

Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie

De uitgave “Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie” is een samenwerkingsproduct van de NVRR, de VNG en het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Het is een prima initiatief om het gehele veld van rekenkamer en rekenkamercommissie, met alle voetangels en klemmen daarbij, in een uitgave te bundelen.

Zonder twijfel is zij bedoeld als hét hulpmiddel voor gemeenten om hun wettelijk verplichte rekenkamer vorm en inhoud te geven. En als zodanig slaagt het boekje ook zeker, al zijn er wel een paar kanttekeningen te maken.

Multi-auteur aanpak

De initiatiefnemers hebben gekozen voor een team van auteurs, die allemaal één of meer onderdelen van hoofdstukken voor hun rekening nemen. Dat is jammer, want daardoor zijn er verschillen in opvatting en vooral in diepgang ontstaan. Zo valt paragraaf 2.1 een beetje uit de toon. Daarin wordt de focus gericht op de rekenkamer als deel van de controlerende rol van de raad, compleet met een overzicht van het toezichtregime. Zoals ik ook al elders heb betoogd, is dit een denkfout. De raad is geen toezichthouder! Vanuit zijn accountantsachtergrond is het misschien begrijpelijk, maar de auteur gaat behoorlijk in de fout met zijn bewering dat de gemeenteraad in dit verband “beschikt over de rekenkamer”. Gelukkig wordt door de anderen regelmatig benadrukt dat de rekenkamer en de rekenkamerfunctie onafhankelijk zijn van de raad. Wat mij betreft had deze paragraaf gemist kunnen worden.

Gevolg van de multi-auteur aanpak is ook dat auteurs elkaar hier en daar tegenspreken. Zo betoogt Han Warmelink bijvoorbeeld op bladzijde 28/29 dat de rekenkamerfunctie beslist geen bestuursorgaan is, terwijl Iris Brugman op bladzijde 52 onder “klachtrecht” het tegendeel beweert. Het is misschien een beetje flauw, maar dat soort zaken voorkom je als er één auteur is.

Gedegen juridische analyse

Het meest genoten heb ik van de juridische diepgang van Han Warmelink. In een gedegen bijdrage toont hij aan hoe kneus en klungelig de wetgever destijds te werk is gegaan. Met – juridisch gezien – als dieptepunt het amendement De Cloe c.s. als politiek compromis, kennelijk om de invloed van de raad te vergroten. Tot vandaag de dag worstelen gemeenten met de keuze: rekenkamer of rekenkamerfunctie? Twee mogelijkheden, met verschillende bevoegdheden en vrijwel zonder wettelijke regelingen voor de rekenkamerfunctie. Het blijft tobben. Je zou je er nog over verbazen dat in zoveel gemeenten de rekenkamerfunctie een prima rol speelt!

Rekenkamer bestuursorgaan?

Zo stuiten wij via de Handreiking ook op de (terloopse en niet-onderbouwde) opmerking in de Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur dat een rekenkamer een bestuursorgaan in de zin van 1:1 Awb is. Ik meen tussen de regels door te kunnen merken dat Warmelink zijn lachen nauwelijks kan inhouden. Stel je voor. Dat betekent dat de hele Awb op de werkzaamheden van de rekenkamer van toepassing is. Ik noem het zorgvuldigheidsvereiste, de belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel, het verbod op vooringenomenheid, het verbod van détournement de pouvoir én de plicht om te controleren (!) of een adviseur zorgvuldig te werk is gegaan (3:8 Awb). Deze beginselen van behoorlijk bestuur zijn via de schakelbepaling (3:1 lid 2 Awb) immers ook van toepassing op niet-besluiten. Want het uitbrengen van een rapport mag dan uiteraard geen besluit zijn in de zin van 1:3 Awb, als een rekenkamer iets besluit dat in het kader van de verordening rechtsgevolg heeft, dan is daar ook nog bezwaar en

beroep tegen mogelijk. In de Handreiking maakt men zich in dit verband alleen druk over de Wet Openbaarheid van Bestuur die van toepassing is op de rekenkamer, maar als je even je fantasie laat gaan...

Uiteraard had de rekenkamer, net als de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer, wettelijk uitgezonderd moeten worden van het bestuursorgaan zijn.

Rechtspersoonlijkheid

Nog zo'n punt is het feit dat een rekenkamer geen rechtspersoonlijkheid heeft, en dus geen privaatrechtelijke verbintenissen kan aangaan. Nu moet het college nota bene de opdracht geven voor het inschakelen van een extern bureau door de rekenkamer. En in feite handelen alle rekenkamergriffiers al onwettig als zij een paar ordners of een laptop aanschaffen.

Ik ben het volledig eens met de kritiek van Warmelink op de wetgever.

En terecht merkt Ralph Pans in zijn voorwoord fijntjes op dat ook de wetgever met het boekje zijn voordeel kan doen.

Bestuurlijk wederhoor

Een punt waar ik het volstrekt mee oneens ben – en velen met mij – is dat in paragraaf 3.3.3 wordt aangegeven dat er over een conceptrapport van de rekenkamer een bestuurlijk wederhoor moet plaatsvinden. Er is dan al een ambtelijk wederhoor geweest, dat gericht is op het staven van feiten en beweringen. Dat gaat over de vraag: klopt de feitelijke inhoud van het rapport? Een bestuurlijk wederhoor geeft de bestuursorganen die het aangaat de mogelijkheid om commentaar te leveren op de inhoud van het rapport voordat het wordt vastgesteld. Dat is naar mijn mening ongewenst, omdat het de onafhankelijkheid van het rapport kan aantasten. Er is ook geen wettelijke grond voor.

Tenslotte blijkt uit de diverse “praktijk”-hoofdstukken dat de schrijvers goed weten waar ze het over hebben. Er zijn veel belangrijke tips in toegankelijke taal voor het opzetten en uitvoeren van onderzoeken, voor het regelen van rechtspositie en vergoedingen, voor het (niet) uitbesteden van totale onderzoeken en zo voort. De handreiking is, kortom, een boekje dat is wat het pretendeert te zijn: een nuttige handreiking. Die is er om met dank aan te nemen.

Krijn van der Heijden,
Raadsgriffier Zutphen.