

Een nieuw instrument: Lokale rekenkamers

Per 1 januari 2006 is er in iedere gemeenten een rekenkamer of rekenkamerfunctie actief. Een nieuw instrument om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken. De rekenkamer is er echter niet alleen voor de raad. Ook collegeleden en het ambtelijk apparaat zullen te maken krijgen met het nieuwe instrument. Maar wat doet een rekenkamer, welke verschillende vormen van rekenkamers zijn er en op welke manier krijgen ambtelijke organisaties te maken met het functioneren van de rekenkamer. Roel Freeke en Geeske Wildeman van De Lokale Rekenkamer leggen uit.

Vanaf 1995, dus nog voordat de Wet dualisering gemeentebestuur de rekenkamer(functie) verplicht maakte, is het aantal rekenkamers jaarlijks toegenomen. In veel gevallen ging het daarbij om een doorgegroeiende raadscommissie met namen als 'commissie voor beleidsevaluatie', 'kamer voor beleidsonderzoek' of 'rekeningencommissie' die van oudsher de jaarrekening van de gemeente beoordelen. De gemeente Delft had als eerste in 1993 een raadscommissie die zich rekenkamer noemde. Later volgden anderen zoals Utrecht, Rotterdam en Arnhem en Groningen.

Anders dan de naam doet vermoeden is de rekenkamer geen orgaan die het werk van de accountant nog eens dunnetjes over doet. Daar waar accountantsonderzoek primair inzet op rechtmatigheidsonderzoek (beoordelen of de inning en besteding van publieke middelen in overeenstemming is met de wettelijke regelingen die daaraan ten grondslag liggen) en of het een getrouw beeld van de werkelijkheid geeft, is het doel van de gemeentelijke rekenkamer(functie) veel meer om aandacht te besteden aan doelmatigheid en doeltreffendheid. Met andere woorden: Heeft de uitvoering van het vastgestelde beleid wel het beoogde resultaat gehad (doeltreffendheid) en is dat resultaat wel langs de meest efficiënte en snelle manier tot stand gebracht (doelmatigheid)?

Amendement

Uit de Rekenkamermonitor 2004 die De Lokale Rekenkamer jaarlijks uitvoert, blijkt dat tweederde van de gemeenten zich bezighoudt met de invulling van de rekenkamer of -functie. De Lokale Rekenkamer heeft sinds 2002 zo'n tweehonderd Nederlandse gemeenteraden begeleid bij de oprichting van hun rekenkamer. Dankzij een amendement van de Tweede Kamer, hebben gemeenteraden veel keuzevrijheid bij de invulling van het nieuwe instrument (zie kader), die basaal te onderscheiden zijn in rekenkamer en rekenkamerfunctie.

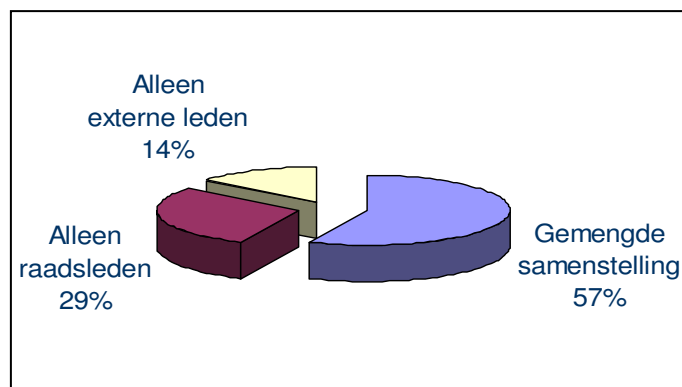
Het grote verschil tussen rekenkamer en rekenkamerfunctie is dat de rekenkamer wordt ingesteld op basis van de wet en de rekenkamerfunctie op basis van een gemeentelijke verordening. Een rekenkamerfunctie biedt de gemeenteraad hierdoor meer vrijheid om het instrument zelf vorm te geven. Zo kan een gemeente kiezen voor een rekenkamercommissie die bestaat uit alleen raadsleden, alleen externe leden of een combinatie daarvan. Een rekenkamerfunctie kan net zo onafhankelijk zijn als een wettelijke rekenkamer. Bijvoorbeeld als een gemeente kiest voor een onafhankelijk samengestelde rekenkamerfunctie (directeursmodel, waarbij één persoon wordt aangesteld of een commissie van externe

leden). Een afwijking van het wettelijk model rekenkamer kan dan bijvoorbeeld zitten in de benoemingstermijn waarbij niet een keuze wordt gemaakt voor de wettelijke zes jaar, maar voor bijvoorbeeld een termijn van vier jaar. Daarnaast biedt de wetgever ook de mogelijkheid van een gemeenschappelijke rekenkamer. Dit is het wettelijk model rekenkamer toegepast op meerdere gemeenten via de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze vorm komt nog nergens in Nederland voor, wel zijn er veel andere variaties van samenwerking in opkomst. Bijvoorbeeld het delen van een ambtelijk secretaris of een onderzoeker, of dezelfde leden in twee rekenkamers benoemen.

Model rekenkamer

Uit de Rekenkamermonitor 2004 blijkt dat tot nu toe bijna alle gemeenten kiezen voor een rekenkamerfunctie, die dus is ingesteld op basis van een gemeentelijke verordening. De meest gekozen rekenkamerfunctie bestaat uit raadsleden, vaak aangevuld met externe leden. 57 procent kiest vooralsnog voor een gemengd model, 29 procent kiest voor uitsluitend raadsleden en de resterende 14 procent voor uitsluitend externe leden. Als er externe leden in de commissie deelnemen, is de voorzitter in driekwart van de gevallen een extern lid. Een directeursmodel is onder meer gekozen door de gemeenteraden van Rotterdam, Amsterdam, Tiel en Barendrecht.

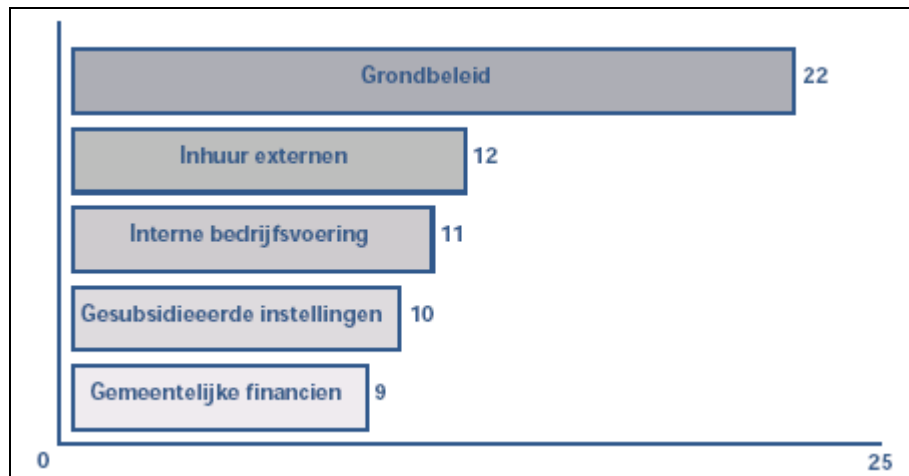
Model rekenkamer:



Onderzoeken door de rekenkamer

Uit een overzicht van alle rapporten van rekenkamers blijkt dat rekenkamers veel onderzoek doen naar het gemeentelijk grondbeleid. Ook een populair onderzoeksonderwerp is de inzet en de effectiviteit van externe adviseurs door de gemeente. Niet alleen vormt een rekenkamer met dergelijke onderzoeken een krachtig controlemiddel voor de raad om de uitvoering van het beleid te toetsen, maar ook kan hiermee aan de burgers inzichtelijk worden gemaakt welke effecten het gemeentelijk beleid heeft en hoe er door de raad gecontroleerd en bijgestuurd wordt.

Top 5 van rekenkameronderzoeken:



Informatieverzoeken

Uit de onderwerpen die de rekenkamers onderzoeken, blijkt dat hun werk ook het werk van ambtenaren raakt. Ambtenaren krijgen bijvoorbeeld een verzoek om informatie te leveren. Want de rekenkamer en de rekenkamerfunctie hebben op grond van artikel 185 van de Gemeentewet de bevoegdheid 'alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak nodig acht'. Dat betekent dat er geen enkele restrictie is voor wat betreft het aanleveren van materiaal op verzoek van de rekenkamer en de rekenkamerfunctie. Ook als het gaat om documenten of informatie die naar hun aard vertrouwelijk of geheim zijn, zijn ambtenaren verplicht om alles te overleggen, hoewel de rekenkamer daar uiteraard ook vertrouwelijk mee om hoort te gaan.

Hoor en wederhoor

Bij veel rekenkamers en rekenkamerfuncties is het gebruik om voor publicatie van het rapport hoor en wederhoor te plegen met ambtelijke- en bestuurlijke organisatie. Dat wil zeggen dat geraadpleegde ambtenaren de gelegenheid krijgen de feiten van het rekenkamerrapport te controleren. Het doel hiervan is om te voorkomen dat in een later stadium feitelijke onjuistheden de basis zijn om conclusies en aanbevelingen op te baseren.

De kans is groot dat de gemeenteraad conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer overneemt. Na afloop van een rekenkameronderzoek, heeft de ambtelijke organisatie dan opnieuw te maken met de rekenkamer, namelijk bij het implementeren van deze aanbevelingen. Daarbij zien wij in toenemende mate dat de griffie daadwerkelijk in de gaten houdt of het college met de implementatie aan de slag is. Ook komt het voor dat rekenkamers zelf na bijvoorbeeld twee jaar kijken in hoeverre aanbevelingen zijn uitgevoerd en in welke mate dit tot resultaat heeft geleid.

De Lokale Rekenkamer

De Lokale Rekenkamer adviseert gemeenteraden bij de oprichting van een rekenkamer, begeleidt samenwerkingstrajecten tussen rekenkamers en verzorgt de werving en selectie van rekenkamerleden, detacheert ambtelijk secretarissen en onderzoekers en ondersteunt bestaande rekenkamers in hun functioneren. Elk jaar voert De Lokale Rekenkamer een

RekenkamerMonitor uit om inzicht te krijgen in de stand van zaken wat betreft rekenkamers in Nederland.

Meer informatie

De Lokale Rekenkamer is sinds haar oprichting in 2002 bij tweehonderd gemeenten en enkele provincies betrokken bij de inrichting van de rekenkamer(functie). Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

drs. R.M. (Roel) Freeke:
06 – 260 260 19 freeke@delokalerekenkamer.nl

drs. G.T. (Geeske) Wildeman:
06 – 26 23 23 67
wildeman@delokalerekenkamer.nl.

De Lokale Rekenkamer bv
Postbus 85203
3508 AE Utrecht
[T] 030 – 670 12 36
[F] 030 – 262 34 38
[I] www.delokalerekenkamer.nl
[E] info@delokalerekenkamer.nl

Van Elzinga tot Wet dualisering gemeentebestuur

De staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (de zogenaamde commissie Elzinga) kwam in 2000 in haar rapport met het advies om gemeenteraden zelf de keuze te laten of zij al dan niet over gaan tot de instelling van een rekenkamer. Als de keuze gemaakt wordt voor een rekenkamer dan dient deze volgens de commissie wel aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Zo stelt de commissie dat het hoofd van de rekenkamer onafhankelijk moet worden aangesteld voor een vaste periode, en dat de rekenkamer zelf moet kunnen bepalen of en waarnaar er onderzoek wordt gedaan en op welke wijze hiervan verslag wordt gedaan.

In het voorjaar van 2001 stuurde het kabinet een ontwerp-wetsvoorstel naar de Tweede Kamer dat verder ging dan de voorstellen van Elzinga. Het kabinet stelde voor om de rekenkamer verplicht in te voeren in alle gemeenten omdat het de positie van de raad zou versterken en de rapporten van de rekenkamers aanknopingspunt konden zijn voor het afleggen van rekenschap aan de burgers. Daarnaast pleitte de regering voor een onafhankelijke rekenkamer, dus een gemeentelijke rekenkamer waar geen raadsleden zitting in hebben met eigenstandige ambtelijke ondersteuning. Om te voorkomen dat deze voorwaarden het praktisch moeilijk maken voor kleinere gemeenten om de rekenkamer vorm te geven, bood het kabinet de mogelijkheid van de instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer.

Dat het kabinet met dit voorstel een stap te ver – of in ieder geval te snel – ging, bleek uit het resultaat van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Daar sneuvelde de verplichting voor het instellen van de rekenkamer zoals deze door het kabinet werd beoogd. Een gemeente kan nu een volledig onafhankelijke rekenkamer instellen. Als een gemeente dat niet doet, is zij verplicht om de rekenkamerfunctie vorm te geven. Deze rekenkamerfunctie heeft dezelfde wettelijke taken en bevoegdheden als de rekenkamer, maar is niet verplicht onafhankelijk. De rekenkamerfunctie wordt ingesteld bij verordening en kan dus resulteren in een rekenkamercommissie, waar ook raadsleden zitting in hebben. Maar een rekenkamerfunctie kan ook een rekenkamer zijn met een onafhankelijke samenstelling.