

**UIT ONDERZOEK
IS GEBLEKEN
DAT ONDERZOEKEN
VEEL LEUKER IS
DAN ANTWOORDEN
VINDEN**

Loesje

Partners 1248
0871 84 34444 www.loesje.nl

**Advies toekomst rekenkamer gemeente Renkum
Daan Nijland & Michael Rol**

November 2021

Advies toekomst rekenkamer gemeente Renkum

Inleiding

Bij de laatste herbenoeming van de leden van de rekenkamercommissie van de gemeente Renkum is aan deze leden de opdracht meegegeven om met een advies voor de toekomst te komen.

In dit document worden diverse gangbare modellen behandeld. Op basis van afwegingen ten aanzien van haalbaarheid en geschiktheid voor de gemeente geeft de rekenkamercommissie een advies.

De informatie en afwegingen zijn gebaseerd op beschikbare openbare informatie over rekenkamers. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie met diverse personen buiten de gemeente Renkum gesproken die betrokken zijn of zijn geweest bij diverse vormen van rekenkamers en rekenkameronderzoek. Voor de literatuurlijst en de namen en functies van geïnterviewde personen wordt verwezen naar de bijlage.

Met het oog op de invoering van de wet 'versterking Rekenkamers' waarin alleen nog sprake zal zijn van rekenkamers en niet meer van rekenkamercommissies, wordt in dit document alleen de term 'rekenkamer' gebruikt.

Leeswijzer

Om te beginnen schetsen wij hierna het advies over de toekomstige rekenkamerfunctie in de gemeente Renkum. De lezers die bekend zijn met de huidige rekenkamercommissie zullen snel concluderen dat het advies weinig afwijkt van de huidige opzet. Dat heeft twee verklaringen.

Ten eerste geeft de voorgenomen wetgeving in zekere zin juist minder opties dan tot op heden mogelijk was: de vorm van een 'commissie' vervalt bijvoorbeeld. Dan blijven over de rekenkamer en het directeursmodel; in hoofdstukken 2 en 3 gaan we daarop in.

Een tweede verklaring is dat de afgelopen jaren veel gemeentelijke taken worden uitgevoerd via gemeenschappelijke regelingen. Wij zien ook dat suggesties voor onderzoek regelmatig betrekking hebben op uitvoeringsorganisaties en verbonden partijen. De samenwerking die dat vraagt van rekenkamers is in de praktijk lastig. Wij adviseren desondanks geen gezamenlijke rekenkamer. Omdat het thema van belang is, besteden wij daar in hoofdstuk 4 wel aandacht aan.

De twee laatste hoofdstukken geven onze bespiegelingen over de huidige en de toekomstige rekenkamerfunctie in de gemeente Renkum. Dat zijn de overwegingen waarmee wij tot ons advies zijn gekomen.

Inhoud

1. Advies toekomst rekenkamer gemeente Renkum	4
2. De rekenkamer	7
3. Directeursmodel	8
4. Gezamenlijke rekenkamer	10
5. Bespiegelingen huidige Renkumse model	13
6. Bespiegelingen toekomstig Renkumse model	15
Missie rekenkamer.....	15
Kernwaarden rekenkamer.....	15
De toekomstige rekenkamer investeert in lokale bekendheid.....	15
De rekenkamer verenigt een variatie aan kennis en ervaring in zich.....	15
De rekenkamer stelt zich onafhankelijk op.....	15
De rekenkamer voert ieder jaar minstens één groot onderzoek uit.....	15
Bijlage 1 Uitbesteden van de rekenkamer(funcctie)	16
Bijlage 2 Honorering leden voor verrichten onderzoek	19
Bijlage 3 Referenties	21
Bijlage 4 Overzicht en verantwoording verbonden partijen gemeente Renkum	22
Bijlage 5 Achtergrondinformatie over aanstaande wetswijziging	27

1. Advies toekomst rekenkamer gemeente Renkum

Op basis van voorgaande bespiegelingen, onderstaande uitgangspunten en afwegingen adviseert de rekenkamercommissie de raad om:

1. Een zelfstandige rekenkamer in te richten met drie externe leden;
2. De ondersteuning van de rekenkamer door de griffie uit te laten voeren;
3. Het uitgangspunt dat de rekenkamer zelf onderzoek doet af te zwakken, maar wel als wens en mogelijkheid te definiëren;
4. De huidige wijze van toekennen van vergoedingen aan de leden van de rekenkamer in stand te houden.

Onderbouwing advies

Ad 1.

Een rekenkamer van drie externen past bij een gemeente als Renkum. Het voorkomt kwetsbaarheid, geeft de mogelijkheid de leden te selecteren op kennis, kunde en ervaring en waarborgt de onafhankelijkheid van de rekenkamer. Een onafhankelijke rekenkamer is van groot belang. Deze onafhankelijke positie wordt ook wel als rolzuiverheid beschreven en als één van de kenmerken van de zakelijke relatie die de rekenkamer, college en raad moeten hebben met elkaar.

Een zakelijke relatie heeft vier kenmerken:

- *Rolzuiverheid*: Politieke afwegingen of machtsposities spelen niet mee, de rekenkamer doet onderzoek vanuit de inhoud.
- *Een ontvankelijke raad*: Raadsleden zijn dan eerder bereid om te luisteren naar een boodschap die wellicht minder gewenst is en zijn in staat om aanbevelingen uit te voeren.
- *Een college dat niet bang is voor een extern oordeel*: Een professioneel college bevordert het gesprek over een rekenkamerrapport, ook als hij het er inhoudelijk niet mee eens is.
- *Betrokkenheid*: Leden van de rekenkamer zijn bekend met de gemeente en weten wat er politiek-bestuurlijk speelt.

Ad. 2

De praktijk laat zien dat ondersteunende werkzaamheden vaak worden verricht door medewerkers van de griffie. Deze worden niet door het college maar door de raad benoemd op grond van art. 107e Gemeentewet. Daarmee is de onafhankelijkheid van de ondersteuning geborgd. Van belang is hierbij dat er gezorgd wordt voor een duidelijk overzicht van de taken en tijdsbesteding van de ondersteuning (en voorzitter en leden), dusdanig dat dit past bij de ambities, budget en samenstelling van de rekenkamer.

Naast secretariële vaardigheden zijn ook politiek-bestuurlijke sensitiviteit, communicatieve vaardigheden en kennis van lokaal bestuur en (begeleiden van) onderzoek van belang.

De ondersteuning moet voldoende onafhankelijk van de gemeentelijke organisatie kunnen werken. Een goede klik tussen secretaris en de leden (vooral met de voorzitter) is essentieel. Houd de deskundigheid van de ondersteuning op peil door opleiding, training en eventueel ook intervisie. Houd regelmatig functioneringsgesprekken met de secretaris/onderzoeker(s).

Ad 3.

Het zelf doen van onderzoek wordt als een meerwaarde gezien. Met name om het functioneren van de gemeente en de onderliggende processen beter te kunnen doorgronden. Een factor om rekening mee te houden daarbij is wel dat de onderzoeksonderwerpen regelmatig zeer specialistisch en/of complex zijn. Het is welhaast ondoenlijk al deze kennis en ervaring binnen de leden te kunnen vinden. Daarnaast pakt de praktijk voor het gemiddelde rekenkamerlid dat dit als nevenfunctie doet, soms anders uit dan verwacht. We hebben het dan over wijzigende omstandigheden van het betrokken lid: nieuwe baan, andere gezinssamenstelling, inschatting mogelijkheden tijd vrij te maken, minder flexibiliteit binnen de eigen andere werkzaamheden. Een model waarin een externe onderzoeker in samenwerking met een lid van de rekenkamer het onderzoek uitvoert lijkt een meer voor de hand liggende werkwijze voor de toekomst te zijn.

Ad 4.

De praktijk van activiteiten en vergoedingen in rekenkamer-land is divers. Bij vaste vergoedingen aan leden variëren de bedragen, ook afhankelijk van omvang gemeenten en aantal leden. Soms is er naast de vaste vergoeding een vergoeding voor begeleiding van onderzoek.

Uit scenario's die naar aanleiding van de aankomende wetswijziging zijn beschreven, blijkt dat de geïndexeerde informele norm van ongeveer € 1,30 per inwoner voor gemeenten tussen 10.000 – 200.000 inwoners grosso modo als ondergrens van een budget kan worden gezien.

In de gespreksronde van de “werkgroep lokale rekenkamers” kwam veelvuldig de vraag aan de orde, wat eigenlijk een “passend” budget is voor de rekenkamer (bron: Inspiratiekaders effectieve invulling lokale rekenkamer; <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257383/inspiratiekaders-lokale-rekenkamers.pdf>)

Bij gemeenten van ca. 20.000 inwoners was het gevoel dat:

- minimaal één onderzoek per jaar en nog één kleinere activiteit, bijvoorbeeld een quick scan of opvolgingsonderzoek, gewenst is;
- de directe onderzoekskosten minimaal tussen € 10.000 en € 14.000 bedragen en bij een kleinere onderzoeksactiviteit ongeveer € 5.000 en € 7.000;
- een rekenkamer van een gemeente van een dergelijke omvang bovendien een overhead heeft van ten minste 39%;
- deze indicaties resulteren in minimaal;
 - € 15.000 tot € 21.000 directe onderzoekskosten
 - € 9.500 tot € 13.500 overhead kosten.

Dus een minimaal noodzakelijke aanwezigheid eist volgens deze indicaties afgerond een budget van € 24.500 tot € 34.500 per jaar. De schatting van de onderzoekskosten nam na 20.000 inwoners met zo'n € 2.000 per 10.000 inwoners toe.

Het budget van onze rekenkamer bedraagt momenteel € 40.000,- onderverdeeld in de volgende kostenposten:

- € 5.000,- onderzoeks- en advieskosten externen
- € 25.000,- onderzoekskosten en vergaderkosten rekenkamerleden
- € 10.000,- ambtelijke ondersteuning

Dit budget is afgestemd op de ambities van de raad, de samenstelling van de rekenkamer en de gekozen ambtelijke ondersteuning. Het verdient aanbeveling hier elke vier jaar aandacht voor te hebben.

Bij dit advies gehanteerde uitgangspunten:

1. De gemeente Renkum streeft ernaar ook in de toekomst als zelfstandige gemeente te blijven bestaan;
2. De omvang van de gemeente en het beschikbare budget rechtvaardigen een zelfstandige rekenkamer;
3. Recente voorbeelden waaruit blijkt dat gemeenteraden behoefte hebben aan een rekenkamer dichtbij de raad (zie ervaring Parkstad, zie ervaring rekenkamer BBLM (Bronckhorst, Berkelland, Lochem, Montferland));
4. Een gezamenlijke rekenkamer het probleem van onderzoek doen naar GR-en en verbonden partijen niet oplost. Dit soort samenwerkingsverbanden verlopen via wisselende partners. Waarbij zowel de omvang van de samenwerkingsverbanden als ook de lijnen waarlangs deze overeenkomsten zijn gesloten (doel en achtergrond van de samenwerking, aard en karakter van de samenwerkende gemeentes etc. Zie bijlage 4) variëren;
5. Een gezamenlijke rekenkamer niet leidt tot de verwachte en gewenste synergievoordelen (zie ervaringen Parkstad en Vallei en Veluwerand);
6. Het directeursmodel niet wordt gezien als een optie voor de gemeente Renkum vanwege:
 - a. gebrek aan collegiale toetsing (interne check and balances);
 - b. de omvang van de gemeente Renkum en daarmee samenhangend de omvang van het budget, waardoor geen of onvoldoende ondersteuning kan worden ingericht (vgl. Amsterdam en Rotterdam waar de directeur er niet alleen voor staat);
 - c. de invoering van de nieuwe wet de 'commerciële' uitbestedingsvariant in de toekomst geen optie meer is.

2. De rekenkamer

Voor een rekenkamer zijn veel aspecten wettelijk vastgelegd. Daardoor blijven de keuzemogelijkheden voor de raad bij de vorming van een rekenkamer beperkt tot de volgende vier onderdelen:

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

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

- vrije keuze van onderzoeksonderwerpen;
- vrijheid bij wijze en uitvoering van onderzoek;
- vrijheid van publiceren;
- toegang tot relevante informatie;
- wijze van benoeming en ontslag van leden van de rekenkamer;
- voldoende financiële middelen;
- ambtelijke ondersteuning, waarbij ondersteuning onder de hiërarchie van (leden van) de rekenkamer valt (bron: Handreiking lokale rekenkamers, VNG/NVRR pag. 16).

3. Directeursmodel

Binnen het directeursmodel is er sprake van één aanspreekpunt voor de gemeenteraad. De rekenkamers van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben zo'n model. In het geval van deze steden moet wel worden bedacht dat deze directeursfunctie een full time functie betreft. Daarnaast hebben deze rekenkamers eigen onderzoekers en stafleden in dienst. De rekenkamer Metropool Amsterdam bijvoorbeeld heeft één directeur die formeel de wettelijke rol van de rekenkamer vervult. Daarnaast heeft deze rekenkamer 16 onderzoekers in dienst en 3 ondersteuners. Deze rekenkamer werkt overigens ook voor de gemeenten Zaanstad en Weesp. Bij de uitoefening van zijn functie staat de directeur dus zeker niet alleen. De situatie in Rotterdam is hiermee te vergelijken.

De Rekenkamer West Twente is ingesteld door de gemeenten Hellendoorn, Twenterand, Wierden en Rijssen-Holten. Het is een onafhankelijke rekenkamer, wat betekent dat zij onafhankelijk is van de gemeenteraad en van het college van B&W.

De Rekenkamer bestaat uit een directeur die medewerkers kan inschakelen voor onderzoeks- en secretariaatswerkzaamheden. Voor het bestuur van de Rekenkamer hebben de gemeenten de Stichting Rekenkamer West Twente opgericht. Namens de vier gemeenten hebben de raadsgriffiers zitting in het stichtingsbestuur (bron: <https://raad.rijssen-holten.nl/rekenkamer>)

Het directeurs model komt ook voor bij kleinere gemeenten, al dan niet in een vorm van uitbesteding. De gemeente Diemen en de rekenkamer West Twente hebben een dergelijk model.

In Diemen is de directeursfunctie en die van de secretaris/onderzoeker uitbesteed aan het bureau Necker van Naem. Het voordeel hiervan is dat alles in één hand ligt en de raad er geen omkijken naar heeft. De VNG en NVRR zien deze vorm van uitbesteding als 'niet in lijn met de bedoeling van de wetgever'. In Bijlage 1 wordt hier verder op ingegaan.

In deze constructie gaat het om het uitbesteden van de rekenkamerfunctie en niet om de rekenkamer. Bij de rekenkamerfunctie kan de raad zelf de zittingstermijn en evaluatiemomenten afspreken. Als de nieuwe wet in werking treedt kan dat niet meer. Het is daarom de vraag of deze vorm van uitbesteden van in dit geval het directeursmodel aan een commerciële partij, in de nieuwe situatie nog een optie is.

De Rekenkamer van de gemeente Diemen staat onder leiding van directeur mevrouw Lauryan Bakker. Eind 2010 besloot de gemeenteraad van Diemen tot het instellen van een rekenkamer volgens het zogenaamde directeursmodel. Dit directeursmodel wordt ingevuld door adviesbureau Necker van Naem. Necker van Naem heeft veel ervaring met de oprichting van rekenkamers, talloze (rekenkamer)onderzoeken op allerlei beleidsterreinen (voor zowel kleine als grote gemeenten) en kennis van zowel het lokale bestuur als de lokale politiek. De huidige rekenkamer is sinds 1 april 2011 aan de slag. Bron: <https://www.diemen.nl/Onderwerpen/Bestuur/Rekenkamer>.

Lessen uit de praktijk (o.a. Necker van Naem):

Uitdaging

Bij het directeursmodel ligt de eindverantwoordelijkheid bij één persoon. Dit is als zodanig kwetsbaarder.

In een directeursmodel legt de directeur min of meer verantwoording af aan zichzelf. Daarmee ontstaat het risico op 'blinde vlekken', waarbij kansen om de efficiëntie of uitvoering te verbeteren mogelijk niet gezien worden.

Als de nieuwe wet in werking treedt is het de vraag of het directeursmodel waarbij onderzoek wordt uitbesteed aan een commerciële partij nog een optie is.

Kans

Voordeel bij het directeursmodel is een efficiënt overzicht, omdat alles in één hand ligt.

Eén aanspreekpunt voor de gemeenteraad.

4. Gezamenlijke rekenkamer

In dit model zijn diverse gemeenten aangesloten bij een rekenkamer. Deze rekenkamer voert onderzoeken uit t.b.v. van de verschillende gemeenten. De redenen waarom een gemeente zich aansluit bij een gezamenlijke rekenkamer kunnen divers zijn:

- Te klein om een zelfstandige rekenkamer te hebben. Voorbeelden zijn Scherpenzeel (+/- 10.300 inwoners) en Renswoude (+/- 5650 inwoners);
- Efficiëntie overwegingen;
- Kwaliteit overwegingen;
- Onderlinge verbondenheid ten aanzien van GR-en en andere samenwerkingsverbanden. Daarmee zou makkelijker vanuit gezamenlijkheid onderzoek naar een GR of verbonden partij kunnen worden uitgevoerd.

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

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

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

Formeel is, anders dan bij openbare lichamen die op basis van de Wgr worden ingesteld, geen sprake van overdracht van bevoegdheden van de raden naar de gemeenschappelijke rekenkamer (bron: Handreiking lokale rekenkamers, VNG/NVRR pag. 18).

De Wgr biedt de mogelijkheid een *openbaar lichaam* (met rechtspersoonlijkheid) in te stellen, maar 'in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen' kan bij de regeling ook een *gemeenschappelijk orgaan* in het leven worden geroepen. De instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer is bij uitstek zo'n 'bijzonder geval'.

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

in de Memorie van Toelichting bij de Wet Dualisering Gemeentebestuur.

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen, zo staat daar, is in een aantal opzichten eigenlijk niet goed toegespitst op een onafhankelijk orgaan als de rekenkamer: “De Wgr beschermt immers bij uitstek de controle op en het afleggen van verantwoording door openbare lichamen en gemeenschappelijke organen, terwijl dergelijke controle en verantwoording in strijd zijn met de beoogde onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen.” (bron: Handreiking lokale rekenkamers, VNG/NVRR pag. 29 en 30).

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

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

Gemeenten kunnen ook besluiten tot het gezamenlijk uitbesteden. Overigens heeft de Nederlandse Vereniging van Rekenkamer en Rekenkamercommissies (NVRR) eerder al aangegeven dat het geheel uitbesteden van de rekenkamer(commissie) aan een commerciële partij (bijvoorbeeld een onderzoeksbureau) niet in lijn is met de bedoeling van de wetgever.

Rekenkamers en rekenkamercommissies zijn ‘organen’ van de gemeente, moeten met publiek gezag zijn bekleed en er mogen geen twijfels zijn aan mogelijke vermenging van publieke en commerciële activiteiten (bron: Handreiking lokale rekenkamers, VNG/NVRR pag.18).

Zie verder bijlage 1.

De rekenkamer Vallei en Veluwerand werkt voor negen gemeenten: Barneveld (grootste, ongeveer 60.000 inwoners), Bunnik, Bunschoten (5^e in grootte: 21.900 inwoners), Leusden, Nijkerk, Renswoude (kleinste, ongeveer 5.650 inwoners), Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde. Het totaal aantal inwoners van de gezamenlijke gemeenten is zo’n 222.600. De rekenkamer bestaat uit vier externe leden en twee onderzoekers/secretarissen in deeltijd. De gemeente Barneveld voert de regie. De secretarissen zijn formeel in dienst van de gemeente Barneveld maar worden betaald uit de bijdragen van elke aangesloten gemeente. Beëdiging van leden van de rekenkamer gebeurt in en door de raad van de gemeente Barneveld. Bij werving van nieuwe leden nemen de gezamenlijke griffiers de leiding (bron: interview mw. B. Vissers).

Lessen uit de praktijk (Rekenkamer Vallei & Veluwerand en Rekenkamer Parkstad):

Uitdaging

Eén onderzoeksopzet voor een onderzoek binnen alle aangesloten gemeenten werkt niet. Het leidt tot rapporten die net niet aansluiten bij elk van de betrokken gemeenten. Gevolg: een goed rapport verdwijnt in de lade.

Het contact met elk van de betrokken gemeenteraden is minimaal.

Gemeenten hebben diverse samenwerkingsverbanden die niet altijd met dezelfde combinatie van gemeenten is. De gezamenlijke rekenkamer inrichten op basis van deze samenwerkingsverbanden lukt in de praktijk dan ook niet: er wordt slechts een stukje afgedekt.

Kans

Met een gezamenlijke rekenkamer is een vorm van benchmarken veel makkelijker.

De omvang van het totale budget geeft meer mogelijkheden. Op basis van de afspraken kunnen budgetten worden doorgeschoven en 'gespaard'. Dat levert de mogelijkheid op om periodiek een zeer groot onderzoek voor een gemeente uit te voeren.

Doordat verschillende gemeenten toch hun eigen rekenkamer wilden is de rekenkamer Parkstad opgeheven. De rekenkamer Vallei en Veluwerand bestaat nog steeds.

De gemeente Renkum heeft op veel gebieden samenwerkingsverbanden met andere gemeenten of is met andere gemeenten gemeenschappelijke regelingen of uitvoeringsorganisaties aangegaan (De Connectie, Odra). Hoewel in formele zin de gemeentelijke rekenkamer van de gemeente Renkum hier zelfstandig onderzoek naar kan doen, is dit in de praktijk niet een voor de hand liggende optie. Samenwerking met rekenkamers van andere betrokken gemeentes is hiervoor min of meer noodzakelijk.

Dat komt omdat een rapport van een onderzoek uitgevoerd door één betrokken rekenkamer wordt besproken in de raad van die betreffende gemeente. Er is dan ook maar hoogstens één bestuurslid (lid van het betreffende college van B&W) dat direct kan worden aangesproken. Daarmee is de impact in directe zin gering.

In de afgelopen jaren is door de rekenkamercommissie van de gemeente Renkum met enige regelmaat geprobeerd om met diverse rekenkamers gezamenlijk onderzoek uit te voeren naar een samenwerkingsverband (Permar, De Connectie). Tot op heden heeft dit nog niet geleid tot het uitvoeren van een dergelijk onderzoek. Het blijkt moeilijk om in de doelstelling en aanpak op één lijn te komen met elkaar.

5. Bespiegelingen huidige Renkumse model

De gemeente Renkum heeft een eigen rekenkamer (nu nog: rekenkamercommissie).

De rekenkamer wordt ondersteund door de griffie. Uitgangspunt is dat de leden van de rekenkamer zo veel mogelijk zelf onderzoek uitvoeren. De werkzaamheden kunnen op declaratiebasis in rekening worden gebracht. Deze beide elementen geven, naar aanleiding van de gesprekken en de literatuur, aanleiding hier kort bij stil te staan.

1. Ondersteuning door de griffie

Ook in de nieuwe wet is ondersteuning vanuit de griffie toegestaan. Vanuit de NVRR worden wel opmerkingen gemaakt over deze constructie. Het bezwaar richt zich met name op de beschikbaarheid van de ondersteuning. Bij krapte op de griffie door personeelsgebrek of werkdruk door andere omstandigheden lijdt de rekenkamer daar direct onder. Dat heeft te maken met 'wie is de directe werkgever' maar ook met het in verhouding geringe aantal uur dat door een rekenkamer een beroep wordt gedaan op de ondersteuning.

Vanuit de ervaring van de RKC Renkum van de afgelopen jaren blijkt dit argument vanuit de NVRR valide. Mocht in de toekomst deze constructie worden voortgezet dan vormt dit zeker een aandachtspunt.

De voordelen van deze manier van werken zijn echter onmiskenbaar:

- Intensieve samenwerking met griffie zorgt voor goede voeling met organisatie en raad;
- Directe toegang tot relevante documentatie;
- Inhoudelijke positieve bijdrage.

Ook voor de griffie heeft dit voordelen. Bij aanstellen van een externe ondersteuner zal de griffie immers toch het eerste aanspreekpunt blijven voor de externe ondersteuner en alsnog veel werk t.b.v. onderzoeken van de rekenkamer uit moeten voeren.

2. Zelf onderzoek uitvoeren op declaratiebasis

De VNG en de NVRR zien in deze variant het gevaar van belangenverstremming en adviseren en is hier negatief over. In de uitwerking in bijlage 2 gaan zij uit van een commerciële opvatting: leden van de rekenkamer dienen als het ware een offerte in bij hun eigen rekenkamer om een onderzoek uit te voeren. Dat is binnen de rekenkamer van de gemeente Renkum nooit aan de orde geweest. Nadat het onderzoeksprogramma binnen de RKC van de gemeente was vastgesteld werd gekeken wie welk onderzoek op zou (den) kunnen oppakken. Dat had te maken met beschikbare tijd en met betrokkenheid bij het onderzoeksonderwerp.

Vervolgens werd er eerst een onderzoeksopzet gemaakt met een inschatting van tijd. Na de bespreking van de opzet werd definitief besloten welke leden zich met het onderzoek gingen bezighouden. Verschillende keren heeft de schrijver van de onderzoeksopzet niet zelf het onderzoek uitgevoerd. In diverse gevallen zijn onderzoeken uitbesteed. Ook de variant van 'half uitbesteden' is voorgekomen. Hierbij heeft één lid nauw samengewerkt met externe ondersteuning en of

onderzoeker.

Het gevaar zoals aangedragen door de VNG bestaat maar is ook zeer sterk afhankelijk van de interne werkwijze en de personele samenstelling van de rekenkamer. Waarbij het zelf doen van onderzoeken een meerwaarde heeft waar het gaat om het kennen en doorgronden van de organisatie.

3. Onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen

De gemeente Renkum is in samenwerking met andere gemeenten betrokken bij diverse samenwerkingsverbanden. Veel suggesties voor onderzoek die wij bij fracties ophaalden, hebben te maken met opgaves die door gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd. De regelingen en andere samenwerkingsverbanden dienen makkelijker onderwerp van onderzoek voor een rekenkamer te kunnen zijn. De wetgeving rond rekenkamers heeft daarvoor ook al waarborgen ingebouwd. Tot op heden was een belemmering voor gezamenlijk onderzoek dat elke rekenkamer zijn eigen afweging maakt wat betreft te onderzoeken onderwerpen, besteding budget en timing. Omdat bij een onderzoek naar een samenwerkingsverband iedere rekenkamer zijn eigen accenten wil leggen, is het gezamenlijk doen van onderzoek een bijna onmogelijke opgave en wordt in een sterke behoefte van de raad (raden) niet voorzien.

We zagen in voorgaand hoofdstuk dat er theoretische vormen denkbaar zijn van gezamenlijke rekenkamers die ook samenwerkingen effectief kunnen onderzoeken. We hebben ook gekeken naar opties waarbij er bijvoorbeeld - naast de rekenkamers - een gezamenlijke directeur rekenkamer kan zijn voor gemeenschappelijke regelingen, of dat de voorzitters van betrokken rekenkamers een onderzoek agenda voor gemeenschappelijke regelingen afspreken. Dat roept zoveel praktische vraagpunten en belemmeringen op, dat het feitelijk niet haalbaar is. Denk bijvoorbeeld aan afwijkende zittingstermijnen, andere geografische samenstellingen van de samenwerkingen, regeling van aftreden en uittreden. Nog los van het feit dat dan eerst nog medewerking van alle betrokken gemeenten verkregen moet worden. Kortom: gezamenlijkheid blijkt niet de oplossing.

Wel kan de gemeenteraad in samenwerking met de rekenkamer intern meer zicht c.q. grip op gemeenschappelijke regelingen organiseren. Er zijn samenwerkingen waar de raad sowieso beperkt invloed op heeft (de wettelijk verplichte) en/of waar al toezicht is geregeld, zie bijlage 4. Daar volstaan al snel de bestaande afspraken over verantwoording.

De raad - en een nieuwe rekenkamer - kunnen zich verdiepen in de vraag op welke samenwerkingsverbanden de gemeente(raad) wél keuzes heeft bij regie, toezicht en verantwoording. De raad kan over deze regelingen actuele kennis vergaren over regelgeving met betrekking tot de rol die raad en rekenkamer daarbij kunnen hebben. Dat is van belang bij besluitvorming over het aangaan van samenwerkingen, het inrichten daarvan en het regelen van controle en verantwoording. Dit kwam bijvoorbeeld aan de orde in onze eerdere brief aan de raad over verbonden partijen. Het verdient aanbevelingen dat actueel te houden n.a.v. nieuwste wetgeving over gemeenschappelijke regelingen en de wetgeving over de rekenkamerfunctie.

6. Bespiegelingen toekomstig Renkumse model

Missie rekenkamer

- Ondersteunen gemeenteraad door het doen van onderzoek en geven van advies.
- Bijdragen aan inzichten over actuele onderwerpen met impact voor het lokale bestuur, inwoners en organisatie.

Kernwaarden rekenkamer

Onafhankelijk, zorgvuldig, samenwerkend en toekomstgericht

De toekomstige rekenkamer investeert in lokale bekendheid

De voorzitter en leden verdiepen zich in de gemeente en zijn zichtbaar: zij bouwen aan hun netwerk en relaties met het gemeentebestuur, de ambtelijke organisatie en met organisaties in Renkum. Deze nabijheid en bekendheid helpt hen bij het inventariseren en beoordelen van onderwerpen, die zich in onze praktijk aandienen en voor een onderzoek in aanmerking kunnen komen.

De rekenkamer verenigt een variatie aan kennis en ervaring in zich

Daardoor is de rekenkamer in staat om op verschillende terreinen (deels) zelf onderzoek te doen maar ook om het opdrachtgeverschap bij extern uit te voeren onderzoeken adequaat in te vullen. Vanuit deze deskundigheid presenteert de rekenkamer gezaghebbende rapporten of brieven. Ook durft de rekenkamer te kiezen voor een innovatieve methode van onderzoek en rapportage en het betrekken van organisaties en inwoners, daar waar onderwerpen zich daar voor lenen.

De rekenkamer stelt zich onafhankelijk op

Daarmee is de rekenkamer onafhankelijk bij het kiezen en uitvoeren van onderzoek en het doen van aanbevelingen. De rekenkamer laat zich voeden, maar vormt zich eigenstandig een oordeel.

De rekenkamer voert ieder jaar minstens één groot onderzoek uit

Dit onderzoek mondt uit in een rapport, of minstens twee kleinere onderzoeken die eventueel in een compactere vorm zoals een rekenkamerbrief worden aangeboden.

Bijlage 1 Uitbesteden van de rekenkamer(functie)

Hoofdstuk 2.6, pagina's 42-44, uit Handreiking lokale rekenkamers, VNG/NVRR

2.6 Uitbesteden van de rekenkamer(functie) Victor Eiff

De wetgever sluit niet uit dat gemeenten een rekenkamer of rekenkamerfunctie uitbesteden aan een private persoon of rechtspersoon (publiek of privaats: stichting, NV, BV of vereniging). In de praktijk zijn er dan ook gemeenten die de uitoefening van de rekenkamer of rekenkamerfunctie geheel hebben toevertrouwd aan een private partij. In de meeste gevallen gaat het om één of meerdere deskundigen die optreden vanuit een private rechtspersoon (onderzoeks- of adviesbureau).

Daarbij benoemt de gemeenteraad deze deskundigen als lid van de rekenkamer of rekenkamercommissie (publiekrechtelijk spoor) en tegelijk sluit de raad als opdrachtgever een contract af met het betrokken onderzoeksbureau (privaatrechtelijk spoor).

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

Het gaat daarbij in de praktijk altijd om het uitbesteden van de rekenkamerfunctie en niet van een onafhankelijke rekenkamer, zodat we ons hierop concentreren. Voor de rekenkamerfunctie bestaan immers nauwelijks wettelijke voorschriften.

Zo is de benoemingstermijn van de leden bij de functie niet vastgelegd. Dat geeft gemeenten de mogelijkheid om voor een periode van één of twee jaar een lid van hun lokale rekenkamer benoemen, waarbij het lid geacht wordt de taken van de rekenkamer te verrichten met behulp van onderzoekscapaciteit vanuit het onderzoeksbureau waarvoor hij of zij werkzaam is. Eén en ander is dan via het publiekrechtelijk spoor (verordening, benoemingsbesluit) en privaatrechtelijk (contract) vastgelegd.

In sommige gevallen benoemt de gemeenteraad een plaatsvervangend lid (bij verordening) uit dezelfde onderzoeksorganisatie om de continuïteit van de taakuitvoering voldoende te waarborgen.

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

2.6.1 Commerciële aansturingrelatie

Met het geheel uitbesteden van de rekenkamerfunctie met behulp van een contract ontstaat een commerciële relatie (opdrachtgever- opdrachtnemer) tussen raad enerzijds en het orgaan of benoemde personen die dit orgaan vertegenwoordigen anderzijds. Deze relatie staat op gespannen voet met de onafhankelijke positie van de rekenkamer of rekenkamerfunctie ten opzichte van de raad. Ook als in het contract is opgenomen dat er bijvoorbeeld vrijheid is van onderwerpkeuze en oordeelsvorming voor het orgaan of deze personen ('beoordelend element'), dan nog blijft de raad uiteindelijk 'opdrachtgever' en het orgaan of de benoemde 'commercieel afhankelijk'.

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

2.6.2 Menging van publieke en commerciële taakuitoefening

Met het volledig uitbesteden van de rekenkamerfunctie ontstaat het risico van vermenging van publieke en commerciële taakuitoefening en daarmee van spanning tussen het private en het publieke belang.

Die spanning kan op verschillende manieren zichtbaar worden:

- a. Er is een risico van vermenging van taken met en zonder winstoogmerk. De publieke taak dient ‘zonder winstoogmerk’ te worden uitgevoerd, Maar dat kan op gespannen voet komen te staan met het tegelijkertijd uitvoeren van private taken ‘met winstoogmerk’. Natuurlijk zijn er voorbeelden van ‘hybride’ organisatie die zowel publieke als private taken uitvoeren (bijvoorbeeld ZBO’s en agentschappen).
Maar dan gaat het om organisaties waarvan de wetgever heeft bepaald dat ze uitvoerende en op de burger gerichte taken uitvoeren en die vanuit efficiency-overwegingen zijn verzelfstandigd en op afstand van beleid en politiek zijn geplaatst.
De taak van een rekenkamerfunctie speelt zich veel nadrukkelijker af binnen het publieke domein, Het gaat hier immers om één van de checks and balances in het politiek bestuurlijk functioneren van de gemeente. Het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest om juist deze functie op afstand te zetten.
- b. Er is een risico van vermenging van private en publieke belangen, waardoor onafhankelijke oordeelsvorming wordt belemmerd. Als de rekenkamerfunctie volledig wordt uitbesteed aan één commerciële partij (organisatie of benoemde personen), dan ontstaat het risico dat deze partij op grond van andere commerciële contractuele relaties niet meer in staat is zelfstandig en in volle vrijheid afwegingen te maken voor de publieke taakuitoefening.
- c. Er is een risico van “vervolgbelang”. De commerciële partij aan wie de rekenkamer volledig is uitbesteed, kan in zijn vrije onafhankelijke oordeelsvorming worden belemmerd als de verlenging van het contract aan de orde is.

2.6.3 Openbaar gezag en bestuursorgaan

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

Er kan bijvoorbeeld onduidelijkheid ontstaan over de toepasselijkheid van publiekrechtelijke regels, zoals de WOB.

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

2.6.4 Benoemingsperiode

Gemeenteraden die kiezen voor een rekenkamerfunctie, waarin de leden benoemd zijn voor een periode van één of twee jaar (een ‘proefperiode’), maken die keuze vaak uit voorzichtigheid (‘weten wat voor vlees je in de kuip hebt’).

Deze relatief korte benoemingsperiode kan de onafhankelijke oordeelsvorming van het lid of de leden schaden. Zij kunnen er belang bij hebben om de gemeenteraad (‘opdrachtgever’) te sparen, om daarmee de kans op continuering van de contractuele relaties te vergroten.

Vanuit dat perspectief zullen leden van zo’n rekenkamerfunctie eerder geneigd zijn om kritische onderzoeken naar het functioneren van de gemeenteraad (als onderdeel van het gehele gemeentelijke bestuur) te vermijden.

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

Gemeenteraden die hun rekenkamer volledig hebben uitbesteed aan een commerciële onderzoeksorganisatie besluiten soms, op basis van adviezen van diezelfde onderzoeksorganisatie, om naast een reeds benoemd lid als voorzitter/directeur van de rekenkamerfunctie (dikwijls partner of senior medewerker) een plaatsvervangend lid uit dezelfde onderzoeksorganisatie te benoemen (vaak een minder seniore medewerker). Als argument wordt dan aangevoerd dat dit bijdraagt aan de

continuïteit van de functievervulling, een meer gebalanceerde oordeelsvorming door besluitvorming in collegialiteit, gemak van kennis- en gegevensoverdracht en een gemeenschappelijk referentiekader.

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

Bijlage 2 Honorering leden voor verrichten onderzoek

Hoofdstuk 2.5.3, pagina's 40-41, uit Handreiking lokale rekenkamers, VNG/NVRR

2.5.3 Honorering leden die zelf onderzoek verrichten

De vraag is of externe leden van een rekenkamercommissie die *zelf* onderzoek doen, in aanmerking komen voor uurvergoedingen. De Gemeentewet verbiedt dat niet expliciet, maar het levert wel risico's op van belangenverstremgeling. Het gaat hier immers om externe leden die vanuit een (commerciële) onderzoeksfunctie tegen betaling van uur- of dagvergoedingen onderzoek verrichten voor een rekenkamer waar ze zelf deel van uitmaken. Deze leden kunnen dan niet vrij oordelen over nut en noodzaak van het onderzoek, noch over diepgang en reikwijdte ervan. Daarom verdient een vaste vergoeding de voorkeur.

De rekenkamer(functie) is een orgaan van de gemeente en haar grootste goed is haar gezag. Vergoedingen die vragen oproepen over mogelijke verstrengeling van belangen kunnen dat gezag aantasten. Sommige gemeenten zoeken oplossingen voor dit probleem, zodat zij de externe leden toch een aparte (uur)vergoeding kunnen bieden voor zelf verricht onderzoek. Zij kiezen bij voorbeeld voor een intern opdrachtgever-opdrachtnemersmodel binnen een rekenkamer. In zo'n model worden de externe leden die het onderzoek tegen betaling verrichten, door de overige leden aangestuurd.

Maar ook die oplossing heeft een groot nadeel, want ze is strijdig met de collegiale en zuivere besluitvorming die ten grondslag ligt aan een rekenkamermodel met meerdere door de gemeenteraad benoemde leden. Ook de oplossing waarbij tevoren een onderzoeksplan wordt ingediend kent zo zijn valkuilen. Zeker, als externe leden die zelf onderzoek doen een gedetailleerd plan indienen, begeleid door een begroting, dan kan de voltallige rekenkamer er haar oordeel over geven en dat leidt tot transparante besluitvorming. Maar hier dreigt het risico dat de verschillende opdrachtnemers uit de rekenkamer(commissie) elkaar de bal toespelen en zich bij de besluitvorming over de onderzoeksvoorstellen dus door valse motieven laten leiden.

Blijven maar 2 oplossingen over:

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

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

Aanbevelingen

Om discussie over schijn van belangenverstremgeling te voorkomen, dienen externe leden van rekenkamer(commissies) louter te worden beloond op basis

van door de raad vastgestelde vaste vergoedingen. Dat sluit ook aan bij wat binnen het openbaar bestuur gebruikelijk is. Ook gemeenteraadsleden die lid zijn van een rekenkamercommissie ontvangen – uitsluitend – hun vaste raadsvergoeding. Wanneer er behoefte bestaat om extra onderzoekscapaciteit in te huren, dient die van buiten de rekenkamer(commissie) te komen. Een rekenkamer dient daarvoor budget beschikbaar te hebben.

Bijlage 3 Referenties

Ten behoeve van het komen tot dit advies is gesproken met de volgende personen:

- Arie Teeuw, voorzitter rekenkamer gemeente Arnhem
- Paul Bosch, voormalig secretaris rekenkamer gemeente Wageningen en gemeente Arnhem en betrokken geweest bij gezamenlijke rekenkamers
- Marijke vd Plasse, manager en adviseur bij Necker van Naam en voormalig directeur rekenkamer gemeente Diemen
- Bea Vissers, Strategisch adviseur economie en regionale ontwikkeling gemeente Barneveld en voormalig secretaris/onderzoeker rekenkamer Vallei en Veluwerand
- Etienne Lemmens, bestuurslid NVRR en voormalig voorzitter rekenkamer Parkstad. Huidig voorzitter van de rekenkamercommissies van Heerlen en Landgraaf en plaatsvervangend voorzitter van de rekenkamer Heerlen

Bijlage 4 Overzicht en verantwoording verbonden partijen gemeente Renkum

Verbonden partij	Welke toezichthoudende rol heeft de Provincie?	Welke andere partijen houden toezicht op de GR en vanuit welke hoedanigheid? ¹	Moest de gemeente zich aansluiten bij de GR of had het daarin een keuze?	Welke stukken – jaarstukken (begrotingsstukken, zoals begroting en jaarrekening), notulen bestuursvergaderingen etc. – krijgen raadsleden en wanneer? ²
BVO DRAN	Financieel toezicht.	Kwaliteit van het vervoer en vervoersmiddelen valt onder de Inspectie Leefomgeving en Transport. Hiervoor zijn de gecontracteerde vervoerders verantwoordelijk.	Met de opheffing van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen is gezocht naar een wijze voor de voortzetting van de samenwerking in de regio op het gebied van het doelgroepen vervoer. De keus is gevallen op een Bedrijfsvoeringorganisatie (exclusief beleid). Gemeenten hadden er ook voor kunnen kiezen om zelfstandig de hele aanbesteding op te pakken en te doorlopen en het doelgroepenvervoer zelfstandig verder kunnen uitvoeren.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concept begrotingsbrief december 2 jaar voorafgaand aan uitvoeringsjaar (licht te verwachten ontwikkelingen toe). ▪ Concept of ontwerpbegroting voor zienswijze. ▪ Vastgestelde begroting. ▪ Herzien begroting (indien van toepassing). ▪ Vastgestelde (goedgekeurde) jaarrekening ter kennisname. ▪ Vergaderstukken zijn openbaar en worden niet aan de raden verzonden: https://www.vervoersorganisatie.nl/agenda/bestuursvergadering-bvo-dran-25/.
BVO De Connectie	Financieel toezicht: begroting en Jaarrekening gaan naar de Provincie.	-	De gemeente had daarin een keuze.	De raad ontvangt de begroting en begrotingswijzigingen (middels bestuursrapportages) voor een zienswijze en de jaarrekening ter kennisname.

¹ Algemene opmerking: indien er sprake is van toezicht door anderen dan het Rijk of de Provincie, richt die zich niet op de GR maar op de inhoud. Toezicht op de GR zelf ligt vast in de Wgr. In alle GR-en is het (algemeen)bestuur samengesteld uit wethouders/ burgemeesters. Alle GR-en moeten hun boeken door een accountant (RA) laten controleren etc.

² Welke ‘overige’ stukken (niet-zijnde begrotingen, jaarverslagen etc.) de raad rechtstreeks ontvangt van de verbonden partij kan worden geverifieerd door het checken van de lijst van ingekomen brieven van de raad.

Advies toekomst rekenkamer Renkum

Verbonden partij	Welke toezichhoudende rol heeft de Provincie?	Welke andere partijen houden toezicht op de GR en vanuit welke hoedanigheid?	Moest de gemeente zich aansluiten bij de GR of had het daarin een keuze?	Welke stukken - jaarstukken (begrotingsstukken, zoals begroting en jaarrekening), notulen bestuursvergaderingen etc. - krijgen raadsleden en wanneer?
Euregio Rijn-Waal	De Euregio Rijn-Waal is een grensoverschrijdend openbaar lichaam op basis van het verdrag van Anholt. Omdat de Euregio Rijn-Waal gevestigd is in Duitsland, is de Euregio een rechtspersoonlijkheid naar Duits recht. De formele toezichthouder is (daarom) de Bezirksregierung Düsseldorf. Indien nodig of gewenst, pleegt deze instantie overleg met de Nederlandse toezichthoudende instanties (de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Limburg (waarbij deze drie provincies gelijkwaardig zijn). De statuten, jaarrekening, begroting etc. richten zich dus naar de wetgeving in Nordrhein-Westfalen (in eerste instantie het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalens) en worden door de Bezirksregierung gecontroleerd. Mocht de Bezirksregierung hiertoe aanleiding zien, dient zij te overleggen met de betrokken Nederlandse provincies. De provincies kunnen op hun beurt de Bezirksregierung om overleg/ informatie verzoeken, maar zijn dus niet de eerst verantwoordelijken voor het toezicht.		De gemeente had een vrije keuze om zich aan te sluiten bij de Euregio Rijn-Waal.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jaarverslag. ▪ Verslagen vergaderingen Euregioraad en informele Euregioraadsbijeenkomsten (worden na vergaderingen verstuurd aan raad en door griffie op lijst ingekomen brieven geplaatst). ▪ Verslagen bestuursvergaderingen (worden niet verstuurd aan de raad).
Gelders Archief	Financieel toezicht.	Het Rijk (Nationaal Archief). Het Rijk is ook vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van het Gelders Archief.	De gemeente had een vrije keuze om zich aan te sluiten bij het Gelders Archief.	De raad heeft de behandeling van de begrotingsstukken gemandateerd aan het college. Zodoende ontvangt de raad deze stukken niet. De raad ontvangt ook geen verslagen van bestuursvergaderingen.

Verbonden partij	Welke toezichhoudende rol heeft de Provincie?	Welke andere partijen houden toezicht op de GR en vanuit welke hoedanigheid?	Moest de gemeente zich aansluiten bij de GR of had het daarin een keuze?	Welke stukken - jaarstukken (begrotingsstukken, zoals begroting en jaarrekening), notulen bestuursvergaderingen etc. - krijgen raadsleden en wanneer?
MGR SD Centraal-Gelderland	Financieel toezicht.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leerplicht kent toezicht op de uitvoering door de Inspectie van het Onderwijs. ▪ Inkoop SD kent toezicht op de kwaliteit van de geleverde zorg Jeugd door de samenwerkende inspecties (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd), Wmo door de VGGM (die als toezichthouder is aangewezen). 	Voorafgaand aan de decentralisaties SD zijn regio's ingedeeld door het ministerie. Van deze regio's werd verwacht dat zij met elkaar zouden gaan samenwerken. In 2017 heeft onze regio zich geformaliseerd in een GR. Daarbij is de keuze uitgegaan naar een GR waarin eventueel ook beleid zou kunnen worden ondergebracht. Dit met het oog op eventueel later toe te voegen samenwerkingen zoals leerplicht en werkvoorziening. De eerste module was die van Inkoop SD. Renkum neemt tevens deel aan leerplicht.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concept brief december 2 jaar voorafgaand aan uitvoeringsjaar(licht te verwachten ontwikkelingen toe). ▪ Concept of ontwerp meerjarenbeleidsbegroting voor zienswijze (voor 15 april in jaar voor uitvoering). ▪ Vastgestelde begroting. ▪ Herzien begroting (indien van toepassing voor zienswijze). ▪ Vastgestelde (goedgekeurde) jaarrekening ter kennisname (juli in jaar na uitvoering). ▪ Vergaderstukken zijn openbaar en worden niet aan de raden verzonden: https://www.mgrsdcg.nl/publicaties/vergaderstukken+bestuur/default.aspx.
ODRA	De Provincie heeft een rol in het kader van het Interbestuurlijk toezicht.	De accountant geeft jaarlijks een goedkeurende verklaring af.	De gemeente moest zich verplicht aansluiten bij de GR.	Begroting, jaarstukken worden in april naar de raad gestuurd. Begrotingswijzigingen en wijzigingen van de GR kunnen gedurende het hele jaar worden aangeboden.

Advies toekomst rekenkamer Renkum

Verbonden partij	Welke toezichhoudende rol heeft de Provincie?	Welke andere partijen houden toezicht op de GR en vanuit welke hoedanigheid?	Moest de gemeente zich aansluiten bij de GR of had het daarin een keuze?	Welke stukken - jaarstukken (begrotingsstukken, zoals begroting en jaarrekening), notulen bestuursvergaderingen etc. - krijgen raadsleden en wanneer?
Groene Metropoolregio AN	Financieel toezicht (provincies Gelderland en Limburg).	-	De gemeente had een vrije keuze om zich aan te sluiten bij de Groene Metropoolregio. Wel is de Groene Metropoolregio actief op de beleidsterreinen wonen (in het kader van de regionale opgave Groene Groeiregio) en duurzaamheid/ klimaat {in het kader van de regionale opgave Circulaire regio). Samenwerking in de woningmarktregio en de Regionale Energiestrategie-regio is verplicht en deze is onderdeel van de Groene Metropoolregio (behalve voor die gemeenten die verplicht onderdeel zijn van andere woningmarkt- en RES-regio's).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jaarverslag inclusief jaarrekening (voor 15 april jaar voorafgaand aan uitvoering). ▪ Conceptbegroting (voor 15 april jaar voorafgaand aan uitvoering). ▪ Concept-opgavebegroting (voor 15 april jaar voorafgaand aan uitvoering). ▪ Regionale agenda inclusief opgavebegroting (voor ca. 15 september jaar voorafgaand aan uitvoering). ▪ Vergaderstukken algemeen bestuur (beschikbaar gesteld aan raadsleden in Regioagendacommissie en online beschikbaar 7 dagen voorafgaand aan AB-vergadering).

Verbonden partij	Welke toezichhoudende rol heeft de Provincie?	Welke andere partijen houden toezicht op de GR en vanuit welke hoedanigheid?	Moest de gemeente zich aansluiten bij de GR of had het daarin een keuze?	Welke stukken - jaarstukken (begrotingsstukken, zoals begroting en jaarrekening), notulen bestuursvergaderingen etc. - krijgen raadsleden en wanneer?
VGGM	Financieel toezicht.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd voert controle uit op de GGD. ▪ Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz). ▪ Wet publieke gezondheid. ▪ Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de brandweer vanuit de Wet Veiligheidsregio's art. 57 en 58. 	Op 17 mei 2011 besloot de Eerste Kamer dat het aantal GGD-en zou worden teruggebracht naar 25; hetzelfde aantal als de huidige veiligheidsregio's van de GHOR. Onder de VGGM vallen de GGD en de Brandweer (naast de ambulancedienst en de GHOR, maar die vallen onder andere geldstromen). De samenwerking van de gemeentelijke GGD-en en Brandweer is het gevolg van het bundelen van specialismen om kosten te beperken (GGD). Regionalisering van de Brandweer is op landelijke/ provinciale schaal ingestoken (2011).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concept beleidsbrief december 2 jaar voorafgaand aan uitvoeringsjaar (licht te verwachten ontwikkelingen toe). ▪ Concept of ontwerpbegroting voor zienswijze (inclusief beleid) Vastgestelde begroting (voor 15 april jaar voorafgaand aan uitvoering). ▪ Herzien begroting (indien van toepassing). ▪ Vastgestelde (goed gekeurde) jaarrekening ter kennisname (juli in jaar na uitvoeringsjaar). ▪ Vergaderstukken zijn openbaar en worden niet aan de raden verzonden: https://vggm.nl/bestuurlijk/ons-bestuur/vergaderstukken.
ACV	De provincie houdt toezicht op de juiste verwerking van afvalstromen.	ACV is geen GR maar een overheids-gedomineerde NV, waarbij toezicht wordt uitgevoerd door de RvC en de AvA. Wethouder Mulder is als aandeelhoudende wethouder stemgerechtigd in de AvA.	De gemeente had een vrije keuze maar heeft gekozen voor gedeeld aandeelhouderschap binnen ACV NV. Bij aanvang met Wageningen en Ede. In 2008 sloot Veenendaal aan en sinds 2020 ook Renswoude. ACV heeft destijds ook een deel van het Renkumse personeel overgenomen.	De raad wordt over de ACV geïnformeerd via de P&C-cyclus en waar nodig via de actieve informatieplicht.
BNG Bank	-	AFM in het kader van het toezicht op banken.	De gemeente had daarin een keuze.	Er worden geen stukken verstrekt. Jaarverslagen zijn openbaar en worden gepubliceerd op de website van de BNG.

Bijlage 5 Achtergrondinformatie over aanstaande wetswijziging

Achtergrond

Op grond van de huidige Gemeentewet hebben gemeentebesturen de vrijheid om een rekenkamer in te stellen, dan wel om de rekenkamerfunctie te laten verrichten door een uit gemeenteraadsleden samengestelde commissie. Het kabinet heeft op basis van onderzoek vastgesteld dat de huidige wettelijke regeling van de rekenkamerfunctie gemeenten te weinig richting geeft, waardoor de wettelijke opdracht om de controlefunctie van de raad te ondersteunen met rekenkameronderzoek onvoldoende gewicht wordt toegekend of in de praktijk zelfs geheel wordt genegeerd. Daarmee wordt volgens de regering in sommige gevallen niet voldaan aan de door de wetgever beoogde verantwoordingsstructuur.

Die vrijblijvendheid gaat verdwijnen. Op 4 oktober 2019 is daartoe een voorstel voor de Wet versterking decentrale rekenkamers ingediend bij de Tweede Kamer. Dat wetsvoorstel beoogt te waarborgen dat in alle gemeenten serieus invulling gegeven wordt aan rekenkameronderzoek. Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen van de Gemeentewet. De wijzigingen zien op het volgende.

ANDERE POSITIONERING VAN DE LOKALE REKENKAMER

Op de eerst plaats voorziet het wetsvoorstel in afschaffing van de mogelijkheid om te kiezen voor slechts een door een raadscommissie te vervullen rekenkamerfunctie. Het instellen van een onafhankelijke rekenkamer (waarin geen raadsleden zitting hebben) wordt verplicht. Het wetsvoorstel voorziet daarmee in een formelere institutionele inbedding van de lokale rekenkamer en vergroting van de onafhankelijkheid, opdat de rekenkamer als instituut bij spanningen binnen het bestuur niet wordt afgewezen, afgeschaft of gemarginaliseerd, maar juist wordt ingezet.

Met de 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, naast de instrumenten die de raad zelf al heeft, zoals het instellen van onderzoek naar het gevoerde bestuur. Op deze manier wordt de rekenkamer gepositioneerd 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.

UITBREIDING VAN DE ONDERZOEKSBEVOEGDHEDEN

Op de tweede plaats breidt het wetsvoorstel de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamer op verschillende manieren uit.

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. Daarom moet de onderzoeksbevoegdheid van rekenkamers zich ook kunnen uitstrekken tot 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. Op dit punt kan rekenkameronderzoek belangrijke bijdragen leveren aan de grip van gemeenteraden op de financiën van het sociaal domein.

Ook de onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan een gemeente een subsidie, garantie en/of lening heeft verstrekt worden verruimd. Rekenkamers worden met het 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.

Verder voorziet het voorstel in een aanscherping van de bestaande regeling voor de onderzoeksbevoegdheden naar overheidsdeelnemingen in privaatrechtelijke rechtspersonen. Op dit moment kan onderzoek 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 maakt het mogelijk dat ook onderzoek kan worden gedaan als deelnemende gemeenten, provincies en de Staat een gezamenlijk meerderheidsbelang in een rechtspersoon hebben, zonder dat een van de deelnemers een belang van meer dan 50% heeft.

VERDUIDELIJKING VAN DE REGELS OVER OPENBAARHEID VAN RAPPORTAGE EN VERTROUWELIJKHEID VAN GEGEVENS

Ten slotte worden, door aanpassing van artikel 185 van de Gemeentewet, de regels verduidelijkt over de omgang met openbaarheid en vertrouwelijkheid van gegevens bij de vaststelling van rapportages door de rekenkamer. Rapporten van rekenkamers zijn op grond van artikel 185, vijfde lid, van de Gemeentewet openbaar en mogen geen informatie bevatten die naar zijn aard vertrouwelijk is. In de huidige praktijk maken rekenkamers een zelfstandige afweging omtrent de vraag of informatie die zij willen opnemen in de rapporten naar zijn aard vertrouwelijk is. De Gemeentewet en de Provinciewet bevatten geen criteria voor de beoordeling van het vertrouwelijke karakter.

In de memorie van toelichting benadrukt de regering dat de rekenkamer als bestuursorgaan gehouden is aan het regime van de WOB en het gegeven dat openbaarmaking van een rekenkamerrapport kwalificeert als vorm van actieve openbaarmaking in de zin van 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 of moet worden afgezien van openbaarmaking moeten rekenkamers aansluiting zoeken bij de criteria van artikel 10 en 11 van de WOB. Daarnaast benadrukt de regering in de memorie van toelichting dat rekenkamers niet zelfstandig bevoegd zijn een afweging te maken over het vertrouwelijke karakter van informatie uit stukken waarop geheimhouding is gelegd. Het is niet een taak of bevoegdheid van de rekenkamer om een stuk waarop geheimhouding is gelegd alsnog in de openbaarheid te brengen. De rekenkamer is gehouden aan de geheimhouding met betrekking tot 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 op dit moment een bepaling waarin is geregeld dat de rekenkamer zelf vertrouwelijk informatie kan verstrekken aan de raad over eigen gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Met de onduidelijke en moeizame situaties waartoe dit kan leiden gaan gemeenten in de praktijk verschillend om. In sommige gemeentelijke verordeningen over de uitoefening van de rekenkamerfunctie wordt bijvoorbeeld de bevoegdheid toegekend om rapporten of delen van rapporten als geheim aan te merken. Het wetsvoorstel gaat erin voorzien dat de rekenkamer mededelingen met vertrouwelijke gegevens en bevindingen wel ter vertrouwelijke kennisgeving van de raad kan

verstrekken. Bevindingen van de rekenkamer die op grond van artikel 10 en 11 van de WOB vertrouwelijk van aard zijn – en daarom niet in een rapport actief openbaar gemaakt kunnen worden – kunnen wel van belang zijn voor de raad. Wat blijft is dat de rekenkamer geen informatie kan delen met de raad waarop door het college of een commissie geheimhouding is gelegd.

De parlementaire behandeling ondervindt enige vertraging , in verband met de wens van de minister om ook enkele technische wijzigingen die zien op de financiële verantwoording van de gemeentelijke uitgaven in het (daartoe te wijzigen) wetsvoorstel mee te nemen.

In de tussentijd wordt actief werk gemaakt van vergroting van het bewustzijn bij gemeenten van het belang van een effectief opererende rekenkamer. Daartoe is een handreiking met inspiratiekaders gepubliceerd, waarmee gemeenten informatie en tools krijgen waarmee de professionele relatie van de rekenkamer met de raad kan worden versterkt. Het document bevat onder meer informatie over hoe moet worden bepaald wat een passend budget is voor een stabiele rekenkamer met relevante onderzoeksactiviteiten van goede kwaliteit, welke mogelijkheden er zijn structurele en incidentele samenwerking tussen rekenkamers te organiseren en hoe herindelingsgemeenten hun rekenkamer tijdens de herindeling kunnen blijven benutten.

Een door het ministerie van BZK in te stellen projectgroep lokale rekenkamers is vanaf medio 2021 aan de slag gegaan en zal 25 gemeenten per jaar gaan ondersteunen met als doel het op gang brengen van een leerproces over de toegevoegde waarde van rekenkameronderzoek en het verbeteren van de relatie tussen raad, rekenkamer en college. Daarbij kunnen de inspiratiekaders goede diensten bewijzen als gespreksstarter.