



Startnotitie Rekenkamer(commissie) West Betuwe

Notitie t.b.v. de Raadswerkgroep Middelen van 5 februari 2018

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Leeswijzer	3
3. Relevante achtergronden van de regeling in de Gemeentewet en toekomstige ontwikkelingen.....	4
3.1 Aanleiding voor regeling in Gemeentewet rond de rekenkamer en rekenkamerfunctie	4
3.2 Zwakke positie rekenkamerfunctie	4
3.3 Aanscherping van de regeling in de Gemeentewet?.....	4
4. Rekenkamer of rekenkamercommissie: denkbare modellen	6
4.1 Verschillen tussen een rekenkamer en rekenkamercommissie	6
4.2 Modellen voor een rekenkamer	7
4.3 Modellen voor de rekenkamerfunctie	7
4.4 Gekozen invulling binnen de GNL-gemeenten	8
5. Verkenning van denkbare motieven voor het maken van een keuze uit de modellen	9
5.1 Rekenkamer of rekenkamercommissie?	9
5.2 Gemeenschappelijke rekenkamer of rekenkamercommissie?	9
5.3 Budget rekenkamer of rekenkamercommissie en vergoeding leden	10
5.4 Benoemingstermijn	11
5.5 Aantal leden en ambtelijke ondersteuning van de rekenkamer(commissie)	11
6. Vragen voor de bijeenkomst van de raads werkgroep op 5 februari 2018	12

1. Inleiding

Volgens het Plan van aanpak raden en griffies wordt van de Raadswerkgroep Middelen verwacht dat zij advies uitbrengt over de invulling van de rekenkamer(functie) voor de nieuwe gemeente West Betuwe. Deze notitie vormt een aanzet voor de discussie daarover.

De drie fusiegemeenten beschikken thans over een rekenkamercommissie. De besluiten tot het instellen van deze commissies vervallen met ingang van 1 januari 2019.¹ Zij kunnen volgens de wet binnen een maand daarna weer geheel of gedeeltelijk geldend worden verklaard. Veel logischer is het echter als de raad van de nieuwe gemeente straks een nieuwe regeling vaststelt.

Vanaf 2006 is het in stand houden van een rekenkamer of rekenkamerfunctie verplicht voor iedere gemeente. De Gemeentewet bepaalt in artikel 81a dat de gemeenteraad een rekenkamer in kan stellen. Zo'n rekenkamer bestaat geheel uit externe en onafhankelijke leden, zonder verdere binding met de gemeente, en wordt beheerst door een vrij gedetailleerd wettelijk kader.

Indien de raad niet voor een rekenkamer kiest, is hij verplicht om bij verordening regels vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie (art. 81 oa). In het laatstbedoelde geval wordt dan vrijwel altijd gekozen voor de instelling van een rekenkamercommissie. In zo'n commissie kunnen ook raadsleden zitting hebben, maar soms bestaan dergelijke commissies ook volledig uit externen.

Hoewel de Gemeentewet ook enkele regels geeft voor de inrichting en werkwijze van de rekenkamercommissie, bestaat bij de vormgeving in de praktijk veel meer vrijheid. De drie fusiegemeenten hebben in het verleden voor een rekenkamercommissie gekozen, waarbij de uitwerking per gemeente overigens verschilt. Die verschillen komen in het vervolg van deze notitie nog aan de orde.

Met de verplichting tot het instellen van een rekenkamer(commissie) heeft de wetgever beoogd de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende functie te versterken. De rekenkamer(commissie) heeft de wettelijke taak onderzoek te doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

Gemeentelijke herindeling leidt in de praktijk soms tot een rekenkamervacuüm. Soms stoppen gemeenten al lang voor de herindeling met hun rekenkamer(commissie). Na het herindelingsproces duurt het soms enkele jaren voordat een rekenkamer(commissie) operationeel is, zoals de ervaringen in enkele herindelingsgemeenten hebben geleerd.

Het is daarom een goede zaak dat nu al wordt nagedacht over de uitwerking van dit onderwerp, mede omdat een gemeenteraad juist in de periode rond een gemeentelijke herindeling vaak belangrijke beleidsbeslissingen moet nemen.

2. Leeswijzer

In Hoofdstuk 3 wordt eerst ingegaan op de achtergronden van de regeling in de Gemeentewet, waarna stilgestaan wordt bij wijzigingen in het wettelijk kader die mogelijk in de toekomst zullen plaatsvinden.

Hoofdstuk 4 beschrijft de verschillende modellen waaruit een keuze kan worden gemaakt, waarbij ook de huidige rekenkamercommissies van de drie gemeenten de revue passeren.

Hoofdstuk 5 geeft aan welke motieven een rol kunnen spelen bij het kiezen van een geschikt model voor West Betuwe en gaat daarnaast in op andere relevante zaken, zoals het budget voor de rekenkamer(commissie), de benoemingstermijn, het aantal leden en de ambtelijke ondersteuning.

Hoofdstuk 6 formuleert een aantal vragen die in de bijeenkomst van de raadswerkgroep van 5 februari 2018 aan de orde kunnen komen. De bedoeling is dat de input wordt verwerkt in een eindproduct dat zal worden geagendeerd voor de volgende vergadering van de raadswerkgroep op 14 mei 2018.

In de vergaderapp zullen enkele achtergronddocumenten worden geplaatst, omdat het moeilijk is om in deze notitie uitgebreid op alle aspecten in te gaan. Daarbij gaat het onder meer om een handreiking van de VNG voor de invulling van de rekenkamer(functie) en enkele rapportages en evaluaties die voor het onderwerp

¹ Artikel 31 Wet Arhi.

interessant kunnen zijn. Kennisneming van die achtergronddocumenten is op zich niet nodig voor een zinvolle deelname aan de discussie in de raads werkgroep, maar kan wellicht toch nuttig zijn.

3. Relevante achtergronden van de regeling in de Gemeentewet en toekomstige ontwikkelingen

3.1 Aanleiding voor regeling in Gemeentewet rond de rekenkamer en rekenkamerfunctie

In 2002 trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. Deze wet bracht met zich mee dat de gemeenten met ingang van 2006 een rekenkamer of rekenkamerfunctie moesten hebben. Volgens de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, die de dualiseringsoperatie heeft voorbereid, moesten de rollen en verantwoordelijkheden van het college van B&W en gemeenteraad strikter gescheiden worden. Het college moest zich sterker profileren als het dagelijks bestuur van de gemeente; de raad werd geacht zich nadrukkelijk te concentreren op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Om raden daartoe in staat te stellen werden bestaande instrumenten versterkt en kreeg de raad de beschikking over enkele nieuwe instrumenten. Naast eigen ambtelijke ondersteuning, in de vorm van een griffie(r), werd de instelling van een rekenkamer of rekenkamerfunctie verplicht gesteld.

Hoewel de Staatscommissie de gemeenten een bepaalde ruimte wilde bieden voor een eigen invulling, gaf het wetsvoorstel aan dat elke gemeente een onafhankelijke rekenkamer moesten hebben. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd bij amendement de mogelijkheid gecreëerd om naast een onafhankelijke rekenkamer ook andere invullingen van de rekenkamerfunctie mogelijk te maken. Voor zo'n andere invulling moest de raad een verordening vaststellen. In de praktijk werd in zulke gevallen vrijwel altijd gekozen voor een rekenkamercommissie, een commissie op grond van artikel 84 van de Gemeentewet.

3.2 Zwakke positie rekenkamerfunctie

In 2011 voerde Berenschot, in opdracht van het ministerie van BZK, een evaluatie van het functioneren van de provinciale en gemeentelijke rekenkamer(commissie)s uit. In de rapportage² concludeert Berenschot onder andere dat de relatie met gemeenteraden de nodige aandacht behoeft. Raadsleden blijken niet altijd positief te denken over het functioneren van rekenkamer(commissie)s. Sommigen zijn van mening dat de onderzoeken van rekenkamer(commissie)s onvoldoende praktijkgericht zijn, waardoor de resultaten niet altijd even bruikbaar zijn voor zowel de raad, het college als het ambtelijk apparaat.

In 2013 werd door Stibabo in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) het rapport 'De staat van de rekenkamer' uitgebracht.³ In deze rapportage wordt vastgesteld dat in 2013 in 35 gemeenten de rekenkamer(commissie) structureel of tijdelijk 'sliep'. In die gemeenten doen rekenkamer(commissie)s geen onderzoek naar het gevoerde bestuur. Daarnaast wordt in het rapport geconcludeerd dat het (gemiddelde) budget al jaren daalt. In enkele gemeenten blijkt dat het budget van de rekenkamer(commissie) zover is gedaald dat de rekenkamer(commissie) haar taak niet meer kan uitvoeren. Volgens een latere inventarisatie van Berenschot, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, was er eind 2014 in 8% van de gemeenten sprake van een inactieve/slapende rekenkamer(commissie) en was het gemiddelde budget nog verder gedaald.

3.3 Aanscherping van de regeling in de Gemeentewet?

In het najaar van 2014 nam de Tweede Kamer een door het kamerlid Fokke ingediende motie aan, waarin werd aangegeven dat met name kleinere gemeenten over een niet of nauwelijks functionerende rekenkamerfunctie beschikten. Door de toegenomen decentralisatie van taken en de bijbehorende

² Ronald van der Mark, André Oostdijk, Rachel Beerepoot en Hessel Heins, 'Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers'. Den Haag, 2011. De evaluatie kan eventueel worden ingezien via de vergaderapp.

³ .O. de Jong, J.R. Lunsing, E. Fogl, F. Haven, De Staat van de Rekenkamer, 2013. Ook deze rapportage is op de vergaderapp te vinden.

geldstromen was dat zorgelijk. Daarom bevatte de motie een oproep aan de minister om met een actieplan te komen om substantieel meer gemeenschappelijke rekenkamers te realiseren.

Minister Plasterk gaf in een kamerbrief van 7 juli 2015 aan hoe hij dit wilde realiseren. Allereerst wilde hij de bepalingen omtrent de rekenkamerfunctie uit de Gemeentewet schrappen, waardoor alle gemeentes verplicht een onafhankelijke rekenkamer moesten hebben. Aan die verplichting kon bijvoorbeeld ook vorm worden gegeven door de instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer, maar een rekenkamercommissie zou niet langer tot de mogelijkheden behoren. Daarnaast moest volgens Plasterk geïnvesteerd worden in het verbeteren van de kwaliteit van het rekenkamerwerk. In overleg met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVVR) en de VNG wilde hij zorgdragen voor ondersteuningsmaatregelen (bijvoorbeeld specifieke cursussen) en werken aan een systeem van collegiale toetsing door rekenkamers onderling. Ook moesten andere onderdelen van de gemeente beter worden geïnformeerd over het belang van de rekenkamer.

Bij brief van 3 november 2015 heeft de Algemene Rekenkamer laten weten de keuze voor onafhankelijke lokale rekenkamers te onderschrijven. Volgens dat orgaan moest iedere schijn van belangenverstrengeling en kans op 'kleuring' van rekenkameronderzoek door deelname van raadsleden in een rekenkamercommissie worden vermeden.

Tijdens de schriftelijke behandeling van de kamerbrief en tijdens een bespreking daarvan in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 8 maart 2017 was veel kritiek te horen op het actieplan. Zo waren de VVD, D66 en het CDA van mening dat teveel inbreuk werd gemaakt op de autonome positie van gemeenten en dat er ook veel rekenkamercommissies met raadsleden waren die wel goed functioneerden en nu ten onrechte in de ban werden gedaan. Daarbij werd erop gewezen dat de betrokkenheid van raadsleden bij een rekenkamercommissie juist ook een kracht kan zijn.

Volgens de minister zou een adviserend lidmaatschap van raadsleden wel een passende methode zijn om aan een zinvolle betrokkenheid van raadsleden vorm te geven. Zo'n adviserend lidmaatschap houdt in dat raadsleden kunnen meedenken over de onderzoeksprogrammering en de wijze waarop de rekenkamer haar rapporten presenteert aan de raad. Adviserende leden mochten volgens de minister echter geen stem hebben in het vaststellen van de onderzoeksprogrammering, de onderzoeksfase of bij het vaststellen van rapporten, aanbevelingen en conclusies. Voorkomen moest worden dat de rekenkamer onderwerp wordt van politiek debat of dat de rekenkamer in lastige situaties geraakt als raadsleden rekenkamerrapporten moeten bespreken bij de opstelling waarvan zij zelf betrokken zijn geweest.

In het regeerakkoord 2017-2021 komt dit onderwerp niet terug en even leek het erop dat het van de radar was verdwenen. Tijdens de behandeling van de begroting 2018 van het ministerie van BZK is vanuit de Tweede Kamer gevraagd om informatie over de stand van zaken rond de uitvoering van het actieplan lokale rekenkamers. Uit de beantwoording blijkt dat momenteel gewerkt wordt aan een wetsvoorstel dat als doel heeft de positie van lokale rekenkamers verder te versterken, door het verplicht stellen van de onafhankelijke rekenkamer in alle gemeenten, waarbij aansluiting bij een gemeenschappelijke rekenkamer een van de opties is. Wel wordt daarbij aangegeven dat samen met de gemeenten zal worden bezien op welke wijze hierbij ook ruimte kan zijn voor lokaal maatwerk en differentiatie. Getracht is om via het ministerie wat meer duidelijkheid te verkrijgen over de termijn waarop de nieuwe wetgeving valt te verwachten en over de inhoud van het wetsvoorstel. Daarbij werd echter aangegeven dat er momenteel niet meer bekend is.

Op basis van de reacties op de kamerbrief van 7 juli 2015 is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre een afschaffing van de rekenkamercommissie op voldoende politiek draagvlak kan rekenen. Het aangekondigde wetgevende initiatief en het verloop van de behandeling zullen moeten worden afgewacht. Als de instelling van een rekenkamer inderdaad verplicht wordt, mag normaliter worden verwacht dat er een overgangstermijn wordt geboden om de lokale invulling in overeenstemming te brengen met het nieuwe wettelijke regiem.

4. Rekenkamer of rekenkamercommissie: denkbare modellen

4.1 Verschillen tussen een rekenkamer en rekenkamercommissie

De praktijk leert dat de grotere gemeenten veelal kiezen voor een rekenkamer, terwijl de minder grote uit oogpunt van kostenbeheersing -en vaak ook uit overwegingen van flexibiliteit- kiezen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie door een rekenkamercommissie, dit al dan niet in de vorm van een samenwerkingsverband met andere gemeenten.

De rekenkamer kent een vrij sterke wettelijke verankering, waardoor er weinig ruimte is voor lokale accenten. Voor de rekenkamerfunctie geldt een beperkt aantal wettelijke voorschriften, waardoor er veel meer ruimte bestaat om daar naar eigen inzicht vorm aan te geven. Vrijwel altijd wordt daarbij gekozen voor een rekenkamercommissie, maar zo'n commissie kent een groot aantal verschijningsvormen. De bevoegdheden van de rekenkamercommissie, de samenstelling en de ambtelijke ondersteuning moeten door de raad in een verordening worden geregeld. Wel verklaart de Gemeentewet een aantal voorschriften die voor de rekenkamer gelden van overeenkomstige toepassing op de rekenkamercommissie (artikel 81oa leden 2 en 3).

De onderstaande tabel bevat een beschrijving van de verschillen tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie:

Wettelijk voorgeschreven	Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Taken	Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken (geen controle jaarrekening)	Gelijk aan de Rekenkamer
Bevoegdheden	Informatie binnen de gemeente: - Documenten - Inlichtingen Van derden: - Documenten	Gelijk aan de Rekenkamer
Rapportageverplichting	- Rapportage bevindingen vastleggen - Wederhoor - Jaarverslag opstellen	Gelijk aan de Rekenkamer
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal. Eenhoofdig is directiemodel, Collegiaal bestaat uit minimaal twee leden. Raadsleden kunnen geen zitting hebben in de Rekenkamer	Vrij, niet geregeld bij wet
Benoeming	Benoeming voor zes jaar	Vrij, niet geregeld bij wet
Ontslag	Ontslag alleen op basis van wettelijk bepaalde ontslaggronden	Vrij, niet geregeld bij wet
Lidmaatschap raads- of commissieleden	Onverenigbaar	Vrij
Budget	De raad stelt na overleg met de Rekenkamer de nodige middelen beschikbaar	Vrij
Ambtelijke ondersteuning	Ambtenaren die werkzaamheden verrichten voor de rekenkamer verrichten niet tevens werkzaamheden voor een ander orgaan van de gemeente	Vrij. De griffier kan bijvoorbeeld wel de rekenkamercommissie ondersteunen, maar niet de rekenkamer.

Keuze van onderwerpen	Bepaalt de Rekenkamer zelf. De raad kan wel de Rekenkamer verzoeken een onderzoek te doen. Zo'n verzoek mag uitsluitend op goede gronden terzijde worden gelegd.	Gelijk aan de Rekenkamer
-----------------------	--	--------------------------

Het meest wezenlijke verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie is dat raadsleden in dezelfde gemeente niet ook lid kunnen zijn van een rekenkamer. Tussen een rekenkamer en een volledig externe rekenkamercommissie bestaan nauwelijks relevante verschillen, zeker als de leden van de volledig externe commissie voor een periode van zes jaar worden benoemd (verplichte benoemingstermijn bij rekenkamer). Een belangrijk verschil blijft wel dat de ambtelijke ondersteuning van een rekenkamer moet worden geleverd door (een) ambtena(a)r(en) die verder geen werkzaamheden verricht(en) voor een ander orgaan van de gemeente. Zo kan een griffier wel een rekenkamercommissie ondersteunen, maar niet de rekenkamer.

4.2 Modellen voor een rekenkamer

Volgens een in 2015 gehouden inventarisatie die door Berenschot in opdracht van het Ministerie van BZK is uitgevoerd, is er in 14% van de gemeenten sprake van een rekenkamer. Het gaat vaak om de wat grotere gemeenten. Voor de helft van de gemeenten met een rekenkamer (7% van alle gemeenten) betreft het een model met een meerhoofdig college, uitsluitend bestaande uit mensen die geen directe banden met die gemeente hebben. In de andere variant (wederom in 7% van alle gemeenten) bestaat de rekenkamer uit één persoon die ook de uitvoering van de onderzoeken (al dan niet ondersteund door een extern bureau) ter hand neemt. Dit wordt wel het 'directeursmodel' genoemd.

Voor de rekenkamer (altijd extern) geldt dat er twee mogelijkheden zijn bij de samenstelling:

1. Een directeursmodel.

De rekenkamer met een directeursmodel is een eenhoofdige rekenkamer. Het enige lid van de rekenkamer is de directeur. Deze directeur beschikt over eigen personeel in de vorm van één of meerdere onderzoekers. Eventueel kan een onderzoek ook worden uitbesteed. De Gemeentewet schrijft voor dat er bij de keuze voor een eenhoofdige rekenkamer ook een plaatsvervanger moet worden benoemd.

2. Een collegiaal model

In dit model bestaat de Rekenkamer uit meerdere externe leden. Hierbij kan de begeleiding van onderzoek onder meerdere leden verdeeld worden. Daarnaast bestaat ook hier de mogelijkheid om onderzoek uit te besteden.

3. Gemeenschappelijke rekenkamer

Een rekenkamer die voor meerdere gemeenten werkt, hetzij op basis van een gemeenschappelijke regeling of een bestuursconvenant dan wel op grond van een personele unie. Daarbij kan het om een directeursmodel of om een collegiaal model gaan.

4.3 Modellen voor de rekenkamerfunctie

Uit de hierboven aangestipte inventarisatie van Berenschot blijkt dat in 2015 in 86% van de gemeenten geen rekenkamer functioneert. Daar wordt dus op andere wijze invulling gegeven aan de rekenkamerfunctie. In de meeste gevallen hanteert men een commissiemodel met louter externe bestuursleden (42% van alle gemeenten). In ongeveer een kwart van de gemeenten (26%) is sprake van een rekenkamercommissie met externe leden én raadsleden. In 6% van de gemeenten bestaat de rekenkamercommissie uit louter raadsleden. In de resterende gemeenten is overwegend sprake van een inactieve ('slapende') rekenkamercommissie. Dit betekent dat er op papier wel een commissie is, maar dat vacatures bijvoorbeeld niet worden ingevuld of de commissie geen budget heeft om onderzoeken in gang te zetten. Deze 'slapende' rekenkamers staan op gespannen voet met de geest van de Gemeentewet, maar die wet kent hierop geen directe sanctie.

Voor de invulling van de rekenkamerfunctie bestaan de volgende modellen:

1. Directeursmodel

Wanneer de gemeenteraad ervoor kiest om de rekenkamerfunctie te laten uitoefenen door één persoon, dan is er sprake van een directeursmodel. Vrijwel altijd zal het om een externe functionaris gaan.

2. Externe commissie.

De commissie bestaat volledig uit externe leden.

3. Gemengd model.

In dit model hebben naast externe leden ook interne leden zitting (raadsleden). Veelal is de voorzitter een extern lid.

4. Intern model.

Van een intern model is sprake als de rekenkamercommissie volledig bestaat uit interne leden (raadsleden). Ook de voorzitter van een dergelijke commissie is dus altijd een raadslid.

5. Gemeenschappelijke rekenkamercommissie

Dit is een rekenkamercommissie die voor meerdere gemeenten werkt, hetzij op basis van een gemeenschappelijke regeling of een bestuursconvenant dan wel op grond van een personele unie. Het zal daarbij normaliter gaan om een directeursmodel of om een externe commissie.

6. Andere modellen

In enkele gemeenten heeft men de rekenkamerfunctie toebedeeld aan het presidium of aan een van de reguliere raadscommissies. Uit het in noot 3 bedoelde rapport 'De staat van de rekenkamer' bleek dat bij een dergelijke keuze de output in de vorm van rapporten vrijwel nihil was. Het lijkt erop dat de keuze voor zo'n model vooral wordt ingegeven door de wens om op een minimale wijze aan de wettelijke verplichting te voldoen. Het zijn vooral dit soort invullingen die hebben geleid tot de nog niet afgeronde discussie over een aanscherping van de wettelijke regeling. Voor West Betuwe lijkt een dergelijke invulling dan ook geen serieuze optie.

De in de praktijk bestaande verschillen in samenstelling en organisatievorm worden in een rapport van Berenschot⁴ geschetst en dat bureau heeft onderzocht of die van invloed zijn op het functioneren en de effectiviteit van de rekenkamer(commissie). Dat blijkt niet het geval: de onderzoekers stellen vast dat het vooral de 'zachte factoren' zijn, zoals betrokkenheid, politiek gevoel, stijl van opereren en cultuur die de effectiviteit van de rekenkamer(commissie) bepalen.

4.4 Gekozen invulling binnen de GNL-gemeenten

In de tabel op bijlage 1 is aangegeven hoe de drie gemeenten momenteel de rekenkamerfunctie hebben ingevuld. Zowel in Neerijnen als in Geldermalsen is gekozen voor een externe rekenkamercommissie die in beide gemeenten uit drie leden bestaat. In beide gevallen wordt de commissie ondersteund door de griffier. Een verschil is dat de leden van de commissie van Geldermalsen voor de duur van zes jaar worden benoemd; in Neerijnen geldt een benoemingsduur van vier jaar.

De rekenkamercommissie van Neerijnen is overigens al enige tijd inactief. Medio 2015 heeft het presidium besloten voorlopig niet over te gaan tot de invulling van twee vacatures in de commissie. Dit mede met het oog op de komende herindeling en in de aanloop daar naar een eventuele samenwerking/samenvoeging van de drie rekenkamercommissies van de GNL-gemeenten. Inmiddels is ook de benoemingstermijn van het derde lid verstreken.

Lingewaal kent een gemengde commissie, bestaande uit drie raadsleden en een onafhankelijke externe voorzitter, werkzaam bij het adviesbureau Necker van Naem. Ook het secretariaat van die commissie wordt vanuit dat adviesbureau ingevuld en ook de onderzoekscapaciteit wordt van dat bureau betrokken. De verordening koppelt de zittingsduur van de commissieleden die tevens raadsleden zijn aan de zittingsduur

⁴ Zie noot 2. Het rapport is in te zien via de vergaderapp.

van de raad. Voor de voorzitter noemt de verordening geen benoemingstermijn, maar de raad van Lingewaal heeft in het verleden aan het benoemingsbesluit wel een termijn gekoppeld.⁵

5. Verkenning van denkbare motieven voor het maken van een keuze uit de modellen

5.1 Rekenkamer of rekenkamercommissie?

Bij het antwoord op deze vraag kunnen verschillende motieven een rol spelen. Geprobeerd is deze zo neutraal mogelijk weer te geven. Het is immers aan de raadswerkgroep om een keuze te maken.

1. De principiële vraag of raadsleden direct invloed op de werkzaamheden van een controle-instrument als de rekenkamer(commissie) mogen (en willen) uitoefenen. Als raadsleden een grote invloed wensen op bijvoorbeeld de onderwerpkeuze of de presentatie van bevindingen dan valt een onafhankelijke rekenkamer af. Naarmate de raad meer directe invloed wenst, zal zij eerder kiezen voor een rekenkamercommissie die volledig uit raadsleden bestaat.⁶
2. De kwestie van het tijdsbeslag en de gewenste distantie. Tegenover het 'voordeel' van de directe invloed vanuit de raad staat het 'nadeel' dat het zitting nemen in de commissie veel tijd kost. Daarnaast dreigt het gevaar van het 'politiseren' van de rekenkamercommissie en de 'kleuring' van haar rapporten.
3. Het financiële aspect. Een onafhankelijke rekenkamer met ambtelijk personeel pakt duurder uit dan een rekenkamercommissie, wanneer die commissie geheel of gedeeltelijk uit raadsleden bestaat.
4. Gebondenheid aan benoemingstermijnen. Bij de keuze voor een onafhankelijke rekenkamer is de gemeenteraad gebonden aan een benoemingstermijn van 6 jaar voor elk van de leden. Bij een rekenkamercommissie kan de gemeenteraad zelf de benoemingstermijnen bepalen, waardoor de gemeenteraad leden kan benoemen voor een kortere termijn. Hiermee hebben gemeenteraden een instrument in handen om, bij ongewenste ontwikkelingen binnen of rondom de rekenkamercommissie, eerder in te grijpen.
5. De houdbaarheid van de gekozen oplossing op de wat langere termijn, tegen de achtergrond van eventuele toekomstige wettelijke ontwikkelingen.

5.2 Gemeenschappelijke rekenkamer of rekenkamercommissie?

Een gemeenschappelijke rekenkamer(commissie) kan op drie verschillende manieren vorm krijgen:

1. Via een gemeenschappelijke regeling
2. Op grond van een bestuursconvenant
3. Op grond van een personele unie

Volgens het rapport 'De staat van de rekenkamer'⁷ hadden in 2013 162 gemeenten een gezamenlijke rekenkamer, hetgeen neerkomt op zo'n 40%.

In veruit de meeste gevallen gaat het om samenwerking in een personele unie, wat juridisch betekent dat iedere gemeente een eigen rekenkamer heeft, maar dat een vergelijkbare verordening wordt vastgesteld en dat iedere gemeente dezelfde rekenkamerleden benoemt.

⁵ De voorzitter is in mei 2012 benoemd voor de periode tot uiterlijk 31 december 2017, welke benoeming in de raadsvergadering van december 2017 is verlengd tot 31 december 2018.

⁶ Overigens kunnen eventueel extra waarborgen worden getroffen om de betrokkenheid van de raad te borgen bij de keuze voor een rekenkamer of een volledig externe commissie. De raad kan sowieso onderzoeksvoorstellen doen die alleen op goede gronden mogen worden afgewezen. Daarnaast zijn er vanuit de raden ook wel programmaraden of klankbordgroepen ingesteld die meedenken bij zaken als onderwerpkeuze, presentatie, evaluatie van onderzoeken e.d. Ook een presidium zou een dergelijke rol kunnen vervullen.

⁷ Zie noot 3.

In de directe omgeving van Lingewaal ken ik geen voorbeelden van gemeenschappelijke rekenkamer(s)(commissies) waar West Betuwe bij zou kunnen aanhaken. Op zich zou het niet ondenkbaar zijn om (de rekenkamer van) een bestaande gemeente te benaderen, met een verzoek om samenwerking.

In de literatuur worden onder meer de volgende voordelen genoemd van een gemeenschappelijke rekenkamer (commissie):

- het financiële argument: het wordt mogelijk kosten te delen.
- grotere mate van professionaliteit en kwalitatief betere adviezen.
- een onderzoek kan voor meerdere gemeenten relevant zijn en onderlinge vergelijking (benchmarking) wordt mogelijk

Ook worden soms nadelen genoemd:

- afhankelijk van de schaal waarop de samenwerking functioneert, kan het beeld ontstaan dat de rekenkamer(commissie) meer op afstand functioneert en geen oog heeft voor wat er daadwerkelijk in de gemeente leeft. Het ambitieniveau van een rekenkamer is veelal één of maximaal twee onderzoeken per jaar. Bij het werken voor meer dan één gemeente kan een rekenkamer zeker een jaar uit beeld zijn. In de doorlooptijd van het onderzoek gaat de meeste aandacht uit naar het feitelijke onderzoek en niet naar communicatie met de raden.
- de samenwerking vertoont nogal eens scheuren op het moment dat er zaken spelen rond de continuïteit, bijvoorbeeld het vertrek van een van de participerende gemeenten.⁸

De vraag in hoeverre deze voordelen en nadelen daadwerkelijk aan de oppervlakte treden, hangt ook af van de schaal en de vorm van de samenwerking. Wanneer de samenwerking beperkt wordt tot twee gemeenten zullen zij naar verwachting minder pregnant zijn.

5.3 Budget rekenkamer of rekenkamercommissie en vergoeding leden

Voor de rekenkamer is wettelijk vastgesteld dat het budget, na overleg met de rekenkamer, door de raad moet worden vastgesteld (artikel 81j Gemeentewet⁹). Het gemiddelde rekenkamerbudget bedroeg in 2013 zo'n € 45.000 per jaar.¹⁰ Vaak wordt een bedrag van € 1 per inwoner als vuistregel aangehouden, terwijl voorts opvalt dat veel budgetten zich rond de € 25.000 bevinden.¹¹

Het budget dient uiteraard niet alleen ter dekking van de onderzoekskosten, maar ook voor de vergoeding van de vacatiegelden voor de leden en soms ook voor de ambtelijke ondersteuning, al komen laatst bedoelde kosten in de praktijk vaak uit het griffiebudget.¹² In de praktijk blijft van een budget van € 25.000 gemiddeld zo'n € 16.500 over voor de daadwerkelijke onderzoekskosten, mits op andere wijze wordt gezien in dekking van de kosten van ambtelijke ondersteuning.

Artikel 81k Gemeentewet geeft aan dat de leden van de rekenkamer een bij verordening vastgestelde vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten.

Op de externe leden van de rekenkamercommissie zijn de artikelen 96 en 97 van de Gemeentewet van toepassing, waarin -kort gezegd- wordt bepaald dat zij op basis van een vast te stellen verordening een vergoeding kunnen ontvangen voor het bijwonen van vergaderingen en voor reis- en eventuele verblijfkosten.

Artikel 15 van het Rechtspositiebesluit raadsleden en commissieleden biedt de mogelijkheid om de

⁸ Het in noot 3 genoemde rapport 'De staat van de rekenkamer' meldt dat bij alle rekenkamers waarbij frictie-inactiviteit is waargenomen sprake was van het oprichten van, of het in- of uittreden bij een gezamenlijke rekenkamer.

⁹ 'De raad stelt, na overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen ter beschikking voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden.'

¹⁰ Dit wordt sterk omhooggetrokken door enkele rekenkamers van zeer grote gemeenten, waaronder Amsterdam met een budget van € 1,8 miljoen in 2013.

¹¹ Aldus het rapport 'De staat van de rekenkamer'. Daarin wordt opgemerkt dat het budget tenminste € 5.000 moet zijn, om de externe leden te kunnen honoreren en tenminste eens per twee jaar een klein onderzoek te kunnen uitvoeren. Wanneer het budget nog lager is, is van een serieuze rekenkamer(commissie) geen sprake.

¹² Geldermalsen rekent de kosten van de ambtelijke ondersteuning toe aan de rekenkamercommissie. Neerijnen doet dit niet. In Lingewaal maken deze kosten deel uit van de vergoeding die aan Necker van Naem wordt betaald, welk bureau ook de secretaris van de rekenkamercommissie levert.

vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen hoger vast te stellen dan de voor commissieleden gebruikelijke bedragen. Het moet dan gaan om personen die zijn aangetrokken op grond van een bijzondere beroepsmatige deskundigheid of om situaties waarin de reguliere vergoeding niet in een redelijke verhouding staat tot de zwaarte van de taak en de omvang van de arbeid. Dit artikel pleegt ten aanzien van de externe leden van een rekenkamercommissie te worden toegepast, om een hogere vergoeding te kunnen bieden dan de reguliere. Soms gaat het daarbij om een vergoeding per maand, maar ook kan het gaan om een vergoeding per bijgewoonde vergadering.

Geldermalsen kent een vergoeding per vergadering van € 200,- voor de voorzitter en € 175,- voor de overige leden. In Neerijnen geldt zowel voor de voorzitter als voor de leden een vergoeding van € 66,61 per vergadering. Reiskosten worden in beide gemeenten vergoed op basis van € 0,19 per kilometer. Lingewaal betaalt aan het adviesbureau Necker van Naem een all-in vergoeding¹³, waarvoor vanuit het bureau zowel de voorzitter en de secretaris worden geleverd, naast de benodigde capaciteit voor het verrichten van onderzoek.

Daarnaast wordt in de praktijk ook wel gewerkt met aparte uurvergoedingen voor door de leden zelf verricht onderzoek. De VNG is van mening dat dit niet wenselijk is, gezien het risico op belangenverstrengeling, omdat een lid van de commissie op deze wijze een commercieel belang verkrijgt bij een onderzoek. Het is volgens de VNG daarom beter om te volstaan met een vaste vergoeding, waarin eventueel verdisconteerd kan worden dat de leden zelf bij toerbeurt eigen onderzoek verrichten. Daarnaast kunnen onderzoeken natuurlijk (deels) worden uitbesteed.

In Geldermalsen en Neerijnen heeft men er toch voor gekozen om onderzoek dat verricht wordt door de leden van de rekenkamercommissie te vergoeden. Die vergoeding bedraagt respectievelijk € 50,- en € 45,- per onderzoeksuur.

5.4 Benoemingstermijn

De leden van een rekenkamer worden volgens de Gemeentewet voor een termijn van zes jaar benoemd, waarna herbenoeming mogelijk is. Hiervan kan niet worden afgeweken. De reden voor de keuze van deze termijn is gelegen in het feit dat de termijn twee raadsperioden omvat, zodat de bemensing van de rekenkamer minder snel een politiek item wordt. Dat achtte de wetgever van belang in het licht van de onafhankelijkheid.

Voor de leden van de rekenkamercommissie bestaat geen wettelijke benoemingstermijn. Dit kan de raad zelf in de verordening regelen. In de praktijk varieert die termijn van één tot zes jaar.

Op het eerste gezicht zou na een herindeling benoeming van de leden voor een relatief korte periode aantrekkelijk kunnen zijn, om te 'weten wat voor vlees je in de kuip hebt'. De VNG geeft aan dat hier een risico in schuilt voor de onafhankelijkheid. De leden krijgen er aldus belang bij om kritische onderzoeken naar het functioneren van de gemeenteraad te vermijden en zo de kans op voortzetting van de relatie te vergroten.

5.5 Aantal leden en ambtelijke ondersteuning van de rekenkamer(commissie)

De onderstaande tabel geeft aan hoeveel leden de verschillende modellen kennen. Het gaat om gemiddelden. De tabel geeft voorts een indruk van de omvang van de benodigde ondersteuning. Dit biedt slechts een ruwe indicatie, want veel hangt natuurlijk af van het daadwerkelijke takenpakket van zo'n functionaris. In het directeursmodel is de gemiddelde formatie voor ondersteuning relatief laag, omdat de directeur vaak werkzaam is voor een adviesbureau en een deel van het werk dan binnen dat bureau wordt uitgevoerd. Het feit dat relatief minder formatie nodig is voor ambtelijke ondersteuning betekent dan niet dat de gemeente goedkoper uit is.

Model	aantal externe leden	aantal raadsleden	aantal fte ondersteuning
Rekenkamer of volledig externe commissie	3	0	0,25
Commissie uit raadsleden	0	5	0,15
Gemengde commissie	3	3	0,22
Directeursmodel	1	0	0,15

* Bron: het rapport 'De staat van de rekenkamer' (zie noot 3)

¹³ Zie ook bijlage 1.

6. Vragen voor de bijeenkomst van de raads werkgroep op 5 februari 2018

1. Wat zijn de ervaringen van de leden van de raads werkgroep met de huidige invulling van de rekenkamerfunctie binnen hun gemeente?
 - de gekozen vorm (externe commissie of gemengde commissie);
 - de betrokkenheid van de raadsleden;
 - de keuze van de onderwerpen;
 - de kwaliteit en bruikbaarheid van de rapportages;
 - de frequentie van de rapportages.
2. Bestaat er een voorkeur voor de instelling van een volledig externe rekenkamer of gaat de voorkeur uit naar een bepaalde vorm van een rekenkamercommissie?
3. Indien de voorkeur uitgaat naar een rekenkamercommissie, moet dit dan een volledig externe commissie zijn, dan wel een gemengde commissie of een commissie die alleen uit raadsleden bestaat?
4. Uit hoeveel leden moet de rekenkamer c.q. rekenkamercommissie bestaan?
5. Is een directeursmodel een aantrekkelijke optie?
6. Is het zoeken van aansluiting bij een gemeenschappelijke rekenkamer(commissie) een aantrekkelijke optie?
7. Langs welke wegen moet de betrokkenheid van de raadsleden bij het werk van de rekenkamer(commissie) worden geborgd?
8. Welke visie heeft de raads werkgroep op de invulling van de ambtelijke ondersteuning? Moet die plaatsvinden vanuit de griffie (niet mogelijk bij rekenkamer) of op andere wijze?
9. Moet de raads werkgroep c.q. het West Betuwe Beraad al een conceptverordening op de rekenkamer(commissie) voor de nieuwe gemeenteraad voorbereiden of laat zij dit over aan de nieuwe gemeenteraad van West Betuwe en volstaat zij met een advies op hoofdlijnen?
10. Moet de raads werkgroep c.q. het West Betuwe Beraad al uitspraken doen over het budget van de rekenkamer(commissie) of laat zij dit over aan de nieuwe gemeenteraad die het eventueel in samenspraak met de rekenkamer(commissie) kan bepalen?

Bijlage I Invulling van de rekenkamerfunctie in de GNL-gemeenten

	Model	aantal leden	Termijn benoeming	secretariaat	Bepaling onderwerp	Vergoeding externe leden	Budget*	Aantal onderzoeken
Neerijnen Wettelijke basis: Verordening gemeentelijke rekenkamer-commissie Neerijnen 2010	Externe commissie	Drie externe leden	Vier jaar	Door raad te benoemen ambtelijk secretaris. De griffier is als zodanig benoemd	Door commissie zelf/raad kan verzoek indienen dat de commissie alleen op goede gronden naast zich neer mag leggen	Conform de ex artikel 96 Gemeentewet vastgestelde verordening: € 66,61 per bijgewoone vergadering). Daarnaast € 45 per onderzoeksuur	Het budget is met ingang van 2015 teruggebracht naar € 6.000 (was € 11.750). De kosten van de ondersteuning door de griffier worden ten laste van het griffiebudget gebracht.	In de periode 2010-2015 heeft de commissie in totaal vijf rapporten uitgebracht
Geldermalsen Wettelijke basis: Verordening gemeentelijke rekenkamer-commissie uit 2003	Externe commissie	Drie externe leden	Zes jaar	Idem	Idem	Conform categorie 2 van de verordening Geldelijke voorzieningen raads- en commissie-leden: € 175 per vergadering voor extern lid en € 200 voor de voorzitter. Daarnaast € 50 per onderzoeksuur	Het daadwerkelijke onderzoeksbudget is met ingang van 2016 teruggebracht naar € 15.000 (was € 25.000). Daarnaast wordt het salaris van de griffier naar rato toegerekend aan het budget, naast wat kleinere kostenposten. Het totale budget bedraagt volgens de begroting 2018 € 48.886	In 2015 is een nieuwe commissie benoemd. Het is de bedoeling per jaar twee onderzoeken uit te voeren, een volwaardig rekenkamer-onderzoek aangevuld door een kleiner onderzoek (rekenkamerbrief, quickscan of nazorg-onderzoek)
Lingewaal Wettelijke basis: Verordening rekenkamer-commissie Lingewaal uit 2015	Gemengde commissie	Drie raadsleden en een externe voorzitter	Voor de raadsleden is de termijn gekoppeld aan de zittingsduur van de raad. Voor de benoeming van de voorzitter wordt geen termijn genoemd.	Door raad te benoemen ambtelijk secretaris. Het secretariaat wordt ingevuld door Necker van Naem via detachering.	Idem	Niet geregeld in verordening. De voorzitter wordt ingehuurd via Necker van Naem	Het budget bedraagt € 27.131. Dit is een all-in-vergoeding voor zowel de voorzitter, de secretaris als de onderzoekscapaciteit.	Sinds 2010 zijn acht volledige onderzoeksrapporten uitgebracht en daarnaast twee rekenkamerbrieven.

**Het budget is blijkens de - op dit punt eensluidende- verordeningen van de drie gemeenten bedoeld ter dekking van de volgende kosten:*

- de vergoedingen van de leden*
- de ambtelijk secretaris (In Neerijnen worden die kosten in de praktijk niet toegerekend aan het budget voor de rekenkamercommissie)*
- interne onderzoeksmedewerkers*
- externe deskundigen*
- eventuele overige uitgaven*