van het lokaal bestuur. Vanuit de samenleving neemt de aandacht hiervoor ook steeds meer toe. In reactie op het Actieplan lokale rekenkamers hebben VNG, NVRR en de Vereniging van Griffiers gevraagd om een normbudget voor rekenkamers en rekenkamercommissies in te stellen naar gelang het inwonertal van gemeenten of in relatie tot de uitkering uit het gemeentefonds. Een normbudget is echter geen wenselijke noch een effectieve oplossing voor het probleem. Een normbedrag is strijdig met het budgetrecht van de raad en waarborgt niet dat het rekenkamerbudget (goed) besteed wordt. Ook bestaat het onwenselijke risico dat gemeenten die meer uitgaven dan de norm het budget van de rekenkamer verlagen. Wel zal de regering, in overleg met genoemde organisaties, bezien hoe aan deze wettelijke normstelling verder handen en voeten kan worden geboden.



### 3.4. Implementatie

Het is van groot belang dat er in elke gemeente kwalitatief goed rekenkameronderzoek kan plaatsvinden ten behoeve van de controlerende rol van de raad. Het ministerie van BZK verstrekt daartoe sinds 2016 een subsidie aan de NVRR voor het uitvoeren van activiteiten ter verbetering van de kwaliteit van het lokale rekenkamerwerk. De NVRR biedt onder andere opleiding en scholing aan voor rekenkameronderzoekers, en werkt aan het verbeteren van de samenwerking, de kennisdeling en kennisborging tussen rekenkamers.

Daarnaast heeft de minister van BZK een onafhankelijke werkgroep lokale rekenkamers ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het lokaal bestuur. De werkgroep voert gesprekken met gemeentebestuurders van circa veertig gemeenten over de toegevoegde waarde van lokaal rekenkameronderzoek. Deze werkgroep zal een rapport uitbrengen over de toegevoegde waarde van lokale rekenkamers vanuit de optiek van gemeenteraadsleden, en hoe rekenkameronderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het leervermogen van de overheid. Een sterke en onafhankelijke rekenkamer heeft de mogelijkheid om op complexe beleidsterreinen waar raadsleden de expertise missen onderzoeken uit te voeren die toegevoegde waarde hebben voor de gemeenteraad om lessen te leren over wat er in de toekomst beter kan.

De regering realiseert zich dat het voor kleinere gemeenten niet altijd eenvoudig is gekwalificeerde leden en personeel te vinden die beschikken over de noodzakelijke kennis en kunde. De instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer biedt daarvoor een mogelijke oplossing, omdat gemeenten hun rekenkamerbudgetten, personele ondersteuning, kennis en expertise kunnen bundelen. De regering vindt het een wenselijke ontwikkeling dat gemeenten meer gaan samenwerken in gemeenschappelijke rekenkamers, mede omdat steeds meer gemeentelijke taken via publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Het afschaffen van de rekenkamerfunctie maakt het aangaan van een samenwerking in een gemeenschappelijke rekenkamer ook makkelijker, aangezien de formele positie van de onafhankelijke rekenkamer voortaan uniform is.

In het verleden zijn middelen aan het gemeentefonds en provinciefonds toegevoegd ten behoeve van de rekenkamer. Voor decentrale overheden zonder rekenkamer heeft dit wetsvoorstel weliswaar financiële gevolgen, maar in het gemeentefonds en provinciefonds wordt voor deze decentrale overheden reeds rekening gehouden met de kosten van deze taak. Materieel verandert het wetsvoorstel de taken van gemeenten en provincies niet. De regering acht het oorspronkelijke budget daarom toereikend, ook in het licht van het gegeven dat bijna de helft van de gemeenten de afgelopen jaren heeft bezuinigd op rekenkameronderzoek. De voorgestelde wijziging leidt daarnaast tot meer efficiëntie, ten eerste doordat de regering stimuleert dat gemeenten meer gaan samenwerken in gemeenschappelijke rekenkamers, waardoor rekenkamerbudgetten efficiënter kunnen worden ingezet. Gemeenten waar de rekenkamerfunctie werd uitgeoefend door raadsleden en een onafhankelijke rekenkamer moet worden ingesteld zullen nieuwe gekwalificeerde rekenkamerleden en onderzoekers moeten aanstellen. Deskundige rekenkamerleden en onderzoekers zijn schaars, waardoor gemeenten er goed aan doen om samen te werken met andere gemeenten om hen te werven voor een gemeenschappelijke rekenkamer. Ten tweede kan een goed gepositioneerde en krachtige rekenkamer gemeenteraden ondersteunen door middel van doelmatigheidsonderzoek opdat publieke middelen beter en efficiënter worden besteed.

## 4. Onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers

### 4.1. De reikwijdte van de bevoegdheden in de huidige regeling

In hoofdstuk XIa van de Gemeentewet is de reikwijdte van de bevoegdheden van de onafhankelijke rekenkamer geregeld. Artikel 182 bepaalt dat de rekenkamer onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Het onderzoeksobject is dus de eigen bestuurslaag, waaronder de gemeenteraad. De raad kan de rekenkamer verzoeken een onderzoek uit te voeren. De rekenkamer is bevoegd alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak nodig acht en het gemeentebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht (artikel 183). De rekenkamer kan inlichtingen inwinnen en een onderzoek instellen bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waar de gemeente aan deelneemt over het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (artikel 184). Deze bevoegdheden zijn een drietrapsraket: de rekenkamer vraagt eerst inlichtingen op en verricht onderzoek bij het gemeentebestuur. Pas daarna, als de stukken daartoe aanleiding geven, vraagt de rekenkamer om inlichtingen bij de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon en doet daar tot slot, indien nodig, onderzoek.

Voor rekenkameronderzoek in de provincie zijn deze onderzoeksbevoegdheden op dezelfde wijze geregeld in hoofdstuk XIa van de Provinciewet.



## 4.2. Voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden

### 4.2.1. Inkoop- en contractrelaties

Gemeenten gaan vaker dan voorheen, onder meer vanwege de toename van de gemeentelijke bestuursstaak in het sociaal domein, inkoop- en contractrelaties aan met private rechtspersonen, bijvoorbeeld voor de inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Lokale rekenkamers hebben op dit moment echter geen publiekrechtelijke bevoegdheden om onderzoek te doen naar dergelijke inkoop- en contractrelaties van gemeenten. Hierdoor ontstaat een controlegat. Over deze noodzaak van een uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van lokale rekenkamers heeft het ministerie van BZK op 5 december 2016 een expertmeeting georganiseerd. Met name de NVRR, de Algemene Rekenkamer en lokale rekenkamers van de G4-gemeenten signaleerden deze problematiek en hebben aangedrongen op uitbreiding van de rekenkamerbevoegdheden. Zoals hierboven reeds aangehaald is ook in de Kamer gesignaleerd dat rekenkamers een belangrijke rol moeten vervullen om gemeenteraden meer grip te geven op de financiën van het sociaal domein.<sup>28</sup>

Het is van belang dat er rekenkameronderzoek kan worden uitgevoerd naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, ongeacht de wijze waarop de middelen tot besteding komen. Dat betekent dat controle mogelijkheden moeten worden uitgebreid indien middelen op een andere wijze dan voorheen gebruikelijk was tot besteding komen. Zowel de NVRR als de Algemene Rekenkamer hebben hier in brieven op gewezen.<sup>29</sup>

Daarin wordt in het voorliggende wetsvoorstel voorzien, waarbij is aangesloten bij de wijze waarop dit recent is geregeld voor de Algemene Rekenkamer in de Comptabiliteitswet 2016 ten aanzien van de contractrelaties van de Staat. In haar advies over het wetsvoorstel voor de Comptabiliteitswet 2016 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State erop gewezen dat er een wezenlijk onderscheid bestaat tussen bekostiging of subsidiëring van private instellingen en de inkoop van goederen of diensten bij private instellingen.<sup>30</sup> Het systeem van de comptabiliteitswetgeving is gebaseerd op een scheiding van uitgaven van publieke en private aard. Wat de private sector betreft, is het geboden dat de eigen sfeer, dat wil zeggen de zelfstandigheid en het private karakter van instellingen die in de private sector werkzaam zijn, wordt gerespecteerd. Er moet een evenwicht zijn tussen de belangen van de private sector enerzijds en het belang van de verantwoording en democratische controle op de besteding van collectieve middelen anderzijds. Aan de levering van goederen en diensten ligt – anders dan wanneer sprake is van bekostiging – een privaatrechtelijke overeenkomst ten grondslag op basis van gelijkheid van contractspartijen; het gaat om een prijs, niet om bekostiging. Dat sommige marktpartijen werkzaam zijn in sectoren waarin overheidsbeleid en collectieve middelen een belangrijke rol spelen (zoals in de jeugd- en gezondheidszorg) maakt het wezenlijk andere karakter van deze transacties niet anders. Op grond van deze overwegingen is in artikel 7.24 van de Comptabiliteitswet 2016 (in tweede instantie) gekozen voor een opzet, waarbij de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer is begrensd tot de inkoop ten laste van de rijksbegroting van goederen en diensten die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak en waarbij de Staat zich het recht heeft voorbehouden bij de betreffende organisatie controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten. Zoals gezegd, is in voorliggend wetsvoorstel de regeling voor de onderzoeksbevoegdheid van de lokale rekenkamer aangesloten bij die voor de Algemene Rekenkamer.

De rekenkamers van de vier grote gemeenten (G4) hebben in 2015 door de Vrije Universiteit onderzoek laten doen naar de juridische mogelijkheden om via inkoopvoorwaarden onderzoeksbevoegdheden te bedingen.<sup>31</sup> De uitkomsten van dit onderzoek zullen de praktijk kunnen helpen bij het concreet uitwerken van de hier bedoelde onderzoeksbevoegdheden van de lokale rekenkamer, door op basis daarvan modelbepalingen te (laten) ontwerpen. De regering zal zich ervoor inspannen om colleges te informeren hoe zij deze bevoegdheden op een goede manier kunnen opnemen in de inkoopvoorwaarden.

### 4.2.2. Subsidies, leningen, garanties

In het oorspronkelijke wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur werd een wettelijke grondslag voor onderzoek door rekenkamers naar stichtingen en verenigingen waaraan de gemeente een subsidie heeft verstrekt niet nodig geacht. Gemeenten konden zelf bij verordening regels stellen en instellingen

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 477, nr. 44.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 11.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 4.

<sup>31</sup> C.E.C. Jansen & F.J. van Ommeren, *Onderzoeksbevoegdheden rekenkamers inkoopvoorwaarden*, Vrije Universiteit Amsterdam 2015.





zouden naar verwachting vrijwillig aan het onderzoek meewerken.<sup>32</sup> Bij nota van wijziging van de Wet dualisering gemeentebestuur kregen lokale rekenkamers in artikel 184, eerste lid, Gemeentewet onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan de gemeente, of een of meer derden voor rekening en risico van de gemeente rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste 50% van de baten van deze instelling, over de jaren waarop deze subsidie, lening of garantie betrekking heeft.<sup>33</sup> Deze bevoegdheid werd als zwaar aangemerkt maar uit de wetsgeschiedenis blijkt niet waarom indertijd is gekozen voor een relatieve grens van 50%. Bij wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (33 597) werd deze bevoegdheid uitgebreid voor die gevallen dat meerdere gemeenten samen ten minste 50% van de baten van de instelling voor hun rekening nemen.<sup>34</sup>

De NVRR signaleert in een brief dat de huidige regeling in de praktijk nog steeds tot een onvolledig controlebereik door rekenkamers leidt. De relatieve grens zorgt in de praktijk namelijk voor dat er soms hoge absolute grenzen zijn en de rekenkamer alsnog niet bevoegd is. De NVRR noemt als voorbeeld een gesubsidieerde instelling waarvan de baten € 353 miljoen zijn, en de rekenkamer dus formeel pas bevoegd is wanneer een gemeentelijke subsidie € 177 miljoen of meer bedraagt. Een gegeven gemeentelijke subsidie van € 12 miljoen kan dan door de rekenkamer niet worden onderzocht. Het is van groot belang dat de rekenkamer onderzoek kan doen naar subsidies, waaronder in het sociaal domein mede de persoonsgebonden budgetten vallen, leningen en garanties, ongeacht de hoogte van de verstrekte bedragen. De NVRR signaleert dat sommige gemeenten daarom in de praktijk in statuten, leningsovereenkomsten of verordeningen aanvullende bevoegdheden voor de rekenkamer creëren. De Algemene Rekenkamer is op grond van artikel 7.24 sub a CW 2016 reeds bevoegd om bij elke verstrekte subsidie, lening of garantie onderzoek te doen naar de doelmatigheid van het bestuur. Om aan deze discrepanties een eind te maken kiest de regering in dit voorstel ervoor om naar analogie van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer de relatieve grens van 50% los te laten.

#### 4.2.3. Overheidsdeelnemingen

In de praktijk komt het voor dat meerdere overheidslagen een gezamenlijk meerderheidsbelang in een privaatrechtelijke rechtspersoon hebben, zonder dat één van hen een belang van meer dan 50% heeft.<sup>35</sup> Het gevolg daarvan is dat geen van de betrokken rekenkamers bevoegd is onderzoek te doen bij de betreffende rechtspersoon. De Algemene Rekenkamer heeft in haar brief van 3 november 2015 aan de Tweede Kamer in reactie op het Actieplan lokale rekenkamers aandacht gevraagd voor de niet geheel sluitende regeling van de onderzoeksbevoegdheid bij deelnemingen door overheden in privaatrechtelijke rechtspersonen.<sup>36</sup> Nu gemeenten, provincies en de Staat steeds vaker samenwerken in privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden is het noodzakelijk dat de rekenkamers daar in alle gevallen ook onderzoek naar kunnen doen. Een sluitende, uniforme regeling van de onderzoeksbevoegdheden is daarvoor benodigd, waarmee tevens de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid worden bevorderd. Hoewel rekenkamers ook zonder wettelijke grondslag onderzoek kunnen doen naar de samenwerking in privaatrechtelijke rechtspersonen, indien de te onderzoeken instelling daaraan zondermeer meewerkt, is een wettelijke waarborg zinvol voor die gevallen waarin de instelling niet zou willen meewerken. Aan de bestaande onwenselijke situatie maakt het voorliggende wetsvoorstel een einde. Deze onderzoeksbevoegdheid wordt in dit wetsvoorstel ook geregeld voor de Algemene Rekenkamer, die daar bij brief van 11 september 2018 de minister van Financiën om heeft verzocht.

Deze aanpassingen hebben tot gevolg dat ten aanzien van één overheidsdeelneming verschillende rekenkamers bevoegd zijn, waarbij elk van die rekenkamers onderzoek kan doen naar het gevoerde bestuur van de eigen bestuurslaag waar hun wettelijke taak op ziet. Het ligt in de rede dat rekenkamers hun optreden afstemmen als zij voornemens zijn een onderzoek in te stellen bij dezelfde overheidsdeelneming, om zo de overheidsdeelneming niet meer te belasten dan nodig is. Rekenkamers kunnen er vervolgens voor kiezen gezamenlijk een onderzoek in te stellen. Dat is nu ook reeds de praktijk bij onderzoeken naar deelnemingen waarin verschillende gemeenten tezamen of provincies tezamen meer dan 50% van het aandelenkapitaal houden.

In het wetsvoorstel is verder bepaald dat een rekenkamer die voornemens is een onderzoek in te

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 7.

<sup>34</sup> Stb. 2014, 306.

<sup>35</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 32 637, nr. A.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 11.



stellen bij een overheidsdeelneming waarin verschillende bestuurslagen participeren niet slechts het college van de betreffende gemeente in kennis stelt, maar tevens de besturen van de andere betrokken overheidslagen. De regering vindt het belangrijk dat andere bestuurslagen op de hoogte zijn van lopende onderzoeken bij deelnemingen waarin zij participeren. Als het gaat om een deelneming waarin ook de Staat participeert is een kennisgeving aan de minister die het aangaat geregeld. In het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen staat voor alle staatsdeelnemingen beschreven welke minister beleidsverantwoordelijk is.<sup>37</sup>

De NVRR heeft in haar reactie op het conceptwetsvoorstel gewezen op het ontbreken van een onderzoeksbevoegdheid van lokale rekenkamers bij (klein)dochters van deelnemingen waar de gemeente of provincie meer dan 50% aandeelhouder is, terwijl de Algemene Rekenkamer deze bevoegdheid reeds heeft op grond van artikel 7.35, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016. Naar aanleiding van deze reactie is deze bevoegdheid in het wetsvoorstel opgenomen.

## **5. De vaststelling van rekenkamerrapporten en vertrouwelijkheid van gegevens en bevindingen**

Dit wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van artikel 185 Gemeentewet teneinde de bestuurlijke hoor en wederhoorprocedure voor de vaststelling van het rapport te expliciteren. De NVRR vraagt in haar consultatiereactie voorts om helderheid omtrent de afweging die rekenkamers maken ten aanzien van het vertrouwelijke karakter van gegevens en bevindingen bij de vaststelling van het rapport en de mogelijkheid om stukken vertrouwelijk aan de raad te kunnen overleggen. De huidige regeling blijkt in de praktijk onduidelijk en met een tweede aanpassing van artikel 185 Gemeentewet en in deze toelichting wordt duidelijkheid geboden.

### *5.1. Explicitering procedure bestuurlijke hoor en wederhoor*

Het is van groot belang voor de acceptatie van onderzoeksresultaten en de aanbevelingen dat rekenkamerrapporten objectief zijn en geen fouten bevatten. In de praktijk passen rekenkamers hoor en wederhoor toe bij de organen van het gemeentebestuur die zijn onderzocht opdat er de mogelijkheid wordt geboden eventuele correcties door te geven voordat het rapport openbaar wordt. De hoor- en wederhoorprocedure biedt tevens een formele gelegenheid voor het gemeentebestuur om aan te geven dat bepaalde informatie vanwege het vertrouwelijke karakter niet kan worden opgenomen in het rekenkamerrapport, zie verder paragraaf 5.2 van de toelichting. Ook in artikel 7.17, derde lid, en 7.30, derde lid, van de CW 2016 is geregeld dat vóór de vaststelling van het rapport de minister die het aangaat in de gelegenheid wordt gesteld binnen een redelijke termijn te reageren op haar bevindingen en voorlopige conclusies. Een gelijklopende bepaling ontbreekt in de Gemeentewet.

Nu de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers richting private partijen verder worden uitgebreid is het van belang dat in alle gevallen de mogelijkheid wordt geboden – in ieder geval aan het gemeentebestuur en andere onderzochte instellingen – om voor de vaststelling en openbaarmaking van de rapporten eventuele fouten te corrigeren. De hoor en wederhoorprocedure wordt met dit wetsvoorstel daarom in de Gemeentewet geëxpliciteerd, naar analogie van de CW 2016. Dit komt de zorgvuldigheid en de betrouwbaarheid van de rapporten ten goede. In het geval dat een rekenkamerrapport ook bevindingen en voorlopige conclusies bevat die andere bestuursorganen of instellingen aangaat, kan de rekenkamer ervoor kiezen ook bij deze instanties hoor en wederhoor toe te passen.

### *5.2. Vertrouwelijkheid van gegevens en bevindingen*

De rapporten en de jaarverslagen van rekenkamers zijn op grond van artikel 185, vijfde lid, Gemeentewet openbaar en bevatten geen informatie die naar zijn aard vertrouwelijk is. De NVRR signaleert in consultatie dat in de huidige praktijk rekenkamers een zelfstandige afweging maken bij de vraag of informatie die zij willen opnemen in de rapporten naar zijn aard vertrouwelijk is en vraagt om verduidelijking ter voorkoming van misstanden. De Gemeentewet en de Provinciewet bevatten geen criteria voor de beoordeling van het vertrouwelijke karakter. De regering merkt op dat de rekenkamer als bestuursorgaan gehouden is aan het regime van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). De openbaarmaking van een rekenkamerrapport is een vorm van actieve openbaarmaking onder de WOB. Bij het opstellen van het rapport waarin de bevindingen en de conclusies naar aanleiding van onderzoek worden opgenomen, beoordelen rekenkamers of de informatie die zij daarin willen opnemen naar zijn aard vertrouwelijk is. Voor de beoordeling van het afzien van openbaarmaking zijn de criteria in artikel 10 en 11 van de WOB van toepassing. Het is daarom niet nodig om dit verder in een wettelijke regeling te verduidelijken.

<sup>37</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 28 165, nr. 287.



De NVRR wijst ook op de praktijk dat de rekenkamer ter vervulling van haar taak stukken vergaart waarop een college op geheimhouding heeft gelegd, terwijl volgens de rekenkamer alleen een bepaalde paragraaf vertrouwelijke informatie bevat. Ook komt het voor dat geheimhouding niet formeel wordt opgeheven terwijl het stuk wel op andere wijze openbaar wordt gemaakt. Ter verduidelijking geeft de regering aan dat de rekenkamer niet zelfstandig bevoegd is een afweging te maken over het vertrouwelijke karakter van informatie uit stukken waarop geheimhouding opgelegd. In het advies ten aanzien van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de Raad van State bevestigd dat het niet een taak of bevoegdheid van de rekenkamer dient te zijn om een stuk waarop geheimhouding is gelegd, alsnog in de openbaarheid te brengen.<sup>38</sup> De rekenkamer is aldus gehouden aan de geheimhouding over stukken die zij van het college ontvangt en mag informatie uit deze stukken niet overnemen in het rapport en de stukken niet doorzenden naar de raad of anderszins openbaar maken.

In de Gemeentewet ontbreekt een bepaling waarin expliciet is geregeld dat de rekenkamer zelf vertrouwelijk informatie kan verstrekken aan de raad over eigen gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Gemeenten gaan hier in de praktijk verschillend mee om. In sommige gemeentelijke verordeningen waarin regels worden gesteld over de uitoefening van de rekenkamerfunctie wordt bijvoorbeeld de bevoegdheid toegekend om rapporten of delen van rapporten als geheim aan te merken. De NVRR pleit er daarom voor een bepaling in de Gemeentewet op te nemen, omdat het tot onduidelijke en moeizame procedures kan leiden in gevallen waarin rekenkamers de eigen bevindingen ter vertrouwelijke kennisgeving aan de raad willen zenden.

Omdat raadsinformatie in principe openbaar is, is al bij de Wet dualisering gemeentebestuur door de Raad van State geadviseerd in de Gemeentewet een dergelijke bepaling op te nemen, naar analogie van de Comptabiliteitswet, waarin expliciet is geregeld dat de Algemene Rekenkamer mededelingen die naar hun aard vertrouwelijke gegevens en bevindingen bevatten, ter vertrouwelijke kennisgeving aan de Staten-Generaal kan doen zenden. Hoewel de door de Raad van State gesuggereerde bepaling in eerste instantie door de regering werd overgenomen werd het in tweede instantie bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel gehaald. Ook zonder regeling in de Gemeentewet is de rekenkamer bevoegd om te beslissen over het vertrouwelijke karakter van de eigen stukken en mededelingen, zo is door de Raad van State bevestigd in het advies ten aanzien van de Wet dualisering gemeentebestuur.<sup>39</sup>

Gelet op de signalen uit de praktijk dat er behoefte bestaat om dit formeel te regelen en de huidige praktijk voor ongewenste situaties zorgt, verdient het de voorkeur om expliciet te regelen dat de rekenkamer mededelingen met vertrouwelijke gegevens en bevindingen wel ter vertrouwelijke kennisgeving van de raad kan verstrekken, naar analogie van de Comptabiliteitswet 2016, met uitzondering van stukken waarop door derden geheimhouding is gelegd.

## 6. Advies en consultatie

### *Het Interprovinciaal Overleg*

Het IPO juicht in het belang van democratische controle, de kwaliteit van het gemeentebestuur en het afleggen van rekenschap aan de burger het wetsvoorstel van harte toe. Een eenduidige gemeentelijke rekenkamer is volgens het IPO een enorme verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Ook vindt het IPO het positief dat het wetsvoorstel gemeenten stimuleert tot samenwerking in gemeenschappelijke rekenkamers, wat de efficiëntie en effectiviteit sterk kan bevorderen en dat het wetsvoorstel de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers uitbreidt. Het IPO bepleit een meer eenduidige regeling in plaats van de vrijblijvendheid waarmee gemeenten nu een of meer raadsleden als adviseur aan de rekenkamer kunnen toevoegen. De figuur van het adviserend lidmaatschap van raadsleden is in dit wetsvoorstel verduidelijkt. Het blijft echter de keus van de raad of staten of zij dit adviserend lidmaatschap willen toelaten, wat past in de verhouding tussen rekenkamer en volksvertegenwoordiging.

### *De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies*

De NVRR vindt het een goed idee dat het wetsvoorstel regelt dat elke gemeente een onafhankelijke rekenkamer moet instellen, omdat de mogelijkheid van de rekenkamerfunctie zorgt voor onnodige verwarring en onduidelijkheid over de rol van de rekenkamerfunctie. Ten aanzien van het adviseurschap van raadsleden acht de NVRR het wetsvoorstel niet per definitie in strijd met hun eigen opvatting dat raadsleden in de minderheid moeten zijn en dat de voorzitter altijd extern moet zijn, maar vraagt om meer informatie over de invulling van dat adviseurschap, waarin deze toelichting voorziet (zie paragraaf 3.2.). Omdat de vereniging heel divers is samengesteld wordt over de betrok-

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, A, p. 20.

<sup>39</sup> Idem.



kenheid van raadsleden verschillend gedacht. De NVRR vindt dat griffiemedewerkers de ondersteuning van de rekenkamer moeten kunnen blijven vervullen, omdat het anders voor gemeenten praktisch lastig te regelen kan zijn. De regering is van mening dat indien dat voor gemeenten lastig te regelen is een gemeenschappelijke rekenkamer een logische stap is, wat de mogelijkheid geeft om kennis, budgetten en personeel te bundelen. De NVRR geeft suggesties ter verbetering van het wetsvoorstel ten aanzien van de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers en vertrouwelijkheid van stukken. Deze opmerkingen zijn verwerkt in het onderhavige wetsvoorstel. De NVRR heeft in de consultatie gevraagd of rekenkamers bevoegd zijn om bijzondere persoonsgegevens te onderzoeken indien deze gegevens al berusten bij de gemeente of een andere organisatie waar de rekenkamer bevoegd is om onderzoek te doen. Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens is een specifieke grondslag vereist en zoals ook uit de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensverwerking (UAVG) volgt, ontbreekt op dit moment een dergelijke grondslag voor rekenkamers.<sup>40</sup> Dat betekent dat lokale rekenkamers niet bevoegd zijn bijzondere persoonsgegevens te verwerken. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om hier verandering in aan te brengen.

### *De Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft in de consultatiefase aangegeven de eenduidige wettelijke regeling voor decentrale rekenkamers een belangrijke stap te vinden in het versterken van de controle op en het inzicht in de besteding van publieke middelen op lokaal niveau. Met dit wetsvoorstel ontstaat helderheid over de rol en positie van lokale rekenkamers en wordt de rekenkamer in iedere gemeente integraal onderdeel van de gemeentelijke bestuurlijke autonomie. De Algemene Rekenkamer vindt het ook van belang dat wordt nagegaan of procedurele waarborgen nodig zijn om te zorgen dat rekenkamers meerjarig voldoende budget krijgen toebedeeld. Een adviserend lidmaatschap van volksvertegenwoordigers vindt de Algemene Rekenkamer ongewenst. Door de aanvullende bevoegdheden ten aanzien van inkooprelaties wordt volgens de Algemene Rekenkamer belangrijk knelpunt opgelost. Ook de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden in geval sprake is van publiek aandeelhouderschap door verschillende overheidslagen wordt door de Algemene Rekenkamer onderschreven. De Algemene Rekenkamer heeft in een afzonderlijke brief de minister van Financiën verzocht om de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van lokale rekenkamers naar overheidsdeelnemingen waar meerdere bestuurslagen bij betrokken zijn ook voor de Algemene Rekenkamer te regelen. In dit wetsvoorstel wordt ook voorzien in een dergelijke wijziging van de Comptabiliteitswet 2016. Overeenkomstig artikel 7.40, eerste lid, onderdeel a, heeft vervolgens overleg met de Algemene Rekenkamer over het conceptwetsvoorstel plaatsgevonden. De Algemene Rekenkamer heeft bij brief van 27 maart 2019 aandacht gevraagd voor drie punten. Ten eerste vraagt de Algemene Rekenkamer om de mogelijkheid onderzoek te doen bij (klein)dochterondernemingen van overheidsdeelnemingen waarin verschillende bestuurslagen gezamenlijk een meerderheidsbelang hebben. Dit voorstel voorziet niet in een dergelijke bevoegdheid. Het is de regering niet gebleken dat in de huidige praktijk noodzaak bestaat voor een verdere uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers op dit punt. In de tweede plaats vraagt de Algemene Rekenkamer naar de bedoeling van de verplichting om ook andere betrokken bestuurslagen in te lichten in geval van onderzoek bij gezamenlijke overheidsdeelnemingen. Naar aanleiding hiervan is de bedoeling van deze verplichting in paragraaf 4.2.3 verduidelijkt. Dit voorstel voorziet niet in de wettelijke plicht ook andere bevoegde rekenkamers in te lichten, omdat het al de huidige praktijk is dat rekenkamers hun optreden vooraf afstemmen wanneer zij voornemens zijn een onderzoek te verrichten bij een deelneming waarvan verschillende bestuurslagen aandeelhouder zijn. Daarnaast zou een dergelijke wettelijke plicht naar het oordeel van de regering leiden tot een ongewenste verzwaring van de administratieve lasten van rekenkamers. Ten slotte vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de plaats van de bepaling over het zenden van een afschrift van het rapport aan andere bestuurslagen. Naar aanleiding hiervan is de betreffende bepaling ondergebracht in een afzonderlijk artikellid.

### *De Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

De VNG stelt zich op het standpunt dat afschaffing van de rekenkamerfunctie niet de oplossing is voor het geschetste probleem en is van mening dat er juist ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk en dat gemeenten zelf een eigen invulling moeten kunnen geven aan de lokale democratie, zoals onder andere verwoord in het plan van aanpak voor de versterking van de lokale democratie. In deze memorie is toegelicht hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot dit beleid. De VNG wil verder de uitkomsten van de onafhankelijke werkgroep lokale rekenkamers benutten en is van mening dat dit voorstel nu op de resultaten van de werkgroep vooruitloopt. De werkgroep is echter niet gevraagd om te adviseren over de inhoud van dit wetsvoorstel. VNG vraagt zich tot slot af waarom gemeenschappelijke rekenkamers wenselijk zijn en signaleert invoeringskosten indien gemeenten naar een onafhanke-

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 80.



lijke rekenkamer moeten overgaan. De regering ziet op dit punt echter geen aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel (zie paragraaf 3.4). De VNG onderschrijft de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers. Met de VNG zullen de komende periode nog nadere gesprekken worden gevoerd over het beleid ten aanzien van de lokale rekenkamers.

### *Verslag openbare internetconsultatie*

Van 4 juni 2018 t/m 1 augustus 2018 is via [www.interconsultatie.nl](http://www.interconsultatie.nl) aan belangstellenden de gelegenheid geboden te reageren op het conceptwetsvoorstel. Dat heeft 25 reacties opgeleverd, waarvan vier niet openbaar zijn gemaakt door de indiener. In twee gevallen is eenzelfde reactie geplaatst, waardoor uiteindelijk 23 verschillende reacties op het wetsvoorstel zijn ontvangen. Daarvan worden drie reacties in dit verslag buiten beschouwing gelaten, aangezien er in de reactie niet inhoudelijk op het wetsvoorstel wordt gereageerd. Negen reacties zijn afkomstig van rekenkamers of rekenkamerfuncties, zeven reacties zijn ontvangen van individuen, één reactie is ontvangen van de Vereniging van Griffiers, één reactie van de meerderheid van een gemeenteraad, en twee reacties van individuele griffiers. Enkele reacties bevatten wetstechnische suggesties die zijn beoordeeld en zo nodig verwerkt in het definitieve voorstel.

Reacties van gemeenteraad, griffiers en/of rekenkamercommissies toonden zich hoofdzakelijk kritisch tegenover het conceptwetsvoorstel, waarbij vooral het negatieve effect van het wetsvoorstel op de eigen (goed functionerende) praktijk door het afschaffen van de mogelijkheid om per verordening regels te stellen aan de uitoefening van de rekenkamerfunctie als hoofdargument wordt gehanteerd. Om te borgen dat gemeenten hun geregelde rekenkamerfunctie op zorgvuldige wijze kunnen omzetten in een goed functionerende onafhankelijke rekenkamer voorziet het voorstel in een overgangstermijn van één jaar.

In een aantal reacties wordt gesteld dat door het wetsvoorstel de betrokkenheid van raadsleden zal afnemen, wat de effectiviteit van de rekenkamer negatief kan beïnvloeden en er wordt betwijfeld waarom überhaupt raadsleden geen lid meer mogen zijn van de rekenkamer. Verder wordt gesteld dat het wetsvoorstel indruist tegen de tijdgeest om gemeenten juist meer beleidsvrijheid te geven. In deze memorie van toelichting is toegelicht dat het past bij de ruimte voor lokaal maatwerk dat gedegen controle mogelijk is op het gevoerde bestuur. Een onafhankelijke rekenkamer draagt hiertoe bij.

De gekozen vorm (rekenkamer of rekenkamerfunctie) zegt volgens een aantal reacties niets over de kwaliteit of meerwaarde van het gedane werk, en ook onafhankelijke rekenkamers kunnen in het werk ernstig worden belemmerd indien de gemeenteraad het nut van hun werk niet inziet. Ook wordt in enkele reacties aandacht gevraagd voor de mogelijkheid dat griffiemedewerkers de rekenkamer kunnen blijven ondersteunen, omdat het praktisch voor gemeenten lastig te organiseren is. Zoals in reactie op de consultatiereactie van de NVRR uiteen is gezet, is volgens de regering in dat geval een gemeenschappelijke rekenkamer een denkbare mogelijkheid. In enkele gevallen wordt voorgesteld om eerst de rapportage van de werkgroep lokale rekenkamers af te wachten alvorens het wetsvoorstel in te dienen. In reactie op de brief van de VNG is reeds vermeld dat deze werkgroep niet is gevraagd om te adviseren over de inhoud van dit wetsvoorstel.

Een minderheid van de reacties staat in beginsel positief tegenover het voorstel, waaronder de G4-rekenkamers, een rekenkamercommissie en een statenlid. Positieve elementen in het wetsvoorstel zijn onder andere de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden waarbij door rekenkamers van vier grote gemeenten ook suggesties worden gedaan tot verbetering of uitbreiding van het voorstel, die overeenkomen met de voorstellen van de NVRR. Een ander positief element dat wordt genoemd is de werking van het artikel 81j van de Gemeentewet dat niet van toepassing is op rekenkamerfuncties, maar wel op lokale rekenkamers, waarin is bepaald dat de raad in overleg treedt met de rekenkamer om de nodige middelen ter beschikking te stellen voor een goede uitoefening van de werkzaamheden.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

Hierin wordt bepaald dat gemeenten een lokale rekenkamer dienen in te stellen. De gemeenteraad heeft hier twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat de raad een zelfstandige onafhankelijke rekenkamer instelt, in overeenstemming met hoofdstuk IVa van de Gemeentewet. In de tweede plaats kan de raad besluiten tot een gemeenschappelijke rekenkamer die wordt ingesteld bij gemeenschappelijke regeling door een of meer gemeenten. Ook kan gekozen worden voor een gemeenschappelijke rekenkamer met een of enkele provincies. Artikelen 81l tot en met 81o van de Gemeentewet zijn van toepassing op gemeenschappelijke rekenkamers.



## *Onderdeel B*

Dit onderdeel regelt dat de raad een of meer van zijn leden als adviseur aan de rekenkamer kan toevoegen. De invulling van het adviserend lidmaatschap is in het algemene deel toegelicht in paragraaf 3.2.2.

## *Onderdelen C tot en met E en H*

Het hoofdstuk waarin de rekenkamerfunctie is geregeld vervalt (onderdeel C). Ook verwijzingen naar andere artikelen in de Gemeentewet die betrekking hebben op de uitoefening van de rekenkamerfunctie vervallen (onderdeel D, E en H).

## *Onderdeel F*

Dit onderdeel bevat twee wijzigingen van artikel 184, eerste lid, van de Gemeentewet. Allereerst wordt onderdeel b zodanig aangepast dat de rekenkamer bevoegd wordt inlichtingen te vragen, documenten te vorderen en onderzoek in te stellen bij (klein)dochterondernemingen waarin de gemeente meer dan 50% aandeelhouder is. De onderzoeksbevoegdheid ten aanzien van overheidsdeelnemingen waarin de gemeente samen met andere gemeenten, provincies en/of de Staat meer dan 50% van het aandelenkapitaal houden, is opgenomen in het geherformuleerde onderdeel c. De belangen van de verschillende overheidslagen kunnen voortaan bij elkaar worden opgeteld, waardoor rekenkameronderzoek mogelijk wordt bij een gezamenlijk meerderheidsbelang, zelfs als geen van de overheidslagen op zichzelf een belang van meer dan 50% heeft. Dezelfde bevoegdheid wordt geregeld in de Provinciewet (artikel II) en de Comptabiliteitswet 2016 (artikel III). Dat kan betekenen dat ten aanzien van één overheidsdeelneming verschillende rekenkamers bevoegd zijn, waarin elk van die rekenkamers onderzoek doet naar de eigen bestuurslaag waar hun wettelijke taak op ziet. Om te bevorderen dat onderzoek door verschillende rekenkamers bij eenzelfde overheidsdeelnemingen afgestemd wordt, bepaalt het nieuwe vierde lid dat de rekenkamer niet slechts het college van de betreffende gemeente in kennis stelt, maar tevens de besturen van de andere betrokken overheidslagen.

Het onderzoek naar de verstrekking van subsidies, leningen en garanties wordt geregeld in het nieuwe onderdeel d (onderdeel c (oud)). De relatieve grens van 50% vervalt in geval van de verstrekking van subsidies, leningen en garanties. Nu komt het voor dat rekenkamers niet bevoegd zijn onderzoek te doen in het geval van de verstrekking van bedragen die in absolute zin zeer hoog zijn, omdat de instelling meer dan 50% van de baten elders uit verkrijgt. Om de bevoegdheden van de lokale rekenkamers op dit punt te versterken is aangesloten bij artikel 7.24, onderdeel a, onder 1°, van de Comptabiliteitswet 2016, waarin deze relatieve grens niet wordt gesteld. Elke geldverstrekking die middellijk of onmiddellijk ten laste komt van de gemeentelijke begroting wordt zo opengesteld voor rekenkameronderzoek.

Er wordt ten slotte een onderdeel toegevoegd op basis waarvan de rekenkamer onderzoek kan doen bij organisaties die ten laste van de gemeentebegroting goederen of diensten leveren die dienen ter uitvoering van een publieke taak, indien de gemeente zich daartoe het recht heeft voorbehouden (onderdeel e). Deze bepaling brengt mee dat gemeenten beleid ontwikkelen voor de gevallen zij zich dit recht wel of niet voorbehouden. Daarbij is voor het sociaal domein (jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning) van belang dat de rekenkamer op grond van het nieuwe onderdeel d in algemene zin bevoegd is ten aanzien van persoonsgebonden budgetten en daar waar het zorg in natura op grond van het nieuwe onderdeel e bevoegd is in die gevallen waarin de gemeente daartoe een contractueel beding heeft opgenomen. Zoals in paragraaf 4.2 van het algemeen deel is toegelicht is bij deze regeling aangesloten bij de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer in artikel 7.24, onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2016.

## *Onderdeel G*

Dit onderdeel wijzigt artikel 185 van de Gemeentewet op drie onderdelen. In de eerste plaats wordt in een nieuw tweede lid naar analogie van artikel 7.17, derde lid, en 7.30, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016, de bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure ook voor lokale rekenkamers expliciet geregeld. De rekenkamer is op basis hiervan gehouden voor de vaststelling van het rapport een reactie op de bevindingen en voorlopige conclusies te vragen aan het orgaan dat onderzocht is. Dat kan het college zijn of de raad, afhankelijk van het object van onderzoek. De rekenkamer hanteert voor deze procedure een redelijke termijn. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 5.2 van het algemeen deel.

De tweede wijziging betreft de expliciete regeling dat de rekenkamer mededelingen die gegevens en bevindingen bevatten die naar hun aard vertrouwelijk zijn, ter vertrouwelijke kennisgeving aan de



---

raad verstrekken, naar analogie van artikel 7.17, vierde lid, en 7.30, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

De derde wijziging betreft het toezenden van een afschrift van het rapport aan andere overheidslagen, indien tevens onderzoek is gedaan bij naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarin deze overheidslagen deelnemen en gezamenlijk een meerderheidsbelang hebben.

## **Artikel II**

Dit artikel bevat de overeenkomstige wijzigingen van de Provinciewet.

## **Artikel III**

Artikel I, onderdeel F, en artikel II, onderdeel D, behelzen de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de decentrale rekenkamers wanneer verschillende bestuurslagen aandelenkapitaal in eenzelfde naamloze of besloten vennootschap bezitten. Naar analogie van deze uitbreiding zijn ook de taken en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer hiermee in lijn gebracht.

## **Artikel IV**

Dit artikel bevat een overgangstermijn van een jaar, waarin de gemeenten die niet over een onafhankelijke rekenkamer beschikken de gelegenheid hebben er een in te stellen respectievelijk een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. Tot dat moment blijft de uitvoering van de rekenkamerfunctie mogelijk. Het artikel heeft geen betrekking op de provincies, omdat de provincies reeds alle over een onafhankelijke (gemeenschappelijke) rekenkamer beschikken.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*