

Naar een échte versterking van de decentrale rekenkamer!?

Over decentrale rekenkamers en verbonden partijen

Gst. 2021/87

Bij de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur zijn de verplichte decentrale rekenkamers (of althans de invulling van de rekenkamerfunctie) ingevoerd. De rekenkamers kregen de bevoegdheid onderzoek te doen bij de gemeente of provincie zelf, maar ze kregen ook bevoegdheden om onderzoek te doen bij verbonden partijen² van de eigen gemeente of provincie. De rekenkamercommissies kregen deze laatste bevoegdheden later ook. Door de jaren heen zijn deze bevoegdheden van de decentrale rekenkamer(commissie)s verder uitgebreid,³ en ook bij thans aanhangige wetsvoorstellen voor de versterking van de decentrale rekenkamer⁴ en voor de verbetering van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen⁵ worden de bevoegdheden van de rekenkamer opnieuw uitgebreid. Maar welke bevoegdheden heeft de rekenkamer eigenlijk, en ten aanzien van welke verbonden partijen? En zijn deze bevoegdheden afdoende?

1. Taak van de rekenkamer

Bij de Wet dualisering gemeentebestuur⁶ (2002) en de Wet dualisering provinciebestuur⁷ (2003) werd onder meer voorzien in een gemeentelijke en provinciale rekenkamer, met name ter versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad en Provinciale Staten.⁸ De algemene taak van de rekenkamer is het onderzoeken van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het *door het gemeentebestuur* gevoerde bestuur (art. 182 lid 1 Gemeentewet), dan wel het *door het provinciebestuur* gevoerde bestuur (art. 183 lid 1 Provinciewet). Deze gerichtheid verandert niet wanneer sprake is van een gemeenschappelijke rekenkamer (art. 81l Gemeentewet resp. art. 79l Provinciewet).⁹ De gemeenschappelijke rekenkamer heeft evenmin andere bevoegdheden dan een gemeentelijke of provinciale rekenkamer, alleen heeft de gemeenschappelijke rekenkamer deze voor meerdere gemeenten en/of provincies. De gemeenschappelijke rekenkamer is dus eigenlijk 'gewoon' een gemeentelijke rekenkamer, maar dan voor meerdere gemeenten. Waar in dit artikel verder wordt gesproken van de gemeentelijke rekenkamer wordt daaronder ook de gemeenschappelijke rekenkamer begrepen, tenzij anders aangegeven.

De taakomschrijving voor de gemeentelijke rekenkamer in het oorspronkelijke voorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur was anders dan zoals deze uiteindelijk in de Gemeentewet is gekomen.¹⁰ Die taakomschrijving was het onderzoeken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het financiële beheer, van de organisatie en van het beleid van het gemeentebestuur én van de controle ex art. 213 Gemeentewet. Bij nota van wijziging werd de taakomschrijving in het wetsvoorstel vastgelegd zoals deze thans luidt.¹¹ Met die herziene taakomschrijving werd aansluiting gezocht bij de terminologie van art. 169 en art. 180 Gemeentewet, met dien verstande dat het onderzoek van de rekenkamer ziet op alle facetten van het bestuur van zowel de raad, het college als de burgemeester,

1 Rob de Greef is senior adviseur bij Cooperación te Helmond, docent/onderzoeker Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en associé bij PROOF Adviseurs te Rotterdam en & Van de Laar te Eindhoven. De auteur bedankt prof. dr. K. Peters voor haar suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

2 Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat met de term 'verbonden partijen' in dit artikel wordt bedoeld op de in art. 184 Gemeentewet en art. 185 Provinciewet omschreven publiek- en privaatrechtelijke partijen (vgl. 'derden met banden met gemeente', zie *Kamerstukken II 2000/01, 27751*, nr. 3, p. 70). Deze zullen soms ook een verbonden partij en/of deelneming in de zin van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn, maar dat hoeft niet (denk aan subsidie- en inkooprelaties). Zie omtrent het begrip 'verbonden partijen' in het BBV nader R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, 'Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging', *NTB 2012/6* en R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra en F.H.K. Theissen, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, p. 37-51.

3 Met name de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 2015 (Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, 306) speelde daarbij een rol. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat tot die wet heeft geleid werden bij verschillende nota's van wijzigingen de bevoegdheden steeds verder uitgebreid. Deze wetswijziging zal hieronder meermaals terugkomen als de wijziging van de Wgr van 2015. Zie omtrent het wetsvoorstel ook R.J.M.H. de Greef, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur', *Gst.* 2013/110 en P.E.M. Franssen, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen nu goed geregeld?', *PB 2014/124*.

4 *Kamerstukken II 2019/20, 35298*, nr. 2, zoals gewijzigd bij *Kamerstukken II 2019/20, 35298*, nr. 10. Zie nader D.J. Elzinga, 'Hervorming rekenkamers nog onvoldoende', *Gst.* 2018/109 en S.E. Zijlstra, 'Naar een dekkend stelsel van onafhankelijke rekenkamers', *NTB 2012/32*.

5 *Kamerstukken I 2020/21, 35513*, A.

6 Wet van 28 februari 2002, *Stb.* 2002, 11.

7 Wet van 16 januari 2003, *Stb.* 2003, 17.

8 *Kamerstukken II 2000/01, 27751*, nr. 3, p. 2, 29, 46 en 66. Zie nader W. van der Woude, *Financiële controle in het gemeenterecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2011, p. 217-223.

9 De gemeenschappelijke rekenkamer is een bij gemeenschappelijke regeling ingestelde rekenkamer, in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan (art. 81l Gemeentewet resp. art. 79l Provinciewet jo. art. 8 lid 2 Wgr). Dit gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld bij een raadsregeling of een Statenregeling.

10 *Kamerstukken II 2000/01, 27751*, nr. 2.

11 *Kamerstukken II 2000/01, 27751*, nr. 7. Bij de dualisering van het provinciebestuur was deze terminologie direct in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen (*Kamerstukken II 2001/02, 28384*, nr. 2). Zie ook Van der Woude 2011, p. 235-238.

aldus de regering.¹² Overigens kan ook een onderzoek worden ingesteld naar het door andere organen van de gemeente of provincie gevoerde bestuur. Onder de term 'gemeentebestuur' vallen immers alle bevoegde organen van de gemeente (art. 5 aanhef en onder a Gemeentewet),¹³ zoals onder de term 'provinciebestuur' alle bevoegde organen van de provincie vallen (art. 5 aanhef en onder a Provinciewet). Dat geldt dus ook ten aanzien van bestuurscommissies, raads- of Statencommissies, overige commissies, belasting-ambtenaren enz.¹⁴ Strikt genomen mag de rekenkamer ook onderzoek doen naar het door hemzelf gevoerde bestuur.¹⁵ De rekenkamer staat met haar taak ten dienste van de gemeenteraad en Provinciale Staten, met name in de controlerende taak van deze organen.¹⁶ Om die reden kunnen de gemeenteraad en Provinciale Staten de rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen (art. 182 lid 2 Gemeentewet resp. art. 183 lid 2 Provinciewet). Dat laat onverlet dat de rekenkamer onafhankelijk is,¹⁷ een verzoek kan weigeren uit te voeren en zelf over haar werkplan en onderzoeken gaat.¹⁸ Vaststelling van het werkplan van de rekenkamer (commissie) door de gemeenteraad mag niet,¹⁹ al kan overleg met de gemeenteraad of een raadscommissie natuurlijk wel plaatsvinden.²⁰ Dat laatste kan dan weer niet zover gaan dat de gemeenteraad het werkplan moet goedkeuren.²¹ Van der Woude constateerde dat door deze verregaande onafhankelijkheid de invoering van de rekenkamer (functie) de positie van de gemeenteraad (en Provinciale Staten) nauwelijks versterkt heeft.²²

Ook waterschappen kennen vaak een rekenkamercommissie.²³ Deze heeft vooralsnog geen wettelijke borging en dus ook geen wettelijke bevoegdheden.²⁴ Met de tweede nota van wijziging bij de Wet versterking decentrale rekenkamers²⁵ wordt de Waterschapswet aangepast, zodat ook waterschappen verplicht een rekenkamer moeten hebben (art. 51aa e.v. Waterschapswet-voorstel). De bevoegdheden van de beoogde waterschapsrekenkamer zijn dezelfde als de bevoegdheden die de gemeentelijke en provinciale rekenkamers krijgen met de Wet versterking decentrale rekenkamers (art. 97a e.v. Waterschapswet-voorstel).

In dit artikel wordt met name de gemeentelijke rekenkamer besproken. Omdat de provinciale rekenkamer dezelfde bevoegdheden heeft ten aanzien van het provinciebestuur en verbonden partijen van de provincie als dat de gemeentelijke rekenkamer heeft ten aanzien van het gemeentebestuur en de gemeentelijke verbonden partijen, is hetgeen beschreven wordt mutatis mutandis dus van toepassing op het provinciebestuur. Mocht de eerder genoemde tweede nota van wijziging bij de Wet versterking decentrale rekenkamers worden ingediend en het wetsvoorstel worden aangenomen, dan gaat dat ook voor waterschapsbesturen en de verbonden partijen van waterschappen gelden.

De rekenkamer heeft enkele bevoegdheden om haar taken waar te kunnen maken. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de vraag bij welke verbonden partijen een rekenkamer bevoegd is onderzoek in te stellen. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de onderzoeksbevoegdheden die de rekenkamer heeft ten aanzien van die betreffende verbonden partijen.

2. Rekenkamer en onderzoek bij verbonden partijen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag bij welke verbonden partijen wel en bij welke geen onderzoek kan worden ingesteld op grond van de Gemeentewet. Dat laat natuurlijk onverlet dat op grond van statuten of overeenkomsten (zoals bijv. een subsidieovereenkomst of aandeelhoudersovereenkomst) ook geregeld kan worden dat andere partijen mee moeten werken aan een rekenkameronderzoek.²⁶ Het betreft dan echter een contractuele of statutaire en geen wettelijke plicht. Partijen kunnen vanzelfsprekend ook vrijwillig meewerken zolang zij niet aan wettelijke geheimhoudingsbepalingen of andere beperkingen zijn gebonden.

2.1 Gemeenschappelijke regelingen

De rekenkamer kon op grond van het oorspronkelijke voorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur²⁷ onder-

12 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 7, p. 9.* Zie ook E.C. Pietermaat en J.P. Heinrich, 'De rekenkamer in het lokale bestuur: praktijkvragen over de reikwijdte en grenzen aan de onderzoeksbevoegdheden en publicatie van rapporten', *Gst.* 2018/76.

13 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 114.*

14 Vgl. P.O. de Jong, 'De opdracht van de lokale rekenkamers', *NTB* 2011/34.

15 Volgens de regering is de rekenkamer een onderdeel van het gemeentebestuur in de zin van art. 5 Gemeentewet (*Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 22-23 en 71*).

16 Vgl. D.J. Elzinga, 'Rekenkamerfunctie staat vooral in dienst van de gemeenteraad', *Binnenlands Bestuur* 2005/17, p. 23 en S.C. Brackmann, 'De gemeentelijke rekenkamer dwingt tot aanbesteden', *TAAN* 2005/2, p. 44-50.

17 Dit wat betreft de rekenkamerfunctie overigens in weerwil van een *niet aangenomen* subamendement-Scheltema-De Nie dat expliciet de onafhankelijke taakuitoefening door de rekenkamercommissie poogde te regelen (*Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 61*). De Tweede Kamer vond een dergelijke onafhankelijkheid blijkbaar niet noodzakelijk.

18 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 70 en 71.* Zie ook Van der Woude 2011, p. 223-227, 229 en 239-244, D.J. Elzinga, 'Onafhankelijkheid in soorten', *Gst.* 2005/181 en D.J. Elzinga, 'Onafhankelijke lokale rekenkamer is ten dode opgeschreven', *Gst.* 2012/45. Elzinga vond overigens dat de gemeenteraad het onderzoeksprogramma zou moeten vaststellen, zie Elzinga, *BB* 2005/17.

19 KB 10 mei 2005, *Stb.* 2005, 132; *Gst.* 2005/132, m.nt. C.A.J.M. Kortmann (*Rekenkamerfunctie Lelystad*) en KB 26 oktober 2005, *Stb.* 2005, 556 (*Rekenkamerfunctie Oirschot I*).

20 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 65.*

21 ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8144 (*Rekenkamerfunctie Gorinchem*) en ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8145; *Gst.* 2007/120, m.nt. J. de Vries; *JB* 2007/163, m.nt. J.L.W. Broeksteeg (*Rekenkamerfunctie Oirschot II*). Zie voorts KB 1 november 2006, *Stb.* 2006, 572 (*Rekenkamerfunctie Oirschot II*), KB 1 november 2006, *Stb.* 2006, 573 (*Rekenkamerfunctie Gorinchem*). Zie nader Van der Woude 2011, p. 230-234, H.G. Warmelink, 'Interpretatief gerommel rond rekenkamers', *NJB* 2008/381 en D.J. Elzinga 'Onafhankelijkheid in soorten', *Gst.* 2005/181.

22 Van der Woude 2011, p. 244.

23 De Unie van Waterschappen stelt dat 18 van de 21 waterschappen een rekenkamercommissie hebben (zie noot 19).

24 Het feit dat een rekenkamercommissie kan bestaan bij een waterschap wordt wel erkend in art. 4.1 aanhef en g en art. 4.1.2 Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers.

25 *Kamerstukken II 2020/21, 35298, nr. 13.*

26 Vgl. *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 71.*

27 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 2.*

zoek doen *bij* openbare lichamen en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen voor zover de gemeente deelneemt aan de betreffende gemeenschappelijke regeling (art. 184 lid 1 onder a Gemeentewet).²⁸ Ik spreek hier bewust van onderzoek doen *bij* een openbaar lichaam e.d., omdat de rekenkamer, zo zullen we in paragraaf 3 zien, geen onderzoek mag doen *naar* het openbaar lichaam. Ik heb dat in dit artikel meerdere keren benadrukt door 'bij' te cursiveren.

Bij de (eerste) nota van wijziging werd nog als beperking toegevoegd dat onderzoek alleen mag over de jaren dat de gemeente deelneemt in de gemeenschappelijke regeling.²⁹ Het betreft hier wettelijke bevoegdheden, die dus beschikbaar zijn, ongeacht wat de gemeenschappelijke regeling hierover bepaalt.³⁰ In 2015 werd de bedrijfsvoeringsorganisatie geïntroduceerd in de Wet gemeenschappelijke regelingen.³¹ De bevoegdheden van de gemeentelijke en provinciale rekenkamers werden daarop aangepast, zodat zij net als bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bij een gemeenschappelijk orgaan ook onderzoek konden doen bij een bedrijfsvoeringsorganisatie ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling waaraan de gemeente deelneemt.³²

Ten aanzien van de centrumregeling (art. 8 lid 4 Wgr) is niks geregeld. Bij een centrumregeling wordt net als bij de andere gemeenschappelijke regelingen gebruikgemaakt van een externe organisatie (de centrumgemeente, of zo men wil gastheergemeente of opdrachtnemende gemeente) die taken verricht voor de (gast)gemeente (of zo men wil de opdrachtgevende gemeente).³³ Vanzelfsprekend heeft de centrumgemeente ook een eigen rekenkamer (commissie), maar de rekenkamer (commissie) van de gastgemeente heeft daarmee nog niet de mogelijkheid om onderzoek te doen.³⁴ Dit kan opgelost worden door beide rekenkamers gezamenlijk onderzoek te laten doen, maar er zijn ook centrumregelingen waarin de bevoegdheden van de rekenkamer

van de gastgemeente worden uitgebreid. Zo regelt art. 15 Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen³⁵ dat de rekenkamer van de gastgemeente Aalsmeer ook documenten die berusten bij de centrumgemeente Amstelveen kan onderzoeken en dat het college van de centrumgemeente om inlichtingen kan worden gevraagd. De bevoegdheden dus die de rekenkamer normaliter op grond van art. 183 Gemeentewet ook ten aanzien van de eigen gemeente heeft. Vergelijkbare bepalingen zijn ook in andere centrumregelingen te vinden.³⁶ Aangezien een bestuursorgaan van de centrumgemeente zich vrijwillig bindt aan de gemeenschappelijke regeling, moet men dan ook meewerken aan verzoeken van de rekenkamer op grond van die bepaling, tenzij er natuurlijk andere wettelijke beperkingen zijn op grond waarvan geen inlichtingen mogen worden verstrekt. Die wettelijke bepaling gaat immers altijd voor op een contractuele verplichting.

2.2 Kapitaalvennootschappen en deelnemingen

De gemeentelijke rekenkamer kon sinds de Wet dualisering gemeentebestuur ook onderzoek doen *bij* een besloten vennootschap of naamloze vennootschap (de kapitaalvennootschappen of deelnemingen³⁷). Dat gold alleen voor kapitaalvennootschappen waarin de gemeente meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal hield. De regering heeft daarbij expliciet géén minimumbedrag voor het aandelenkapitaal genoemd, omdat de omvang per gemeente flink verschilt.³⁸ Met de minimumeis van 50% in het aandelenkapitaal was volgens de regering voldoende geborgd dat de rekenkamer geen verregaande bevoegdheden kreeg in die gevallen waarin een beperkte betrokkenheid van de gemeente dat niet rechtvaardigde.³⁹ Wanneer de gemeente een meerderheidsbelang had, dan was het volgens de regering wél wenselijk dat de rekenkamer onderzoek kon doen, zodat de raad en het college over de opgeleverde informatie kunnen beschikken.⁴⁰ Een rekenkamer kon dus uitsluitend onderzoek doen bij een kapitaalvennootschap waarin de gemeente waartoe die rekenkamer behoorde ten minste 50% van de aandelen bezat en dan ook nog alleen over die jaren waarin de gemeente meerderheidsaandeelhouder was. Er kon zodoende altijd maar één rekenkamer bevoegd zijn onderzoek te doen. Bij een vennootschap die volledig in de handen was van bijvoorbeeld drie gemeenten (met gelijke verdeling van de aandelen) kon er niemand onderzoek doen, tenzij de betreffende vennootschap vrijwillig meewerkte of dit statutair geregeld was.

28 Hoewel de terminologie 'waaraan de gemeente deelneemt' misleidend is, omdat de gemeente (de rechtspersoon) niet aan een gemeenschappelijke regeling kan deelnemen. Dat zijn immers één of meer bestuursorganen van die gemeente (o.a. art. 1 lid 1 Wgr). Zie nader ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9633; *Gst.* 2010/53, m.nt. R.J.M.H. de Greef; *JB* 2010/125 (*Recreatieschap Midden-Delfland I*) en ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9634 (*Recreatieschap Midden-Delfland II*), en meer impliciet ook CRvB 7 augustus 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB1469; *JB* 2007/199 (*Kompas I*) en CRvB 18 september 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB3987 (*Pentasz I*).

29 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 7. In het oorspronkelijke voorstel was dit nog in een apart tweede lid geregeld (*Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 7, p. 10).

30 Dat laat onverlet dat in sommige gemeenschappelijke regelingen alsnog (overbodige) bepalingen hieromtrent zijn opgenomen. Zie o.a. art. 22 Gemeenschappelijke Regeling SVHW 2015 (*Stcrt.* 2018, 74076), art. 46 Gemeenschappelijke regeling Avres 2016 (*Stcrt.* 2020, 39450), art. 27 Gemeenschappelijke regeling GGD Brabant-Zuidoost (*Stcrt.* 2020, 59593) en art. 28 Gemeenschappelijke regeling Peelgemeenten 2020 (*Stcrt.* 2020, 60751).

31 Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?', *Gst.* 2013/125.

32 *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 38.

33 Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen', *Gst.* 2012/95.

34 Dit is natuurlijk anders wanneer de betreffende gemeenten een gezamenlijke rekenkamer hebben. Deze kan dan immers onderzoek doen en aan beide gemeentebesturen rapporteren.

35 http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amstelveen/CVDR488583/CVDR488583_1.html.

36 Zie o.a. art. 13 Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten (*Gmb. Harlingen.* 2015, 1924), art. 10 Centrumregeling samenwerking Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Leeuwarden (*Gmb. Texel* 2016, nr. 91), art. 12 Gemeenschappelijke regeling ambtelijke samenwerking Zandvoort-Haarlem (*Stcrt.* 2017, 41834), art. 12 Gemeenschappelijke regeling Gemeentebelastingen Amstelland 2018 (*Stcrt.* 2019, 2482) en art. 13 Centrumregeling ambtelijke samenwerking Weesp-Amsterdam (*Stcrt.* 2019, 31388).

37 Vgl. art. 1 lid 1 aanhef en onder e BBV.

38 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 70.

39 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 70.

40 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 70-71.

Bij de eerdergenoemde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 2015 werden ook de mogelijkheden voor onderzoek bij kapitaalvennootschappen verruimd. Deze verruiming werd ingezet bij de derde nota van wijziging.⁴¹ Voortaan hoeft de gemeente niet langer zelf meer dan 50% van de aandelen te houden, maar is het voldoende wanneer de gemeente tezamen met andere gemeenten ten minste 50% van de aandelen bezit.⁴² De regering kwam met deze wijziging, omdat de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) een dreigend controlegat zag.⁴³ De NVRK constateerde dat de 50%-grens per gemeente zelden nog gehaald werd, en dat het gezamenlijk belang van de deelnemende gemeenten als uitgangspunt genomen moest worden. De Tweede Kamer nam hierop een motie aan om de bevoegdheden van de rekenkamers uit te breiden.⁴⁴ De regering nam dit over in de genoemde derde nota van wijziging.

De discussie was daarmee echter niet beslecht. De Algemene Rekenkamer wees er in een brief aan de Tweede Kamer op dat steeds meer interbestuurlijk wordt samengewerkt, en dat het daarom niet wenselijk is de onderzoeksbevoegdheden van een gemeentelijke rekenkamer alleen te beperken tot (*inter*)gemeentelijke deelnemingen.⁴⁵ Het komt immers voor dat gemeente-, provincie- of waterschapsbesturen samen in meerderheid in een deelneming participeren zonder dat de gemeenten gezamenlijk een meerderheid hebben. De rekenkamer heeft dan dus geen wettelijke bevoegdheden.

Bij het voorstel voor de Wet versterking decentrale rekenkamers wordt dat laatste probleem (deels) opgelost. In een nieuwe onderdeel c van het eerste lid van art. 184 wordt de rekenkamer bevoegd onderzoek in te stellen bij kapitaalvennootschappen waarin de gemeente samen met andere gemeenten, één of meer provincies of de Staat meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.⁴⁶ Waterschappen worden vooralsnog niet meegenomen, al zal dat naar verwachting aangepast worden bij de eerdergenoemde nota van wijziging.

2.3 Stichtingen en verenigingen; subsidie- en inkooprelaties

In het oorspronkelijke voorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur was geen bevoegdheid opgenomen om onderzoek te doen bij verenigingen (waaronder coöperaties) en stichtingen. De regering vond dat niet noodzakelijk omdat dit statutair geregeld zou kunnen worden.⁴⁷ Dat is op zich natuurlijk een bijzondere redenering, omdat dit bij een besloten vennootschap of naamloze vennootschap met een meerderheidsdeelneming net zo goed zou kunnen. Volgens

de regering zou de afhankelijkheid van verenigingen en stichtingen wel maken dat zij vrijwillig zouden meewerken. Ook dat lijkt mij te gelden voor kapitaalvennootschappen waarin de betreffende gemeente een meerderheidsaandeelhouder is.

Bij de (eerste) nota van wijziging kwam de regering deels terug op dit standpunt.⁴⁸ De rekenkamer moet ook onderzoek kunnen doen bij privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan de gemeente rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt, waarbij die subsidie, lening of garantie in ten minste 50% van de baten van die privaatrechtelijke rechtspersoon voorziet. Ook hier geldt de beperking dat de rekenkamer alleen onderzoek kan doen over de jaren waarin de subsidie, lening of garantie wordt verstrekt (art. 184 lid 1 onder c Gemeentewet-2002). De regering vond dit belangrijk, omdat met subsidies veel (overheids)geld gemoed kon zijn. Op deze wijze kon de rekenkamer beter onderzoek doen naar de besteding van de overheidsmiddelen.⁴⁹

Bij de eerder genoemde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 2015 werden ook de mogelijkheden voor onderzoek bij andere rechtspersonen verruimd. Ook deze verruiming werd ingezet bij de derde nota van wijziging.⁵⁰ Rekenkamers werden bevoegd tot onderzoek bij andere privaatrechtelijke rechtspersonen dan de kapitaalvennootschappen waaraan gemeenten gezamenlijk (evt. met derden voor rekening en risico van de gemeenten) een subsidie, lening of garantie hebben verstrekt voor meer dan 50% van de baten van deze rechtspersoon.⁵¹ Ook hier was het dus niet langer nodig dat de gemeente zelf meer dan 50% financiert, maar dat gemeenten dit gezamenlijk doen.

Naar aanleiding van de decentralisaties in het sociaal domein vond de regering dat ook gekeken moest worden naar onderzoeksmogelijkheden bij inkooprelaties. Gemeenten kopen immers steeds meer in, bijvoorbeeld in de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning.⁵² De regering constateerde hier een controlegat. Van Ommeren en Jansen constateerden in een advies dat controle bij inkooprelaties niet onder art. 184 Gemeentewet is te brengen, zeker omdat een ruime interpretatie niet past bij de eenzijdige manier waarop een rekenkamer tot onderzoek kan beslissen.⁵³ Wel zien zij mogelijkheden om in het inkoopcontract zelf op te nemen dat de opdrachtnemer mee moet werken aan rekenkameronderzoek. Het onderzoek moet dan wel in relatie staan tot de aanbestede opdracht, omdat het onderzoek moet zien op naleving van de overeenkomst. In een nader advies heeft Jansen aangegeven hoe dit geregeld zou kunnen worden in bijvoorbeeld inkoopvoorwaarden.⁵⁴

Mijns inziens volgt ook uit de wettelijke taak van de rekenkamer dat deze niet zomaar een onderzoek kan doen naar

41 Kamerstukken II 2013/14, 33597, nr. 9.

42 Kamerstukken II 2013/14, 33597, nr. 9, p. 2. Vgl. ook *Handelingen II 2013/14*, nr. 65, item 9, p. 7.

43 Brief van de NVRK aan minister Plasterk van 8 november 2013, ref. 902C131108lm, te vinden via https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2020/02/publicatie_15324.pdf.

44 Kamerstukken II 2013/14, 33750 VII, nr. 25.

45 Kamerstukken II 2015/16, 34300 VII, nr. 11.

46 Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 2.

47 Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 71.

48 Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 7.

49 Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 7, p. 10.

50 Kamerstukken II 2013/14, 33597, nr. 9.

51 Kamerstukken II 2013/14, 33597, nr. 9, p. 2.

52 Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 3, p. 17.

53 F.J. van Ommeren en C.E.C. Jansen, *Advies Onderzoeksbevoegdheden rekenkamers inkoopvoorwaarden*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2015.

54 C.E.C. Jansen, *Aanvullende notitie onderzoeksbevoegdheden rekenkamers inkoopvoorwaarden*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2015.

het reilen en zeilen van een opdrachtnemer, ook niet wanneer dat contractueel geregeld is. De wettelijke taak van de rekenkamer is immers het onderzoeken van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Voor de uitoefening van die taak kan men contractuele afspraken maken met derden en kan men ook aanvullende bevoegdheden creëren in gemeenschappelijke regelingen en statuten. Maar bevoegdheden die buiten die wettelijke taakstelling gaan, zouden niet zomaar geaccepteerd moeten worden. Dan is gewoonweg sprake van détournement de pouvoir, maar ook van strijd met het legaliteitsbeginsel. Voor een dergelijke zware bevoegdheid is een wettelijke grondslag nodig, of in elk geval een grondslag in een wettelijk voorschrift, zoals een verordening. De constatering dat bij een contractuele verplichting wilsovereenstemming bestaat is natuurlijk waar, maar daarbij moet wel gekeken worden naar de dominante positie die een gemeente heeft bij de inkoop: de opdrachtnemer kan niet zomaar weigeren, want dan krijgt hij überhaupt geen opdrachten. Dat speelt zeker wanneer gemeenten allemaal dezelfde inkoopvoorwaarden gaan gebruiken. Er ontstaat dan toch een zekere vorm van eenzijdig opleggen door de gemeente. De gecontracteerde partij moet echt vrijwillig instemmen. In dat geval is er geen probleem, maar dat moet dan niet via contractuele verplichtingen worden geregeld, maar bekeken worden op het moment van het onderzoek. Een partij moet het recht hebben te weigeren voor zover het onderzoek niet direct verband houdt met de wettelijke taak van de rekenkamer. Daarmee wordt meer recht gedaan aan de positie van de derde. Het wetsvoorstel voor de versterking van de decentrale rekenkamers komt met een nieuwe regeling. Aan art. 184 Gemeentewet wordt een nieuwe onderzoeksmogelijkheid toegevoegd (beoogd sub e van het eerste lid). Daarbij wordt de wettelijke grondslag gecreëerd om controles uit te voeren ten aanzien van geleverde goederen en diensten die worden ingezet ten behoeve van een publieke taak waarvan de betaling ten laste van de gemeentebegroting komt.

2.4 Dochters en kleindochters

Hierboven zagen we dat het onderzoeksrecht ten aanzien van kapitaalvennootschappen zich beperkt tot die vennootschappen waarin de gemeente zelf tezamen met andere overheden aandelen heeft. Een dergelijke vennootschap heeft vaak ook dochterondernemingen waarvan deze 100% aandeelhouder is, of een groot meerderheidsbelang heeft. Alle informatie die zich daar bevindt, valt dus buiten de scope van het rekenkameronderzoek.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet versterking decentrale rekenkamers, zoals dat in consultatie ging,⁵⁵ voorzag niet in mogelijkheden voor onderzoek bij (klein) dochters. Minister van Financiën Dijsselbloem had bij het wetgevingsoverleg omtrent de invoering van de Computabiliteitswet 2016 al aangegeven niet afwijzend te staan tegenover het invoeren van een onderzoeksrecht voor lokale rekenkamers bij dochterondernemingen, om zo de bevoegdheden van de lokale rekenkamer en de Algemene

Rekenkamer meer gelijk te trekken op dit punt.⁵⁶ De NVRR wees hier dan ook op in haar reactie op het consultatievoorstel.⁵⁷ In het wetsvoorstel zoals dit bij de Tweede Kamer is ingediend, is dit dan ook meegenomen.

Het wetsvoorstel⁵⁸ gaat het zodoende mogelijk maken dat onderzoek wordt gedaan bij dochterondernemingen. In het nieuwe sub b van art. 184 lid 1 wordt geregeld dat een rekenkamer ook onderzoek mag doen bij een naamloze vennootschap of besloten vennootschap waarin de moedervennootschap (die dan wel moet voldoen aan het eerdere criterium dat de gemeente alleen 50% van de aandelen houdt) ten minste 50% van de aandelen houdt. Het gaat daarbij om het middellijk of onmiddellijk houden van die aandelen, zodat ook kleindochters onder het onderzoeksrecht kunnen vallen wanneer de dochter daar dus weer ten minste 50% van de aandelen houdt.

Bij de eerste nota van wijziging⁵⁹ worden deze mogelijkheden nog verder verruimd. Ook bij dochters van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen waarin de gemeente tezamen met andere gemeenten, provincies of de Staat ten minste 50% aandelen houdt, moeten meewerken aan een onderzoek wanneer de moeder ten minste 50% van de aandelen houdt in de dochter. Omdat het ook hier gaat om het middellijk of onmiddellijk houden van die aandelen, kunnen ook kleindochters onder het onderzoeksrecht vallen wanneer de dochter daar dus weer ten minste 50% van de aandelen houdt. De regering heeft daarbij aangegeven dat navraag bij de NVRR heeft opgeleverd dat er in de praktijk ook echt behoefte is aan deze bevoegdheid, en dat het wenselijk is die te expliciteren.⁶⁰

Opvallend is overigens dat één categorie van (klein)dochters niet is meegenomen. Het komt in de praktijk ook regelmatig voor dat gemeentebesturen een gemeenschappelijke regeling hebben getroffen en dat het daarbij ingestelde openbaar lichaam (het zou ook voor een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen gelden) vervolgens 100% aandeelhouder is van een besloten vennootschap of naamloze vennootschap. Strikt genomen mag de gemeentelijke rekenkamer dan geen onderzoek doen, omdat de aandelen niet in handen zijn van de gemeente zelf noch in handen van een kapitaalvennootschap waarin de gemeente alleen of tezamen met andere overheden minimaal 50% van de aandelen houdt. Dit lijkt mij een omissie in het wetsvoorstel, zeker omdat een dergelijk gemeenschappelijk openbaar lichaam (of een bedrijfsvoeringsorganisatie) zelf geen rekenkamer kent die onderzoek kan doen.⁶¹ Dergelijke constructies komen veelvuldig voor bij sociale werkbedrijven (de opvolgers van sociale werkvoorzieningsschappen), maar bijvoorbeeld ook

56 Kamerstukken II 2016/17, 34426, nr. 30, p. 19.

57 Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25298, nr. 3, p. 4.

58 Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 2.

59 Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 10.

60 Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 9, p. 12 en Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 10, p. 2.

61 Vgl. R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens & D.H. Arnold, *Bijlagenboek Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking*, Rotterdam: PROOF Adviseurs 2019 (Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000-B, nr. 8), p. 68.

55 <https://www.internetconsultatie.nl/rekenkamers>.

bij afvalverwerkingsbedrijven of het recent in het nieuws⁶² gekomen Groningen Seaports. Het ligt voor de hand om ook hier een onderzoeksrecht te regelen. Daarbij moet dan goed naar de afbakening worden gekeken. Het komt namelijk ook voor dat sommige gemeenten rechtstreeks participeren in een vennootschap, terwijl anderen dit nu juist via een gemeenschappelijk openbaar lichaam doen. Het moet steeds blijven gaan om een participatie van meer dan 50% in de (klein)dochter, waarbij naast gemeenten, provincies en de Staat (en straks mogelijk ook waterschappen) dan ook de gemeenschappelijke openbare lichamen en bedrijfsvoeringsorganisaties worden meegeteld. Op die manier wordt voorkomen dat de rekenkamer van de ene gemeente wél bevoegd is onderzoek te doen (omdat deze gemeente rechtstreeks participeert), terwijl de rekenkamer van een ander gemeente niet bevoegd is, omdat deze gemeente indirect participeert via een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie.

3. Bevoegdheden bij verbonden partijen

3.1 *Onderzoek naar door gemeentebestuur gevoerd bestuur (art. 183 Gemeentewet)*

De bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer richten zich met name tot het gemeentebestuur.⁶³ De rekenkamer mag alle documenten die bij het gemeentebestuur berusten onderzoeken voor zover de rekenkamer dat voor haar taak nodig acht (art. 183 lid 1 Gemeentewet).⁶⁴ Het gaat hier volgens de regering om een onbeperkte toegang tot die informatie, of die zich nu bevindt in papieren documenten of op andere gegevensdragers.⁶⁵ De regering vergelijkt de term 'documenten' met het begrip zoals dat gebruikt wordt in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Dat zou thans betekenen dat ook e-mails en WhatsApp-berichten kunnen worden onderzocht. Op de gegevensuitwisseling tussen rekenkamer en gemeentebestuur is de Wob overigens niet van toepassing, aldus de regering.⁶⁶ Daarnaast heeft de rekenkamer het recht het gemeentebestuur om inlichtingen te vragen die zij voor de vervulling van haar taak nodig heeft (art. 183 lid 2 Gemeentewet). De afweging of de inlichtingen noodzakelijk zijn, ligt dus bij de rekenkamer, niet bij het gemeentebestuur. Dat is verplicht de gevraagde inlichtingen te verstrekken.⁶⁷ Verschoningsrechten kent de Gemeentewet niet.⁶⁸ Ook geheime/vertrouwelijke documenten

moeten verstrekt worden aan de rekenkamer,⁶⁹ al mag de rekenkamer de geheime en vertrouwelijke gegevens niet openbaren in haar rapport (art. 185 lid 1 Gemeentewet).⁷⁰ De rekenkamer moet natuurlijk wel een belangenafweging maken of het inzien van de documenten en de gevraagde inlichtingen echt noodzakelijk is (art. 3:1 lid 2 jo. art. 3:4 Awb). Opvallend is dat de rekenkamer deze bevoegdheden heeft, maar bijvoorbeeld de rekenkamercommissie niet. Art. 183 Gemeentewet is immers niet van overeenkomstige toepassing bij een andere uitoefening van de rekenkamerfunctie (art. 810a Gemeentewet). Dit is gebeurd vanuit de gedachte dat de gemeenteraad zoveel mogelijk vrijheid moet hebben bij de invulling van de rekenkamerfunctie; daarom zijn slechts de taakomschrijving en de wijze van verslaglegging vastgelegd.⁷¹

3.2 *Onderzoek naar verbonden partijen (art. 184 Gemeentewet)*

Ging het in paragraaf 2 om de vraag bij welke verbonden partijen de rekenkamer bevoegd is onderzoek in te stellen, in deze paragraaf gaat het om de bevoegdheden van de rekenkamer ten aanzien van de in paragraaf 2 beschreven verbonden partijen wanneer een onderzoek is ingesteld. De rekenkamer heeft immers ook bevoegdheden gekregen ten aanzien van verbonden partijen van de gemeente (art. 184 Gemeentewet). De bevoegdheden van de rekenkamer voor onderzoek bij verbonden partijen zijn met name bedoeld om de gemeenteraad meer informatie te verschaffen over deelnemingen, zodat de raad zijn controlerende taak goed kan uitoefenen.⁷² Bij gemeenschappelijke regelingen kan de rekenkamer volgens de regering een rol spelen bij het verkleinen van het (regionale) democratische gat door de gemeenteraad meer inzicht te geven in de feitelijke resultaten en de effecten van het beleid van de gemeenschappelijke regeling.⁷³ De bevoegdheden van de rekenkamer gelden echter wél in het kader van de eerder genoemde taakomschrijving (zie paragraaf 1). Ze kunnen niet voor andere doeleinden worden ingezet. Dat zou détournement de pouvoir zijn, een beginsel waaraan ook de rekenkamer als bestuursorgaan gebonden is (art. 3:1 lid 2 jo. art. 3:3 Awb).⁷⁴

62 Zie o.a. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2382504-onderzoek-grondaankoop-google-datacentrum-laat-nog-op-zich-wachten>.

63 Vgl. *Kamerstukken II* 2019/20, 35298, nr. 3, p. 17.

64 Zie S.A.J. Munneke, 'Rekenkamers, raadsleden en informatieverstrekking', *Gst.* 2019/71.

65 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 114.

66 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 71.

67 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 114. Zie ook Pietermaat/Heinrich, *Gst.* 2018/76.

68 Vgl. Munneke, *Gst.* 2019/71.

69 De rekenkamer mag deze ook delen met door haar ingeschakelde onderzoekers, of dat nu medewerkers of externen zijn. Deze onderzoekers zijn vanzelfsprekend wel verplicht tot geheimhouding (art. 2:5 Awb; vgl. *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 56). Overtreding van deze bepaling leidt tot het plegen van een strafbaar feit (art. 272 Sr; vgl. *Kamerstukken II* 1990/91, 21221, nr. 5, p. 46).

70 Vgl. Pietermaat/Heinrich, *Gst.* 2018/76.

71 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 60 en de toelichting van de indiener van het amendement-De Cloe in *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 72, p. 6.

72 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 62.

73 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 62.

74 De rekenkamer is immers een orgaan van een rechtspersoon ingesteld krachtens publiekrecht in de zin van art. 1:1 lid 1 onder a Awb. Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 22-23 en 71 en ook Rb. Midden-Nederland 21 april 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2253 (*Rekenkamer Utrecht*) waar de Rekenkamer Utrecht als bestuursorgaan op een Wob-verzoek had beslist. Ook de rekenkamercommissie is overigens een bestuursorgaan, zie ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337; AB 2018/316, m.nt. P.J. Stolk (*Rekenkamercommissie De Ronde Venen*). Zie voorts A. Kok, R. Willemsse en W. Zorg, *Juridische vraagstukken*, NVRJ Juridische Denktank 2020, p. 4.

Op grond van art. 184 lid 2 Gemeentewet kan de rekenkamer nadere inlichtingen inwinnen *bij* de verbonden partij over de jaarrekening en daarop betrekking hebbende rapporten. Deze bevoegdheid is nadrukkelijk een aanvulling op de bevoegdheden van art. 183 Gemeentewet. Dat blijkt wel uit de term 'nadere inlichtingen': de rekenkamer moet zich eerst tot het gemeentebestuur richten alvorens zij zich tot de verbonden partij richt. In de memorie van toelichting presenteert de regering de bevoegdheden van de rekenkamer ook als een soort escalatieladder: de rekenkamer kijkt eerst in de documenten die bij de gemeente aanwezig zijn en stelt vervolgens vragen aan het college als de documenten niet genoeg inzicht geven. Levert ook dat niet genoeg inzicht op, dan kan men zich tot de verbonden partij zelf richten.⁷⁵ Men kan dan in eerste instantie ontbrekende informatie opvragen of nadere inlichtingen inwinnen (art. 184 lid 2 Gemeentewet). De overlegging van die documenten kan ook gevorderd worden wanneer deze documenten ontbreken bij het gemeentebestuur. Als ook dat nog niet afdoende is of de inlichtingen daartoe aanleiding geven, kan de rekenkamer een onderzoek ter plaatse instellen (art. 184 lid 3 Gemeentewet).⁷⁶ De rekenkamer moet in dat laatste geval de gemeenteraad en het college vooraf op de hoogte brengen (art. 184 lid 3 Gemeentewet). Dat is niet bedoeld om verantwoording af te leggen,⁷⁷ maar moet slechts als een kennisgeving worden gezien.

Uit een Berenschot-evaluatie uit 2011 bleek dat in 18% van alle gevallen beperkingen worden ondervonden bij medewerking aan het onderzoek bij verbonden partijen. Binnen die 18% ging het om het weigeren informatie te verstrekken (40%), weigeren om mee te werken aan interviews (5%) en het niet conformeren aan de planning van het onderzoek (7%). Van de overige gevallen (60%) is niet te zien wat voor hinder ondervonden wordt.⁷⁸ Wel wordt opgemerkt dat, wanneer er geen vrijwillige medewerking is, het afdwingen van informatieverplichtingen als lastig wordt ervaren. Structurele problemen bij onderzoeken naar verbonden partijen lijken er dus niet te zijn, al blijft afdwingbaarheid lastig.

De bevoegdheden ten aanzien van verbonden partijen kwamen oorspronkelijk alleen de rekenkamer toe.⁷⁹ De rekenkamercommissie, die vaak wordt ingesteld in het kader van de uitoefening van de rekenkamerfunctie, bezat deze niet (art. 810a Gemeentewet-oud). Deze mogelijkheid voor een andere uitoefening van de rekenkamerfunctie is bij het gewijzigd amendement-De Cloe c.s.⁸⁰ ingevoegd in het wetsvoorstel en daarna ook overgenomen in het voorstel voor

de dualisering van het provinciebestuur (art. 79p Provinciewet-oud). Het amendement voorzag echter niet in het van overeenkomstige toepassing verklaren van art. 183 en 184 Gemeentewet, omdat de gemeenteraad zoveel mogelijk vrijheid moest hebben bij de invulling van de rekenkamerfunctie.⁸¹ Bij de eerder genoemde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 2015 werd erin voorzien dat rekenkamercommissies voor het eerst ook een wettelijk onderzoeksrecht bij verbonden partijen kregen, overeenkomstig de bevoegdheden van de rekenkamer. De regering vond dit wenselijk, gelet op de decentralisaties in het sociale domein, omdat anders geen rekenkameronderzoek kon worden ingesteld naar de besteding van de middelen die met deze decentralisaties gemoeid waren en veelal via samenwerking moesten worden uitgevoerd.⁸² Bij nota van wijziging werd het voorstel daarom aangepast.⁸³ De rekenkamercommissie is, wettelijk gezien, dus wel bevoegd nadere inlichtingen in te winnen bij de verbonden partij, maar strikt genomen niet om inlichtingen aan het gemeentebestuur te vragen (zoals we hierboven zagen is art. 183 Gemeentewet immers niet van toepassing bij de andere uitoefening van de rekenkamerfunctie). Hoe het dan om *nadere* inlichtingen kan gaan, is mij een raadsel. Voor 2015 speelde dat niet, omdat verbonden partijen toen dus ook niet tot medewerking verplicht waren, tenzij dat uit de gemeenschappelijke regeling, de statuten of een andere contractuele verplichting volgde.

Bij de eerder genoemde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 2015 is de regering uitgebreid ingegaan op de bevoegdheden van de rekenkamer ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. De regering benadrukte daarbij dat de rekenkamer voldoende bevoegdheden had.⁸⁴ Uit een aantal expertmeetings uit 2015 (na de wetswijziging dus) bleek echter dat de deelnemers wel degelijk vonden dat de bevoegdheden ten aanzien van verbonden partijen verruimd moesten worden.⁸⁵ Men concludeerde dat strikt genomen de wettelijke opdracht van rekenkamers zich richt op tot het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Daarbij rijst volgens het rapport de vraag of ook het beleid van de samenwerkingspartij ook onderwerp van onderzoek kan zijn. Dit laatste kan wenselijk zijn wanneer binnen de samenwerking gezamenlijke beleidsvorming plaatsvindt.

Bij de aanstaande wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in het kader van de verbetering van de

75 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 70 en 115. Vgl. ook Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 3, p. 17, waar de regering het een drietrapsraket noemt.*

76 *In het oorspronkelijke wetsvoorstel ging het om art. 183 lid 3 en 4. Het oorspronkelijke tweede lid is later samengevoegd met het eerste lid, waardoor het nu gaat om de leden 2 en 3.*

77 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 89.*

78 *R. van der Mark e.a., Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, Utrecht: Berenschot 2011 (Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32500 B en 32500 C, nr. 17), p. 31-32.*

79 *Vgl. Van der Woude 2011, p. 229-230.*

80 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 56.*

81 *Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 60 en de toelichting van de indiener van het amendement-De Cloe in Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 72, p. 6. Vgl. ook T. Brandsen e.a., *Leren afrekenen: Een voorlopig evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*, Den Haag: B&A Groep 2007 (Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31200 B en 31200 C, nr. 9), p. 13. In het Berenschot-rapport werd er wonderbaarlijk genoeg van uitgegaan dat een rekenkamercommissie wél onderzoek kon doen bij gemeenschappelijke regelingen, maar niet bij andere verbonden partijen (Berenschot 2011, p. 31).*

82 *Kamerstukken II 2013/14, 33597, nr. 6, p. 9.*

83 *Kamerstukken II 2013/14, 33597, nr. 7.*

84 *Kamerstukken II 2013/14, 33597, nr. 6, p. 9.*

85 *P. Castenmiller e.a., Rekenkamer(commissie)s onder de loep: Verslag van expertbijeenkomsten, PBLQ Zenc 2015 (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34000 VII, nr. 54), p. 11.*

democratische legitimatie, wordt wél voorzien in de mogelijkheid onderzoek te doen naar de verbonden partij zelf, althans voor zover het bij gemeenschappelijke regeling ingestelde verbonden partijen betreft (art. 184 lid 3 Gemeentewet-voorstel). De regering heeft hiermee willen verduidelijken welke mogelijkheden een rekenkamer heeft voor onderzoek naar het door een verbonden partij gevoerde bestuur.⁸⁶ Gelet op het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur past een dergelijke bevoegdheid van de lokale rekenkamer goed bij de eindverantwoordelijkheid van de deelnemers.⁸⁷ De gemeenteraad kan de rekenkamer immers verzoeken een onderzoek in te stellen naar de verbonden partij (art. 182 lid 2 jo. art. 184 lid 3 Gemeentewet-voorstel).⁸⁸

Ik merkte in mijn artikel⁸⁹ over het wetsvoorstel zoals dat bekend werd voor internetconsultatie⁹⁰ al op dat het bijzonder is dat deze bevoegdheid alleen wordt gecreëerd ten aanzien van gemeenschappelijke openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen. Het zou een goed idee zijn ook onderzoek naar het door een privaatrechtelijke rechtspersoon gevoerde bestuur (beleid)⁹¹ te kunnen doen. Dat geldt mijns inziens in elk geval bij een naamloze vennootschap of besloten vennootschap waarin de gemeente ten minste 50% van de aandelen houdt (al dan niet met andere overheden) of de (klein)dochters van deze kapitaalvennootschappen. Daarnaast zou het ook moeten gelden voor stichtingen, coöperaties en andere verenigingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden door de gemeente (al dan niet tezamen met andere overheden) en waarin de gemeente ook een bestuurlijk belang in de zin van art. 1 BBV heeft (dat wil zeggen dat de gemeente als lid stemrecht mag uitoefenen in de algemene vergadering, en/of zitting neemt in het bestuur). Met de eis van het bestuurlijk belang wordt geborgd dat échte private instellingen die grotendeels van overheidsopdrachten afhankelijk zijn *geen* onderwerp van onderzoek kunnen zijn. Daar zou de subsidie- of inkooprelatie alleen een onderzoek naar de uitvoering van de subsidievoorwaarden of opdracht moeten behelzen, precies zoals de Wet versterking decentrale rekenkamers ook beoogt.

Met de beoogde wijziging van art. 184 lid 3 Gemeentewet lijkt een onderzoek naar het bestuur (beleid) van de privaatrechtelijke rechtspersoon echter niet te zijn toegestaan. Als het immers nu al onder de genoemde bevoegdheid valt, is de beoogde wijziging ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen zinloos. Als de wetgever het toch nodig vindt die bevoegdheid te creëren, dan moet daaruit a contrario

worden afgeleid dat deze bevoegdheid ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen niet bestaat. Vanzelfsprekend kunnen deze rechtspersonen wel altijd vrijwillig meewerken.

3.3 Samenwerking tussen rekenkamers

Door de uitbreidingen die door de jaren zijn gedaan is het mogelijk dat ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen meer dan één rekenkamer bevoegd is onderzoek te doen. Volgens de regering ligt het dan ook voor de hand dat de rekenkamers met elkaar afstemmen over het doen van onderzoek om de overheidsdeelname zo niet meer te belasten dan nodig is.⁹² Rekenkamers kunnen er volgens de regering ook voor kiezen gezamenlijk een onderzoek in te stellen. Dat laatste gebeurt in de praktijk gelukkig al regelmatig. En het feit dat meer dan één rekenkamer bevoegd is, komt ten aanzien van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan al voor sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, dus dat is op zich ook niet zo uniek. Ook daar vindt vaak afstemming plaats bij onderzoeken, of worden onderzoeken gezamenlijk opgepakt. Het enige nadeel van de gezamenlijke onderzoeken – ik spreek daarbij uit eigen ervaring met het doen van rekenkameronderzoek naar een verbonden partij in opdracht van meerdere rekenkamers – is dat rekenkamers ieder hun eigen protocollen en werkwijzen hebben. Die maken een gezamenlijk onderzoek én vooral gezamenlijke conclusies vaak ingewikkeld. Veel rekenkamers hebben toch de neiging hun eigen sausje over het onderzoek te willen gieten. Dat is op zich natuurlijk niet erg, maar het wordt wel lastig wanneer rekenkamers uit hetzelfde onderzoek verschillende of tegenstrijdige conclusies trekken.

4. Conclusie

De Wet versterking decentrale rekenkamers brengt een uitbreiding van de bevoegdheden van lokale rekenkamers ten aanzien van met name privaatrechtelijke verbonden partijen. Het wetsvoorstel voorziet daarmee in mijn ogen écht in een versterking van de decentrale rekenkamer, al is er nog een belangrijke blinde vlek: onderzoek bij (klein) dochterondernemingen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie. Daarmee zou het plaatje van bevoegdheden nog vollediger worden.

Daarnaast blijft een pijnpunt in de discussie of een rekenkamer ook onderzoek mag doen *naar* een verbonden partij. De Gemeentewet en de Provinciewet staan dit strikt genomen niet toe. Dat wordt door de regering met zoveel woorden ook onderkend door bij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de Gemeentewet en Provinciewet op te nemen dat ook onderzoek mag worden gedaan naar het door het bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie of door een gemeenschappelijk orgaan gevoerde bestuur. In mijn ogen is dat zeker een versterking, en komt dat de democratische controle op dergelijke gemeenschappelijke regelingen ook ten goede. Door

86 Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3, p. 15 en 34.

87 Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3, p. 34.

88 Kamerstukken II 2020/21, 35513, nr. 6, p. 10 en 12.

89 R.J.M.H. de Greef, 'Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen', *TvCR* 2019/4, p. 368-378, m.n. 375-376.

90 <https://www.internetconsultatie.nl/democratischelegitimatiegemeenschappelijkeregelingen>.

91 Het amendement-Van der Molen wil de term 'bestuur' door 'beleid' vervangen (*Kamerstukken II* 2019/20, 35298, nr. 7). Van der Molen wil daarmee verduidelijken dat de bevoegdheid van de rekenkamer ruim moet worden opgevat, namelijk dat het ook beleidsvoorbereiding, -vorming, -vaststelling, -uitvoering en -effecten omvat, maar ook het functioneren van de ambtelijke organisatie.

92 Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 3, p. 20 en 27.

het expliciet opnemen van deze bevoegdheid rijst echter wel de vraag of ook onderzoek mag worden gedaan naar het door een overheidsdeelneming gevoerde bestuur. De Gemeentewet en Provinciewet voorzien daarin niet, en door de expliciete bepaling ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen zou a contrario moeten worden geredeneerd dat dit voor overheidsdeelnemingen dus niet geldt. Wanneer immers de bevoegdheid impliciet al in de Gemeentewet en de Provinciewet zat, dan is de wijziging in de bevoegdheid ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen geheel overbodig. Het zou goed zijn als hier door de wetgever een expliciete keuze wordt gemaakt. Daarbij valt iets te zeggen voor het mogelijk maken van een dergelijk onderzoek, omdat een overheidsdeelneming vaak wordt ingezet om publieke taken uit te voeren, maar valt er ook iets voor te zeggen dit juist niet mogelijk te maken, gelet op het private karakter van de deelneming en het recht om zichzelf daarbij te organiseren.

Tot slot nog een oproep aan de regering. Hoofddoel van het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers is het schrappen van de rekenkamerfunctie om zo de onafhankelijke positie van de rekenkamer te versterken. Op dat onderdeel is in dit artikel niet ingegaan, maar er is de nodige kritiek op vanuit de koepelorganisaties. Ook vanuit de Tweede Kamer wordt hier kritisch naar gekeken. Zo diende het CDA-kamerlid Van der Molen een amendement in om dit onderdeel te schrappen.⁹³ Het is dus nog geen gelopen race dat dit punt het gaat halen. Mocht het amendement worden aangenomen, dan zou het tóch wenselijk zijn dat de behandeling van het wetsvoorstel doorgaat en dat de regering het niet intrekt omdat in de ogen van de regering het wezenskenmerk van het wetsvoorstel is komen te vervallen. De versterking van de bevoegdheden van de rekenkamer is namelijk echt zeer gewenst in mijn ogen, en als daar weer een apart wetsvoorstel voor moet komen dan gaat het nog lang duren voor het zover is.

93 *Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 6.*