



Cooperación

Samenwerking door, met en voor overheden



Gemeenschappelijke rekenkamers nader bekeken

mr. Rob de Greef

12 december 2025

Inhoud

1.	Aanleiding en vraagstelling	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Vraagstelling en leeswijzer	5
2.	Praktijkbevindingen	7
2.1	Modellen voor vormgeving van de rekenkamer	7
2.2	Nader onderzoek besluitvorming	9
2.3	Uitkomsten interviews	9
2.4	Bevindingen unierekenkamers	13
3.	Juridisch kader	16
3.1	Staatscommissie dualisering	16
3.2	Wet dualisering gemeentebestuur	16
3.3	Artikel 81 Gemeentewet	17
3.4	Raadsregeling	17
3.5	Gemeenschappelijk orgaan	18
3.6	Nog meer te regelen in de gemeenschappelijke regeling	23
3.7	Niet alleen gemeenschappelijk orgaan, maar ook rekenkamer	24
3.8	Btw-plicht?	27
4.	Conclusies en aanbevelingen	30
4.1	Conclusies	30
4.2	Aanbeveling 1: Status als bestuursorgaan	31
4.3	Aanbeveling 2: Gemeenschappelijke rekenkamer en de Wgr	31
4.4	Aanbeveling 3: Ondersteuning via Vereniging van Rekenkamers	32
4.5	Aanbeveling 4: Communicatie	33
	Bijlage 1: Begeleidingscommissie	35
	Begeleidingscommissie	35
	Onderzoeker	35
	Bijlage 2: Toepasselijkheid van de Wgr	36

Aanleiding en vraagstelling

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

Het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur¹ verplichtte tot het instellen van een eigen lokale gemeentelijke rekenkamer. Omdat het in standhouden van een eigen lokale rekenkamer als een zware belasting werd gezien voor vooral kleinere gemeenten, werd tevens voorzien in de mogelijkheid om een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. De Tweede Kamer amendeerde het wetsvoorstel echter, waardoor het ook mogelijk werd om op een andere wijze in de rekenkamerfunctie te voorzien. Dat gebeurde in de praktijk vooral door het instellen van rekenkamercommissies (waarin in sommige gevallen ook raadsleden zitting hadden), maar soms ook met behulp van bijvoorbeeld een stichting (bijv. Rekenkamer West Twente). Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur² ging hetzelfde gelden voor de invulling van de provinciale rekenkamerfunctie.

Met de Wet versterking decentrale rekenkamers³ is de mogelijkheid komen te vervallen om op een andere wijze te voorzien in de rekenkamerfunctie. Sindsdien zijn er dus nog twee mogelijkheden: (1) een eigen 'lokale' rekenkamer of (2) een gemeenschappelijke rekenkamer. Met de inwerkingtreding van deze wet is de verplichting om een (lokale of gemeenschappelijke) rekenkamer te hebben ook van kracht geworden voor de waterschappen.

In de praktijk wordt relatief beperkt gebruik gemaakt van de gemeenschappelijke rekenkamer, zoals de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet die kennen. Slechts provinciebesturen maken er veelvuldig gebruik van, terwijl de oorspronkelijke verwachting nu juist was dat de gemeenschappelijke rekenkamer er vooral voor kleine gemeenten zou zijn. Een veel gehoorde aanname in de lokale rekenkamerpraktijk is dat de gemeenschappelijke rekenkamer, in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen, erg zwaar is en tot veel aanvullende verplichtingen leidt. Om die reden is nadrukkelijk verzocht om in het onderzoek ook te kijken naar de ervaringen van enkele rekenkamers.

Dat de gemeenschappelijke rekenkamer weinig voorkomt wil overigens niet zeggen dat er niet samengewerkt wordt. Veel gemeenten en enkele waterschappen hebben een 'unierekenkamer' ingesteld. Hierbij stelt iedere betrokken gemeente of ieder betrokken waterschap een 'eigen' lokale rekenkamer in, die in personele unie is samengesteld met de 'lokale' rekenkamer van een andere gemeente respectievelijk een ander waterschap. Iedere gemeenteraad respectievelijk ieder algemeen bestuur stelt een eigen verordening vast, en in een aanvullende samenwerkingsovereenkomst worden nadere afspraken gemaakt. Dit model wordt, in elk geval door de partijen die hiervoor kiezen, vaak als lichter ervaren.

¹ Wet van 28 februari 2002, [Stb. 2002, nr. 111](#).

² Wet van 16 januari 2003, [Stb. 2003, nr. 17](#).

³ Wet van 28 september 2022, [Stb. 2022, nr. 430](#).

1.2 Vraagstelling en leeswijzer

In dit onderzoek staat daarom de vraag centraal aan welke juridische eisen een gemeenschappelijke rekenkamer moet voldoen waaraan een 'gewone' lokale rekenkamer niet hoeft te voldoen. Het gaat dan met name om verplichtingen die voortvloeien uit de organieke wetten (de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen). Zijdelings wordt ook ingegaan op de eisen van de wetten die gelden omdat de gemeenschappelijke rekenkamer, net als een lokale rekenkamer, ook een bestuursorgaan is. Dat gaat dan om de Algemene wet bestuursrecht, de Wet open overheid en de Archiefwet 1995.

Eerst wordt ingegaan op de ervaringen uit de praktijk rond de werking van de gemeenschappelijke rekenkamer en de unierekenkamer. Daartoe zijn verschillende personen betrokken bij rekenkamers geïnterviewd. Het betreft vertegenwoordigers van de Noordelijke Rekenkamer, de Rekenkamer Amsterdam-Zaanstad, de Rekenkamer Oost-Nederland, de Rekenkamer Vallei en Veluwe, de Rekenkamer De Waddeneilanden, de Rekenkamer WVOLV en de Zuidelijke Rekenkamer. Daarnaast zijn schriftelijke reacties binnengekomen van de Randstedelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Leiden en Leiderdorp. Op deze plek bedank ik hen voor hun waardevolle input. In hoofdstuk 2 worden deze bevindingen besproken. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op het juridisch kader.

Praktijkbevindingen

2. Praktijkbevindingen

In dit hoofdstuk worden de voornaamste bevindingen besproken zoals die naar voren kwamen uit de verschillende gesprekken die zijn gevoerd. Daarnaast heeft aanvullend ook een beperkt bureauonderzoek plaatsgevonden naar openbare stukken rond de keuze voor een gemeenschappelijke rekenkamer dan wel een unierekenkamer (afgesloten 1 oktober 2025). Daartoe is de besluitvorming in gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen onderzocht wanneer er gekozen is voor dan wel een gemeenschappelijke rekenkamer, dan wel een unierekenkamer.

2.1 Modellen voor vormgeving van de rekenkamer

De gemeenschappelijke rekenkamer is in de Gemeentewet geïntroduceerd bij de Wet dualisering gemeentebestuur. Een jaar later werden bij de Wet dualisering provinciebestuur vergelijkbare bepalingen opgenomen in de Provinciewet. Bij de Wet versterking decentrale rekenkamers zijn deze bepalingen ook opgenomen in de Waterschapswet. In het volgende hoofdstuk wordt daarop nader ingegaan. In dit model wordt onder een lokale rekenkamer verstaan de eigen rekenkamer van een gemeente, provincie of waterschap. Dit ter onderscheiding van een gemeenschappelijke rekenkamer die van meerdere gemeenten, provincies en/of waterschappen is. De unierekenkamer is een bijzondere vorm van de lokale rekenkamer, zoals hierna besproken wordt. Zowel lokale rekenkamers als gemeenschappelijke rekenkamers zijn vormen van decentrale rekenkamers.

Binnen de **lokale rekenkamers** komen een aantal subvarianten voor:

- (1) een gemeentelijke rekenkamer (art. 81a t/m 81k Gemeentewet);
- (2) een provinciale rekenkamer (art. 79a t/m 79k Provinciewet), en
- (3) een waterschapsrekenkamer (art. 51aa t/m 51ak Waterschapswet).

Van al deze varianten wordt in de praktijk gebruik gemaakt.

Binnen de **gemeenschappelijke rekenkamer** komen eveneens een aantal subvarianten voor:

- (1) een gemeenschappelijke gemeentelijke rekenkamer (art. 81l t/m art. 81o Gemeentewet jo. hoofdstuk 1 Wgr);
- (2) een gemeenschappelijke provinciale rekenkamer (art. 79l t/m art. 79o Provinciewet jo. hoofdstuk 2 Wgr);
- (3) een gemeenschappelijke waterschapsrekenkamer (art. 51al t/m art. 51ao Waterschapswet jo. hoofdstuk 3 Wgr), en
- (4) een interbestuurlijke gemeenschappelijke rekenkamer, die vier subvarianten kent:
 - (a) een gemeenschappelijke rekenkamer van gemeenten en provincies (art. 81l t/m art. 81o Gemeentewet en art. 79l t/m art. 79o Provinciewet jo. hoofdstuk 4 Wgr);
 - (b) een gemeenschappelijke rekenkamer van gemeenten en waterschappen (art. 81l t/m art. 81o Gemeentewet⁴ en art. 51al t/m art. 51ao Waterschapswet jo. hoofdstuk 5 Wgr);

⁴ Deze bepalingen waren abusievelijk niet aangepast bij de Wet versterking decentrale rekenkamers, maar bij de Verzamelwet BZK 2024 is dit hersteld (Wet van 23 oktober 2024, *Stb.* 2024, nr. 391). Zie nader *Kamerstukken II 2023/24, 36481, nr. 9*, p. 4-5 en mijn blog: <https://www.gemeente.nu/blog/beter-regelen-van-de-gemeenschappelijke-rekenkamer/>.

- (c) een gemeenschappelijke rekenkamer van gemeenten, provincies en waterschappen (art. 811 t/m art. 81o Gemeentewet, art. 791 t/m art. 79o Provinciewet en art. 51al t/m art. 51ao Waterschapswet jo. hoofdstuk 6 Wgr), en
- (d) een gemeenschappelijke rekenkamer van provincies en waterschappen (art. 791 t/m art. 79o Provinciewet en art. 51al t/m art. 51ao Waterschapswet jo. hoofdstuk 7 Wgr).

Ik ben in het kader van dit onderzoek géén interbestuurlijke gemeenschappelijke rekenkamers (variant 4) tegengekomen en ook geen gemeenschappelijke waterschapsrekenkamers (variant 3). Er zijn wel vier gemeenschappelijke provinciale rekenkamers:

- i. Noordelijke Rekenkamer (provincies Drenthe, Fryslân en Groningen),
- ii. Randstedelijke Rekenkamer (provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland),
- iii. Rekenkamer Oost-Nederland (provincies Gelderland en Overijssel), en
- iv. Zuidelijke Rekenkamer (provincies Limburg en Noord-Brabant).

Ook zijn er meerdere gemeenschappelijke gemeentelijke rekenkamers (waar de deelnemers al duidelijk uit de naam blijken zijn deze niet nogmaals genoemd):

- i. Groene Hart Rekenkamer (gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas),
- ii. Rekenkamer Amsterdam-Zaanstad,
- iii. Rekenkamer BEL-gemeenten (gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren),
- iv. Rekenkamer Medemblik Opmeer,
- v. Rekenkamer Rivierenland (gemeenten Buren, Culemborg, West-Betuwe en West Maas en Waal),
- vi. Rekenkamer Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (WOVL), en
- vii. Rekenkamer Zundert en Rucphen.

In de praktijk is, binnen de geldende wettelijke kaders, ook een variant tussen de lokale en de gemeenschappelijke rekenkamer ontstaan (vaak als voortzetting van een reeds bestaande gezamenlijke rekenkamercommissie): de **unierekenkamer** (lokale rekenkamers in een personele unie). Deze wordt nogal eens gekozen omdat het juridisch kader van de gemeenschappelijke rekenkamer onduidelijk is en omdat aan de gemeenschappelijke rekenkamer lastenverzwarende gevolgen zitten. Deze variant komt met name voor bij gemeentelijke rekenkamers en bij waterschapsrekenkamers. De variant bestaat voornamelijk niet bij provinciale rekenkamers of in een interbestuurlijke vorm. Bij gemeenten gaat het om de volgende rekenkamers:

- i. Rekenkamer A2-gemeenten (gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard),
- ii. Rekenkamer ABG-gemeenten (gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen),
- iii. Rekenkamer Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel
- iv. Rekenkamer AOGW (gemeenten Aalten, Oost Gelre, Winterswijk),
- v. Rekenkamer BUCH (gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo),
- vi. Rekenkamer De Waddeneilanden (gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Vlieland),
- vii. Rekenkamer Kempengemeenten (gemeenten Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden),
- viii. Rekenkamer Leiden en Leiderdorp,

- ix. Rekenkamer Limburg Centraal (gemeenten Beek, Beekdaelen, Meerssen, Simpelveld, Stein, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal),
- x. Rekenkamer Noordoost-Twente (gemeenten Dinkelland, Losser, Oldenzaal en Tubbergen),
- xi. Rekenkamer OWO-gemeenten (gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland),
- xii. Rekenkamer Rotterdam (gemeenten Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam),
- xiii. Rekenkamer Meppel, Steenwijkerland, Staphorst en Westerveld,
- xiv. Rekenkamer Vallei en Veluwerand (gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde),
- xv. Rekenkamer Zeeuws-Vlaanderen (gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen).

Bij de waterschappen gaat het om de rekenkamers:

- i. Rekenkamer De Stichtse Rijnlanden en Rivierenland,
- ii. Rekenkamer Vallei en Veluwe en Zuiderzeeland, en
- iii. Rekenkamer Wetterskip Fryslân en Noorderzijlvest.

2.2 Nader onderzoek besluitvorming

Nagenoeg alle colleges van provinciale staten hebben besloten tot het instellen van een gemeenschappelijke rekenkamer overeenkomstig de eisen van de Provinciewet. Alleen de provincie Zeeland heeft gekozen voor een eigen lokale rekenkamer. Deze keuze is reeds gemaakt direct na de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur. Die keuze heeft dus niet plaatsgevonden in het kader van de invoering van de Wet versterking decentrale rekenkamers.

2.3 Uitkomsten interviews

De grotere gemeenschappelijke rekenkamers wijzen erop dat aandachtspunten voortvloeiend uit het zijn van een gemeenschappelijke rekenkamer, zich met name concentreren rond:

- (1) begroting en jaarrekening (incl. rechtmatigheidsverantwoording en WNT-verantwoording)
- (2) accountantscontrole
- (3) de uitvoering van de Wet open overheid en privacywetgeving
- (4) de uitvoering van de Bekendmakingswet
- (5) de uitvoering van de Archiefwet 1995
- (6) geschillenregeling artikel 28 Wgr

Hierbij zijn de volgende toelichtingen gegeven:

Ad 1)

Het proces rond de begroting kost veel tijd, zeker vanwege de verplichte zienswijze bij de gemeenteraden resp. provinciale staten. De vraag rijst waarom dit nodig is, zeker wanneer in de gemeenschappelijke regeling al een vaste afspraak rond kostenverdeling is gemaakt. En waarom moet voldaan worden aan alle eisen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)? Dat besluit is vooral ingericht op beleidstaken van provincies en gemeenten en de beleidsmatige en financiële controle daarop. Bij een gemeenschappelijke

rekenkamer is geen sprake van beleid, maar men moet toch aan de normen voldoen. Waarom kan niet worden volstaan met het in de gemeenschappelijke regeling afgesproken budget en een verantwoording hierover aan de verschillende gemeenteraden, zoals dat ook voor een lokale rekenkamer geldt. Ook het financiële toezicht van gedeputeerde staten (bij gemeentelijke gemeenschappelijke rekenkamers) of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bij provinciale gemeenschappelijke rekenkamers) verhoudt zich niet goed met de onafhankelijke positie van de gemeenschappelijke rekenkamer.

Ad 2)

Omdat het gemeenschappelijk orgaan een eigen jaarrekening heeft, moet ook een eigen accountantscontrole plaatsvinden. Dat kost veel tijd van medewerkers en ook het nodige geld. Het staat niet in verhouding tot de omvang en kosten van een gemeenschappelijke rekenkamer. Het gaat om kleine organisaties met beperkte middelen.

Ad 3 en 5)

De gemeenschappelijke rekenkamers zijn bestuursorganen, en zij vallen zodoende ook onder de werking van de Wet open overheid. Dat geldt overigens ook voor lokale rekenkamers. Anders dan bij lokale rekenkamers, moeten gemeenschappelijke rekenkamers (nu zij formeel niet tot een van de gemeenten als rechtspersoon behoren) zélf een Woo-register bijhouden. De kennis om dit te doen als ook om andere Woo-vraagstukken te behandelen is niet aanwezig binnen de eigen organisatie omdat de vragen te weinig voorkomen om het rendabel te maken hiervoor eigen ondersteuning in dienst te nemen. Incidentele inhuur van ondersteuning is dan weer erg duur. Hetzelfde geldt overigens rond privacyvraagstukken, nu ook de uitvoering van de AVG en aanverwante regelgeving door de jaren heen steeds ingewikkelder is geworden. En ook de uitvoering van de Archiefwet 1995 past in deze lijn.

De gemeenschappelijke rekenkamers kunnen de uitvoering van de taken onder de Wet open overheid wel mandateren aan een van de deelnemende gemeenten. Daar kunnen zij ook de kennis die zij missen verkrijgen. In die zin is dat niet anders dan bij een lokale rekenkamer. Wél moeten dan afspraken worden gemaakt over de kosten die hieruit voortvloeien en hoe die eventueel aanvullend tussen de deelnemers moeten worden verdeeld, nu dat vaak niet in de oorspronkelijke budgetten zit. Verder is de vraag hoe het zit met de verantwoordelijkheid wanneer uitvoering door gemeenten plaatsvindt. Strikt genomen blijft de gemeenschappelijke rekenkamer verantwoordelijk indien ambtenaren van een gemeente namens hen taken uitvoeren. De vraag is ook hoe deze mandatering zich verhoudt tot de normale taakuitoefening van de betreffende ambtenaren. Zij kunnen immers eventueel kennisnemen van vertrouwelijke documenten, die niet bedoeld zijn om ook op de colleegetafel (het college als hiërarchisch verantwoordelijke voor die ambtenaar).

Ad. 4)

Een rekenkamer moet zijn besluiten (zoals beleidsregels, gedragscodes en reglementen van orde) ook bekendmaken. Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties moet dat in een eigen publicatieblad: het blad gemeenschappelijke regeling. Voorheen geschiedde dat via de deelnemers. Binnen de organisatie van de gemeenschappelijke rekenkamer is géén kennis over publiceren voorhanden (hetzelfde als bij Woo en AVG). Daarnaast moet men eigen afspraken maken met KOOP, wat lastig en tijdrovend is. Het gaat niet

om veel besluiten, maar iedere wijziging etc. kost best veel tijd. Er lijkt niet goed nagedacht hoe dit soort verplichtingen uitpakken voor kleinere organisaties.

Het lijkt er wel op dat deze problemen vooral bij deze grotere rekenkamers voorkomen omdat zij ook zelf hun onderzoeken uitvoeren (hoewel de grotere rekenkamers in vergelijking met andere gemeenschappelijke regelingen kleine organisaties zijn). Ze hebben daarom nadrukkelijk een "groter" eigen bureau, hetgeen de bovenstaande lasten vergroot. Mogelijk zijn zij zich daardoor ook meer bewust van de problematiek, zij noemen het in elk geval vaker. De kleinere rekenkamers ervaren géén problemen op deze punten. Zij hebben vaker geen eigen ondersteuning, maar huren normaliter onderzoeksbureaus en een secretaris in (ze zijn meer een intermediair). Er is dus geen sprake van een organisatie ondergebracht bij een van de deelnemers.

Dit alles doet overigens niks af aan de verplichtingen voortvloeiend uit de Wet open overheid, Uitvoeringswet AVG en Archiefwet 1995. De ambtelijke organisatie van de gemeente Voorschoten pakt de meeste verplichtingen op. De registratieplicht van de Wet open overheid ziet men wél nadrukkelijk als probleem dat opgelost moet worden. Dat geldt ook voor de accountantsverklaring. Daarbij merk ik wel op dat de geïnterviewde kleinere rekenkamers ten tijde van het interview nog in hun eerste jaar zaten, waarbij het dus mogelijk is dat ze *nog* niet tegen deze problemen zijn aangelopen.

Ad. 6)

Vanuit een schriftelijke reactie die de Vereniging van Rekenkamers ontving kwam nog op dat de artikelen 28, 34, 34b, 35 niet van toepassing zouden moeten zijn op de gemeenschappelijke rekenkamer. Zo zou de geschilbeslechtende rol rond de toepassing van de gemeenschappelijke regeling niet passen bij de gemeenschappelijke rekenkamer en ook het financieel toezicht op de begroting en jaarrekening niet. De kadernota, het voorlopig jaarverslag en de zienswijzenprocedure worden door de inzender vooral als toneelstuk gezien, nu in de gemeenschappelijke regeling van de betreffende gemeenschappelijke rekenkamer een vaste inwonersbijdrage is opgenomen, die al uit de gemeentebegroting blijkt.

In een andere schriftelijke reactie kwamen de volgende punten aan bod:

- (i) moet de gemeenschappelijke rekenkamer geen rechtspersoonlijkheid krijgen, zodat men zelf privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten en dat niet langer namens de commissaris van de Koning hoeft te gebeuren?
- (ii) waarom moet een gemeenschappelijke rekenkamer btw betalen over de loonkosten die in rekening worden gebracht door de centrumprovincie?

De Wgr is bedoeld voor gemeenten en provincies om gezamenlijk uitvoerende taken uit te voeren, en lijkt minder geschikt om een gezamenlijke onafhankelijke rekenkamer te regelen die nevensgeschikt is aan gedeputeerde staten en provinciale staten. Is er geen ander, beter wettelijk kader mogelijk? Bijvoorbeeld in de Comptabiliteitswet of een andere, nieuwe wet?

Overige opmerkingen

Er zijn ook enkele overwegingen meegegeven in de interviews en schriftelijke reacties, die niet direct samenhangen met het zijn van een gemeenschappelijke rekenkamer, maar die ik toch wil meegeven:

- (a) het hebben van een eigen website leidt tot vraagstukken rond informatiebeveiliging; die eisen worden steeds stringenter, net als eisen rond toegankelijkheid (dit geldt overigens ook voor lokale rekenkamers met een eigen website);
- (b) er wordt te weinig rekening gehouden bij nieuwe regelgeving met hoe dit uitpakt voor kleine, onafhankelijke bestuursorganen;
- (c) moet de rekenkamer wel bestuursorgaan zijn, waardoor de Algemene wet bestuursrecht ook van toepassing is en bijvoorbeeld soms om een onderbouwing wordt gevraagd ex art. 3:46 Awb (vraag is wel of deze vraag terecht is, nu het vragen om inlichtingen géén besluit in de zin van de Awb is, en afdeling 3.7 alleen van toepassing is op een besluit (art. 3:1 Awb)). Toch is het het overwegen waard deze vraag opnieuw te bekijken. Ook lokale ombudsmannen en ombudscommissies en de Algemene Rekenkamer zijn immers expliciet uitgezonderd (zie verder het memo met het juridisch kader). Vraag is ook of de Wet normering topinkomens van toepassing is.
- (d) BZK moet beter afstemmen met de rekenkamers en de Vereniging van Rekenkamers om gevolgen van wetgeving voor lokale en gemeenschappelijke rekenkamers te bekijken. Nu is er geen duidelijk aanspreekpunt, en wordt te weinig rekening gehouden met de kleinere organisaties. Misschien kan BZK ook ondersteuning bieden bij vraagstukken rond de Woo, archivering, de AVG en de bekendmaking indien deze wetgeving niet eenvoudiger kan worden toegepast.
- (e) In de aan de VvR ingezonden bijdrage wordt nog in algemene zin opgemerkt dat artikel 81j Gemeentewet aangepast zou moeten worden omdat het niet zou passen dat het college arbeidsovereenkomsten sluit voor de rekenkamer. Dat zou bij de griffie moeten liggen.
- (f) Uit een schriftelijke inbreng komt de vraag naar voren of er geen minimale eisen gesteld moeten worden aan de robuustheid/omvang van de decentrale rekenkamer. En in lijn daarmee of samenwerking van (te) kleine rekenkamers niet moet worden voorgeschreven of evt. aansluiting van (te) kleine rekenkamers bij de Algemene Rekenkamer.
- (g) Uit een schriftelijke inbreng komt verder de vraag naar voren of het vanuit oogpunt van functiescheiding niet wenselijk is dat griffiemedewerkers niet langer voor een decentrale rekenkamer mogen werken, terwijl raden en staten zelf onderwerp van onderzoek kunnen zijn.
- (h) Een schriftelijke inbreng brengt de vraag naar voren of de taken en bevoegdheden van decentrale rekenkamers niet gelijk moeten worden getrokken met die van de Algemene Rekenkamer.
- (i) Uit een schriftelijke inbreng komt verder naar voren de vraag of de inhuur van medewerkers bij een deelnemer onder de btw-plicht valt of niet.
- (j) Tot slot komt uit een schriftelijke inbreng de vraag naar voren of de leden van de decentrale rekenkamer rechtspositioneel niet gelijk moeten worden behandeld als politieke ambtsdragers.

2.4 Bevindingen unierekenkamers

Er is ook gesproken met rekenkamers die bewust *niet* gekozen hebben voor de vorm van de gemeenschappelijke rekenkamer.

Zo is gesproken met de Rekenkamercommissie De Waddeneilanden. Dit is de rekenkamercommissie voor de gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Vlieland. Deze is begin 2025 omgevormd tot een rekenkamer met een personele unie. Formeel is sprake van vijf rekenkamers, één per gemeente, maar door een personele unie is feitelijk sprake van één rekenkamer. Hier is voor gekozen om de reeds bestaande samenwerking in een gemeenschappelijke rekenkamercommissie zoveel als mogelijk te continueren. In het bestuurlijk advies bij de verordening is het volgende te lezen:

"Geen gemeenschappelijke regeling

Om een gezamenlijke rekenkamer te organiseren kan de gemeente kiezen tussen een personele unie óf het vormen van een gemeenschappelijke rekenkamer met een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet Gemeenschappelijke regeling (Wgr). Een gemeenschappelijke regeling in de meest lichte vorm als gemeenschappelijk orgaan, kent desondanks een zware verantwoordingsprocedure naar de 5 gemeenteraden toe:

- de raden moeten samen een gemeenschappelijk orgaan vormen; elke raad moet daarvoor een of meer leden (en plaatsvervangende leden) benoemen;
- het gemeenschappelijk orgaan vormt dan een soort 'bestuur' van de rekenkamer, dit in plaats van de vijf raden;
- het gemeenschappelijk orgaan moet jaarlijks een ontwerpbegroting voor een zienswijze voorleggen aan de vijf raden, en daaraan voorafgaand een kaderbrief. Dit geldt ook voor een jaarrekening ter informatie;
- de gemeenschappelijke regeling, begroting en jaarrekening moeten naar de provincie worden gestuurd in het kader van toezicht, waaronder begrepen een aparte accountantsverklaring. Kosten hiervan beknellen de onderzoeksmogelijkheden van de rekenkamer.

Rekenkamer met een personele unie

Het is ook mogelijk te kiezen voor samenwerking op basis van een personele unie: elk van de vijf gemeenteraden benoemt dezelfde personen. Dit komt overeen met onze huidige werkwijze in de gemeenten. In dit voorstel wordt gekozen voor voortzetting van de bestaande samenwerking, waarbij elke gemeenteraad bij verordening een rekenkamer instelt. De vijf gemeenten benoemen elk dezelfde voorzitter en de leden waardoor de vijf gemeentelijke rekenkamers via een personele unie feitelijk functioneren als één (gezamenlijke) rekenkamer."

Het advies gaat er dus van uit dat het gemeenschappelijk orgaan als vorm té zwaar is. Deels kloppen de argumenten daarbij juridisch overigens niet, zo is er juist geen apart gemeenschappelijk orgaan als bestuur van de rekenkamer in plaats van de raden. De gemeenschappelijke rekenkamer is het gemeenschappelijk orgaan. De raadsleden hebben daarbinnen géén rol (zie nader hoofdstuk 3).⁵

Wat ook pleit voor een lichte vorm is dat de deelnemende gemeenten relatief makkelijk willen kunnen overstappen op een ander model voor de rekenkamer. Men wil optimale vrijheid. Achtergrond van de samenwerking is dat de gemeenten erg klein zijn en zelf geen budget hebben voor een eigen rekenkamer of

⁵ Artikel 15 Wgr, dat gaat over de samenstelling van een regulier gemeenschappelijk orgaan, is immers *niet* van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer (art. 811 Gemeentewet).

aansluiting bij een grotere rekenkamer. De rekenkamercommissie fungeert erg laagdrempelig: er zijn drie onderzoekers en die voeren zelf alle onderzoeken uit (slechts sporadisch wordt voor een onderzoek specialistische kennis ingekocht). Deze voeren ze meestal voor alle gemeenten gezamenlijk uit, waarbij wel conclusies en aanbevelingen per gemeente worden gegeven. Er geldt daarbij een vaste prijsafpraak, die geïndexeerd wordt (sinds kort). Het totale jaarbudget is ca. € 40.000,- Er is dus geen jaarlijkse discussie over de middelen. Een apart onderzoek op verzoek van één gemeente wordt apart bij die gemeente in rekening gebracht. De griffiers zijn verantwoordelijk voor de juridische brondocumenten zoals de verordening(en) en de samenwerkingsovereenkomst. De onafhankelijkheid van de rekenkamer is goed geborgd, al is er wel een begeleidingscommissie van raadsleden als klankbord.

Het eventuele omvormen tot een gemeenschappelijke rekenkamer zou tot hernieuwde discussie over de samenwerking kunnen leiden, zeker als dit tot meerkosten gaat leiden. Mogelijk opteert men dan voor een eigen lokale rekenkamer, met weinig budget. Om die reden laat men het model van de huidige rekenkamercommissie zoveel mogelijk in stand.

Verder is gesproken met de Rekenkamer Vallei en Veluwerand. Dit is de rekenkamer van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde. Bij deze Rekenkamer spelen vergelijkbare overwegingen als bij de Rekenkamer De Waddeneilanden om te komen tot een personele unie (men had reeds een gezamenlijke rekenkamercommissie). Ook de andere genoemde discussies komen terug, al is de Rekenkamer Vallei en Veluwe wel groter dan de Rekenkamer De Waddeneilanden.

De Rekenkamer Vallei en Veluwe voert de meeste onderzoeken zelf uit, en huurt alleen bij specialistischere onderzoeken externen in. Anders dan de Rekenkamer de Waddeneilanden doet de Rekenkamer Vallei en Veluwe vooral onderzoeken per gemeente. Als uitzondering worden onderzoeken voor gemeenten gezamenlijk uitgevoerd. Men is daar ooit wel mee begonnen, maar al snel bleek dat iedere gemeente met eigen onderwerpen kwam. De rapporten worden wel met alle gemeenten gedeeld. Het is allemaal laagdrempelig begonnen, en dat geldt nog steeds. Daarom wilde men niet overstappen op een gemeenschappelijk orgaan, dat leek tot extra ballast te leiden (vanwege een bestuur van raden en gedoe rond de jaarrekening). Nu hoeft men bijvoorbeeld alleen maar een jaarplan op te stellen, en pas in november (i.p.v. al in het voorjaar omdat deze voor zienswijzen uit moet). Men werkt met een vaste inwonersbijdrage, en legt per gemeente financieel verantwoording af ("Wat heeft u gekregen voor uw geld?"). Veel geschiedt op projectbasis. Omdat men al lang bestond als rekenkamercommissie, is er veel ervaring op gedaan. De meeste gemeenten ervaren de Rekenkamer als prettig, al is Zeewolde voornemens uit te treden. Dit mede door de hervormingen vanwege de Wet versterking decentrale rekenkamers. Dan wordt voor het eerst getoetst of ook de uittredingsafspraken uit de samenwerkingsovereenkomst voldoen.

De Rekenkamer Leiden & Leiderdorp ervaart tot op heden geen juridische problemen als gemeenschappelijke rekenkamer, zo blijkt uit de schriftelijke reactie. Men heeft gekozen voor een lichte samenwerking met een samenwerkingsovereenkomst, omdat de griffiers aangaven dat de raden geen voorstander waren van een gemeenschappelijke regeling.

Juridisch kader

3. Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van de gemeenschappelijke rekenkamer geschetst. Dit kader bestaat uit twee delen: (1) de specifieke eisen die de Gemeentewet stelt aan de gemeenschappelijke rekenkamer en (2) de eisen van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er wordt met name naar de Gemeentewet gekeken, maar ook de Provinciewet en de Waterschapswet zullen vanzelfsprekend betrokken worden, aangezien die vergelijkbare eisen stellen omtrent de samenstelling van een gemeenschappelijke rekenkamer ingesteld door provinciale staten of algemene besturen van waterschappen.

3.1 Staatscommissie dualisering

Het was de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie die in 2000 met het voorstel kwam om een rekenkamer als instrument op te nemen in de Gemeentewet.⁶ Dit ter versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad.⁷ Er was volgens de Staatscommissie al ervaring opgedaan met rekenkamerachtige commissies, en dat leidde tot een betere informatiepositie van de raad.⁸ In het kabinetsstandpunt op het advies van de Staatscommissie gaf het kabinet Kok-II aan het advies van de Staatscommissie om de rekenkamer te regelen in de Gemeentewet over te nemen omdat het de positie van de raad versterkt.⁹ Het kabinet benadrukt daarbij, in navolging van de Staatscommissie, dat de onafhankelijkheid van de rekenkamer voorop moet staan. De 020-rekenkamer zou dus niet uit raadsleden mogen bestaan. Het kabinet kondigde daarbij ook direct aan dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om gezamenlijk regionale rekenkamers in te richten.¹⁰

3.2 Wet dualisering gemeentebestuur

Op 23 mei 2001 werd het wetsvoorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur ingediend bij de Tweede Kamer.¹¹ In dit voorstel kregen gemeenteraden de keuze tot het instellen van een eigen, lokale rekenkamer (art. 81a voorstel) of een gemeenschappelijke rekenkamer (art. 81l voorstel). Pas later is daar met het aangenomen amendement-De Cloe c.s.¹² een andere uitoefening van de rekenkamerfunctie aan toegevoegd. Door dat amendement werd het mogelijk om voor een samenwerking van rekenkamers ook te kiezen voor privaatrechtelijke vormen (zo kwamen stichtingen voor), maar bijvoorbeeld ook voor een openbaar lichaam in zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Maar dat waren dan nadrukkelijk andere vormen van uitoefening van de gemeenschappelijke rekenkamer.¹³ Het amendement veranderde de regeling van de gemeenschappelijke rekenkamer echter niet. Met de Wet versterking decentrale rekenkamers is de mogelijkheid om in andere wijze van uitoefening van de rekenkamerfunctie te voorzien afgeschaft. Dat betekent dat nu alleen nog gekozen kan worden voor een lokale rekenkamer (waaronder ook de unierekenkamer) en een gemeenschappelijke rekenkamer.¹⁴

⁶ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom 2000.

⁷ Staatscommissie 2000, p. 256-257.

⁸ Staatscommissie 2000, p. 254-256.

⁹ *Kamerstukken II 1999/2000, 26800 VII, nr. 42*, p. 20.

¹⁰ *Kamerstukken II 1999/2000, 26800 VII, nr. 42*, p. 20.

¹¹ *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 2*.

¹² *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 56*.

¹³ Al lijkt Warmelink dit ook als een vorm van een gemeenschappelijke rekenkamer te zien (H.G. Warmelink, '2.3 De juridische status van de rekenkamer, in V.L. Eiff en C. Huisman (red.), *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*, Den Haag: VNG 2011, p. 29-30.

¹⁴ Vgl. *Kamerstukken II 2019/20, 35298, nr. 3*, p. 1.

3.3 Artikel 81 Gemeentewet

Op grond van artikel 81 van het oorspronkelijke voorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur kon de gemeenteraad in afwijking van de hoofdregel van een eigen, lokale rekenkamer een gemeenschappelijke rekenkamer instellen samen met de raad of raden van één of meerdere andere gemeenten. Dat geschiedt middels het treffen van een gemeenschappelijke regeling, omdat de Wet gemeenschappelijke regelingen volgens de regering bij uitstek de basis biedt voor publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten.¹⁵

Artikel 81 Gemeentewet

1. In afwijking van artikel 81a kan de raad met de raad of de raden van een of meer andere gemeenten met toepassing van de artikel 1, juncto artikel 8, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen een gemeenschappelijke rekenkamer instellen. De artikelen 10, tweede en derde lid, 10a, 11, 15, 16, 17, 20, derde lid, 21, 22, 23, 30 en 33 van die wet zijn niet van toepassing.

2. Ten aanzien van het vaststellen van de begroting en de rekening zijn van overeenkomstige toepassing de regels welke bij of krachtens de wet zijn gesteld voor het toezicht daarop, zoals die gelden voor dezelfde bevoegdheden van de deelnemende gemeenten afzonderlijk.

Uit deze bepaling volgen enkele kaders, namelijk:

- (1) de gemeenschappelijke rekenkamer wordt ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling, getroffen door één of meer gemeenteraden, en
- (2) de gemeenschappelijke rekenkamer moet verplicht in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan worden georganiseerd.

3.4 Raadsregeling

Het treffen van een gemeenschappelijke regeling geschiedt door de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover voor de eigen gemeente bevoegd (art. 1 lid 1 Wgr). Dat betekent dat er raadsregelingen kunnen zijn (gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend raden deelnemen), collegeregelingen (waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen), burgemeestersregelingen (waaraan uitsluitend burgemeesters deelnemen) of gemengde regelingen (mengvormen). Dit type regeling heeft invloed op de mogelijkheden rond bestuursamenstelling, rond de verantwoordingsrelaties en omtrent de mogelijkheden van overdracht van bevoegdheden. Voor de gemeenschappelijke rekenkamer geldt dus nadrukkelijk dat het moet gaan om een raadsregeling. Dat betekent dat bepalingen omtrent college- en burgemeestersregelingen (zie bijv. art. 18 en 19 Wgr over de verantwoordingsrelaties bij een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij dergelijke regelingen) sowieso niet van toepassing zijn op de gemeenschappelijke rekenkamer. Om die reden hoeft de Gemeentewet die ook niet uit te zonderen. Een intergemeentelijke rekenkamer valt overigens onder hoofdstuk 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waardoor bepalingen uit andere hoofdstukken sowieso niet van toepassing zijn. Ook die behoeven dus niet te worden uitgezonderd.

¹⁵ [Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 68.](#)

3.5 Gemeenschappelijk orgaan

Bij een gemeenschappelijke regeling kunnen verschillende rechtsvormen in het leven worden geroepen. Oorspronkelijk betrof dat het openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr), het gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr), de centrumregeling (thans art. 8 lid 4 Wgr; voor 2015 art. 8 lid 3 Wgr) en de regeling zonder meer (art. 1 Wgr). Met de wijziging van de Wgr van 2015 is daar de bedrijfsvoeringsorganisatie aan toegevoegd (art. 8 lid 3 Wgr), maar deze kan uitsluitend bij een collegeregeling worden ingesteld.

Artikel 811 voorstel schrijft expliciet voor dat de gemeenschappelijke rekenkamer moet worden ingesteld met toepassing van artikel 1 en artikel 8 lid 2 Wgr. Dat betekent dus dat verplicht een gemeenschappelijk orgaan moet worden ingesteld, het is niet mogelijk voor de gemeenschappelijke rekenkamer gebruik te maken van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, centrumregeling of regeling zonder meer.¹⁶ Omdat de gemeenschappelijke regeling krachtens de Wgr moet worden getroffen, is de Wgr ook onverkort van toepassing, tenzij de Gemeentewet bepalingen expliciet uitzondert. Vanzelfsprekend zijn alleen de bepalingen die gelden voor een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een raadsregeling van toepassing. Bepalingen die over een gemeenschappelijk openbaar lichaam (zoals o.a. artikel 12, 13, 14, 19a, 24, 25, 31, 32, 32a, 33, 33a, 33b, 33c en 33d Wgr) of bedrijfsvoeringsorganisatie (zoals o.a. art. 14a Wgr) gaan, zijn niet van toepassing en hoeven dus ook niet apart uitgezonderd te worden. Het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn nadrukkelijk andere vormen dan het gemeenschappelijk orgaan, iets wat in de praktijk van de rekenkamers nog weleens door elkaar loopt (zie nader het memo van bevindingen).

De Wet gemeenschappelijke regelingen, althans de bepalingen die gaan over gemeenschappelijke regelingen in het algemeen en over gemeenschappelijke organen ingesteld bij een raadsregeling in het bijzonder, zijn daarmee dus van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer, voor zover artikelen niet worden uitgezonderd. Dergelijke uitzonderingen zijn nadrukkelijk wel gemaakt om de onafhankelijkheid van de rekenkamer te borgen, nu de Wet gemeenschappelijke regelingen volgens de regering juist zie op controle en het afleggen van verantwoording.¹⁷

Ongeleed bestuur

Het gemeenschappelijk orgaan heeft als wezenskenmerk een ongeleed, enkelvoudig bestuur. Anders gezegd: er is maar één orgaan. Een soort intergemeentelijke bestuurscommissie. In de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wet gemeenschappelijke regelingen is hierover te lezen:

“Anders dan in de huidige wet wordt in het ontwerp de instelling van slechts één gemeenschappelijk orgaan voorzien, omdat, indien een regeling van dien aard is, dat de behoefte aan instelling van meer dan één gemeenschappelijk orgaan zou worden gevoeld, die regeling niet meer tot de eenvoudige zou behoren. Dan is de instelling van een openbaar lichaam op haar plaats, ook al gezien de strekking van de hierna volgende artikelen. Zoals hierboven gesteld, zal slechts in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen van de algemene gedragslijn, dat een openbaar lichaam wordt ingesteld, kunnen worden afgeweken en een gemeenschappelijk orgaan kunnen worden ingesteld. Het gaat hier om regelingen van zeer eenvoudige aard, veelal met een enkelvoudige, beperkt omschreven

¹⁶ Anders: Warmelink 2011, p. 29-30.

¹⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3*, p. 68-69. Zie ook J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 239.

doelstelling, die geen geleed bestuur, noch rechtspersoonlijkheid - onontbeerlijk voor deelneming aan het maatschappelijk verkeer - eist."¹⁸

Er is bij een gemeenschappelijk orgaan dus geen sprake van een apart dagelijks bestuur (art. 12 en 14 Wgr gelden immers alleen voor openbare lichamen)¹⁹, er kunnen géén adviescommissies of bestuurscommissies worden ingesteld (vgl. art. 24 en 25 Wgr die alleen voor openbare lichamen gelden) en zelfs geen raadsadviescommissie (ook het in 2022 ingevoerde artikel 24a Wgr geldt alleen voor openbare lichamen). Dat er géén geleed bestuur kan bestaan bij een gemeenschappelijk orgaan maakt dat het niet zo is dat er naast de rekenkamer een apart gemeenschappelijk orgaan staat bestaande uit raadsleden dat namens de raden de gemeenschappelijke rekenkamer zou aansturen. Er is maar één orgaan: de gemeenschappelijke rekenkamer zelf. Nergens in de parlementaire geschiedenis van de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur zijn aanwijzingen terug te vinden dat de wetgever er van uit is gegaan dat er twee (of meer) organen naast elkaar zouden bestaan.

Samenstelling

Het gemeenschappelijk orgaan, ingesteld bij een raadsregeling, bestaat normaal uit leden door en uit de deelnemende gemeenteraden aan te wijzen (art. 15 jo. art. 13 lid 1 Wgr). Dat zou er dus toe leiden dat de gemeenschappelijke rekenkamer uit raadsleden zou bestaan, iets wat de wetgever met de onafhankelijke rekenkamer nu juist niet wilde. Om die reden is artikel 15 Wgr niet van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer. Daaruit volgt eens te meer dat de gemeenschappelijke rekenkamer zelf het gemeenschappelijk orgaan is. Als de wetgever had gewild dat er een gemeenschappelijk orgaan bestaande uit raadsleden naast de gemeenschappelijke rekenkamer zou staan, dan was het uitzonderen van artikel 15 Wgr juist niet nodig geweest.

Verantwoording

De leden van een gemeenschappelijk orgaan, ingesteld bij een raadsregeling, leggen normaliter verantwoording af aan de gemeenteraad die hen heeft aangewezen (art. 16 lid 1 Wgr), zij moeten hun raad inlichtingen verschaffen indien een of meer raadsleden hierom vragen (art. 16 lid 2 Wgr) en zij kunnen door de raad ontslagen worden indien de raad niet langer vertrouwen in hen heeft (art. 16 lid 4 Wgr). Dat is een uitdrukking van het verlengd lokaal bestuur dat ten grondslag ligt aan de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze verantwoordings- en inlichtingenlijnen zijn exact hetzelfde als bij het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ingesteld bij een raadsregeling of gemengde regeling met raden. In de parlementaire geschiedenis is te lezen dat leden van zo'n algemeen bestuur nadrukkelijk de raad vertegenwoordigen:

"Artikel 16 regelt vervolgens de inlichtingen- en verantwoordingsplicht van een lid van het algemeen bestuur aan de raad, dat dit lid heeft benoemt en geeft de raad de bevoegdheid dit lid te ontslaan als dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit. De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; in de memorie van antwoord is in dat verband gesproken van «last of ruggespraak» [...]. Bij een juiste wijze van vertegenwoordigen zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen

¹⁸ [Kamerstukken II 1980/81, 16538, nr. 3, p. 34.](#) Zie ook [Kamerstukken II 1983/84, 16538, nr. 13, p. 28](#) en [Kamerstukken I 1984/85, 16538, nr. 11d, p. 9.](#)

¹⁹ [Kamerstukken I 1984/85, 16538, nr. 11d, p. 10.](#)

van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen. Om dezelfde reden meen ik dat het vormen van politieke fracties niet past binnen een regio: degene die door een gemeenteraad is aangewezen, vertegenwoordigt primair die raad, en niet zijn politiek fractie of partij."²⁰

Dat geldt dan vanzelfsprekend voor het gemeenschappelijk orgaan ook, nu het dezelfde wettelijke regels betreft. Omdat deze 'vertegenwoordiging' van leden van het gemeenschappelijk orgaan niet aansluit bij de voor de gemeenschappelijke rekenkamer gewenste onafhankelijkheid, is ook artikel 16 Wgr niet van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer. Hetzelfde geldt ten aanzien van de inlichtingenplichten die normaliter voor het gemeenschappelijk orgaan gelden (art. 17 Wgr). Ook hier geldt weer: had de wetgever het gemeenschappelijk orgaan gezien als een bestuur van raadsleden dat de gemeenschappelijke rekenkamer aanstuurt, dan had men deze bepaling juist niet willen uitzonderen.

Openbaarheid

Normaliter vergadert een gemeenschappelijk orgaan, ingesteld bij een raadsregeling, verplicht in het openbaar (art. 23 lid 5 jo. art. 22 lid 3-5 Wgr). Daarbij gelden allerlei eisen (oproeping, openbaarmaking vergaderstukken, quorum en besluitvorming) zoals die ook voor gemeenteraden gelden (art. 23 lid 5 jo. art. 22 lid 1 Wgr). Bij een rekenkamer wil je nu juist niet dat alle vergaderingen in het openbaar plaatsvinden, daarom is artikel 23 Wgr eveneens uitgezonderd. Een openbaar publiek debat binnen de rekenkamer is volgens de regering niet aan de orde.²¹ Daarmee hoeft ook niet aan allerlei andere eisen te worden voldaan zoals die voor een vergadering van de gemeenteraad wél gelden. Zelfs de verplichting om ten minste tweemaal per jaar te vergaderen (art. 22 lid 2 Wgr) geldt niet, nu ook artikel 22 Wgr is uitgezonderd.

Overigens is de Wet open overheid wél onverkort van toepassing op het gemeenschappelijk orgaan. Het gemeenschappelijk orgaan wordt immers krachtens publiekrecht ingesteld, nu een gemeenschappelijke regeling een publiekrechtelijke overeenkomst is. Dat maakt het gemeenschappelijk orgaan per definitie een bestuursorgaan (art. 1:1 lid 1 onder a Awb). Hetzelfde geldt voor een lokale rekenkamer, die immers bij publiekrechtelijk besluit wordt ingesteld (art. 81a Gemeentewet jo. art. 1:1 onder a Awb). Zodra de tweede tranche van de Wet open overheid in werking treedt (de tranche over actieve openbaarmaking van bepaalde vergaderstukken), gaan voor de gemeenschappelijke rekenkamer, als gemeenschappelijk orgaan, wel enkele verplichtingen gelden die voor een lokale rekenkamer niet gelden. Dat gaat over de actieve openbaarmaking van vergaderstukken van het gemeenschappelijk orgaan tegelijkertijd met de toezending aan de leden van het gemeenschappelijk orgaan (art. 3.3 lid 3 en 5 Woo), dus de leden van de gemeenschappelijke rekenkamer, en het bekendmaken van het verslag van de vergadering van het gemeenschappelijk orgaan uiterlijk twee weken nadat het is vastgesteld (art. 3.3 lid 3 en 4 Woo).²² Een mogelijkheid om geheimhouding op te leggen kent de Wgr niet, althans artikel 23 Wgr (dat ook over geheimhouding bij een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een raadsregeling gaat), is niet van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer. Er is geen uitzondering opgenomen in de Gemeentewet of de Wet open overheid voor de gemeenschappelijke rekenkamer, dus deze

²⁰ [Kamerstukken I 2004/05, 27008 en 29532, nr. E, p. 9.](#)

²¹ [Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 69.](#)

²² Zie mijn blog <https://www.gemeente.nu/blog/actieve-openbaarmaking-bevat-een-catch-22/>. Wat daar geschreven staat over het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie geldt onverkort ook voor het gemeenschappelijk orgaan, en dus voor de gemeenschappelijke rekenkamer.

bepalingen gelden onverkort voor de gemeenschappelijke rekenkamer die als gemeenschappelijk orgaan is vormgegeven.

En ook bij de bekendmaking van besluiten van de gemeenschappelijke rekenkamer (zoals bijv. de vaststelling van een reglement van orde) geldt een bijzonder regime. Die bekendmaking moet geschieden in het eigen Blad gemeenschappelijke regeling (art. 6 jo. art. 2 lid 5 Bekendmakingswet). Dit geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties. Voorheen moest de gemeenschappelijke rekenkamer dit soort besluiten bekendmaken via het Gemeenteblad van de deelnemers, net als dat dit ook voor een lokale rekenkamer geldt. Het zelfstandig publiceren in een eigen publicatieblad leidt tot een kostenverhogend aspect, omdat de gemeenschappelijke rekenkamer voor een zeer beperkt aantal besluiten dus kennis moet hebben over bekendmaking van die besluiten omdat dit niet via één van de gemeenten kan.

Bevoegdheidsoverdracht gemeenteraden

Een gemeenschappelijk orgaan ontleent, buiten enkele in de Wgr opgenomen bevoegdheden, zijn bevoegdheden normaliter aan delegatie van bevoegdheden door de deelnemende gemeenteraden (art. 30 jo. art. 10 lid 2 Wgr). In dit geval komen de onderzoeksbevoegdheden die de rekenkamer moet krijgen (art. 182 e.v. Gemeentewet) niet toe aan de raad, dus deze kan ze ook niet overdragen op grond van artikel 30 Wgr. De bevoegdheden van de gemeenschappelijke rekenkamer zijn uitputtend geregeld in artikel 182 e.v. Gemeentewet²³ en zijn zodoende zijn artikel 10 lid 2 en artikel 30 Wgr uitgezonderd. Er kunnen dus géén aanvullende raadsbevoegdheden worden overgedragen aan de gemeenschappelijke rekenkamer.²⁴ Omdat geen bevoegdheden kunnen worden overgedragen is ook de medewerking aan de uitoefening van die overgedragen bevoegdheden, of een vrijstelling van die overdracht, niet nodig, en daarom zijn de artikelen 10a en 11 Wgr uitgezonderd.

Overige bepalingen Wgr die niet van toepassing zijn

Tot slot is ook artikel 20 lid 3 Wgr, dat gaat over verboden handelingen, uitgezonderd. Dat betekent dus dat de daar genoemde functies in beginsel mogen worden uitgeoefend door leden van de gemeenschappelijke rekenkamer. Dit artikel is uitgezonderd omdat in de Gemeentewet een eigen uitputtende regeling voor de rekenkamer is opgenomen, die ook van toepassing is op gemeenschappelijke rekenkamers. De functies die in de Gemeentewet (Provinciewet resp. Waterschapswet) worden genoemd mógen dus niet door de leden van de gemeenschappelijke rekenkamer worden uitgeoefend. De regeling van de Gemeentewet geldt ook voor de betaling van de leden van de rekenkamer, daarom is artikel 21 Wgr uitgezonderd.

Het tweede lid van artikel 811 Gemeentewet is een jaar later alweer geschrapt, met terugwerkende kracht tot de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur.²⁵ Dat artikellid heeft dus geen relevantie en blijft hier daarom buiten beschouwing.

²³ Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'Naar een échte versterking van de decentrale rekenkamer!?', *Gst.* 2021/8Z, W. van der Woude, *Financiële controle in het gemeenterecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2011, p. 234-238 en Broeksteeg 2021, p. 242-244.

²⁴ *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3*, p. 69. De overdracht van college- of burgemeestersbevoegdheden is bij een raadsregeling sowieso uitgesloten (vgl. CRvB 7 augustus 2007, [ECLI:NL:CRVB:2007:BB1469](#) en CRvB 18 september 2007, [ECLI:NL:CRVB:2007:BB3987](#)).

²⁵ Wet van 6 februari 2003, *Stb.* 2003, nr. 56.

Wet dualisering provinciebestuur

Bij de Wet dualisering provinciebestuur is artikel 811 gewijzigd zodat raden niet alleen gezamenlijk een gemeenschappelijke rekenkamer kunnen instellen, maar dat zij dit eventueel ook met provinciale staten kunnen doen. Om die reden is ook artikel 54 Wgr uitgezonderd, dat handelt over de mogelijkheden tot bevoegdheidsoverdracht bij een gemeenschappelijke regeling getroffen tussen gemeente- en provinciebesturen. Ook dan blijft dus gelden dat geen aanvullende bevoegdheden van raden en provinciale staten kunnen worden overgedragen aan de gemeenschappelijke rekenkamer.

Met de Wet dualisering provinciebestuur is in artikel 79I ook een bevoegdheid gegeven aan provinciale staten om onderling een gemeenschappelijke regeling te treffen om tot een gemeenschappelijke rekenkamer te komen. Dat mogen provinciale staten ook met gemeenteraden doen. Op deze gemeenschappelijke rekenkamer zijn dezelfde regels van toepassing als hierboven beschreven ten aanzien van intergemeentelijke gemeenschappelijke rekenkamers, alleen zijn deze dan in de Provinciewet te vinden. Het oorspronkelijke tweede lid van artikel 811 Gemeentewet heeft nimmer in de Provinciewet gestaan.

Wgr-wijziging 2022²⁶

Artikel 811 Gemeentewet is in 2022 nog aangepast bij de wijziging van de Wgr die toen in werking trad. Die wijziging had als doel de positie van de raden ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen te versterken door o.a. instrumenten rond zienswijzen (art. 10 lid 5 en 6 Wgr), burgerparticipatie (art. 10 lid 7 en 8 Wgr) en evaluatie (art. 11a Wgr). Om de onafhankelijke positie van de rekenkamer te blijven borgen, zijn deze nieuwe instrumenten niet van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer.²⁷

Wet versterking decentrale rekenkamers

Met de Wet versterking decentrale rekenkamers is in artikel 51 al ook een bevoegdheid gegeven aan algemene besturen van waterschappen om onderling een gemeenschappelijke regeling te treffen om tot een gemeenschappelijke rekenkamer te komen.²⁸ Dat mogen de algemene besturen ook met gemeenteraden en/of provinciale staten doen. Op deze gemeenschappelijke rekenkamer zijn dezelfde regels van toepassing als hierboven beschreven ten aanzien van intergemeentelijke gemeenschappelijke rekenkamers, alleen zijn deze dan in de Waterschapswet te vinden. Het oorspronkelijke tweede lid van artikel 811 Gemeentewet heeft nimmer in de Waterschapswet gestaan.

Bij deze wet is de wetgever per abuis vergeten ook de Gemeentewet en de Provinciewet aan te passen om de interbestuurlijke gemeenschappelijke rekenkamer van gemeenten en waterschappen, van provincies en

²⁶ Wet van 15 december 2021, *Stb.* 2021, nr. 18.

²⁷ *Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3*, p. 32 en p. 34.

²⁸ Al klopt de verwijzing naar artikel 54 Wgr in dit geval niet. De bevoegdheidsoverdracht aan een gemeenschappelijk orgaan bij een gemeenschappelijke regeling van waterschapsbesturen is geregeld in artikel 50b Wgr. Dat artikel is echter niet uitgezonderd. Zo kloppen ook de verwijzingen niet bij interbestuurlijke gemeenschappelijke rekenkamers (hoofdstukken 4 t/m 7 Wgr zijn dan namelijk van toepassing, afhankelijk van de vorm van interbestuurlijke samenwerking).

waterschappen of van gemeenten, provincies en waterschappen mogelijk te maken.²⁹ Bij de Verzamelwet Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2024 is deze omissie hersteld.

3.6 Nog meer te regelen in de gemeenschappelijke regeling

Voor iedere gemeenschappelijke regeling, geldt dat in de gemeenschappelijke regeling omschreven moet zijn wat het belang van de gemeenschappelijke regeling is waar deze voor wordt getroffen (art. 10 lid 1 jo. art. 1 lid 1 Wgr). Nu deze bepaling niet is uitgezonderd, geldt die onverkort ten aanzien van een gemeenschappelijke rekenkamer. Dat geldt ook voor de verplichtingen rond bekendmaking en inzending van de gemeenschappelijke regeling (art. 26 Wgr).

In de gemeenschappelijke regeling moeten ook afspraken gemaakt worden omtrent toetreding van nieuwe partijen, wijziging van de gemeenschappelijke regeling, uittreding van bestaande partijen en de gevolgen daarvan en de opheffing van de regeling (art. 9 lid 1 jo. art. 1 Wgr). Ook deze bepaling is niet uitgezonderd, en geldt dus onverkort voor de gemeenschappelijke rekenkamer. Afspraken over de vereffening van het vermogen bij opheffing hoeven niet te worden gemaakt, dat geldt immers alleen voor een bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 9 lid 2 en 3 Wgr).

In de gemeenschappelijke regeling kan ook een afspraak worden gemaakt omtrent het aanwijzen van een gemeentelijke ombudsman als behandelaar van externe klachten in de zin van hoofdstuk 9 Awb (art. 10 lid 4 Wgr). Dat gaat dan over klachten over de rekenkamer en de medewerkers waarvoor de rekenkamer verantwoordelijk is (art. 9:1 en art. 9:2 Awb). Hoofdstuk 9 Awb is immers van toepassing, nu de gemeenschappelijke rekenkamer, net als een lokale rekenkamer, een bestuursorgaan is. Wordt er niets geregeld, dan is de Nationale ombudsman automatisch de externe klachtbehandelaar (art. 1a lid 1 aanhef en onder b Wet Nationale ombudsman).

De bepalingen omtrent informatievoorziening aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het provinciebestuur zijn wél van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer (art. 19b Wgr). Net als de geschillenbeslechtende rol van gedeputeerde staten bij onenigheid over de toepassing van de gemeenschappelijke regeling (art. 28 Wgr).³⁰ Is een gemeenschappelijke rekenkamer provinciegrensoverschrijdend, dan geldt artikel 29 Wgr ook onverkort.

De bepalingen omtrent taakverwaarlozing door het gemeenschappelijk orgaan (art. 32b t/m 32j Wgr) zijn formeel wél van toepassing op de rekenkamer, maar nu deze alleen gaan over overgedragen bevoegdheden blijven ze materieel een dode letter. Zoals we hebben gezien, kunnen immers geen bevoegdheden aan de gemeenschappelijke rekenkamer worden overgedragen. Op de eigen bevoegdheden van de gemeenschappelijke rekenkamer zien de artikelen 32b e.v. Wgr niet.

²⁹ Zie mijn blog <https://www.gemeente.nu/blog/beter-regelen-van-de-gemeenschappelijke-rekenkamer/>.

³⁰ Deze bepaling geldt niet bij een gemeenschappelijke rekenkamer waaraan ook provinciale staten deelnemen. Dan is de regering de geschilbeslechter (art. 41 Wgr jo. art. 136 Grondwet).

De mogelijkheid tot spontane vernietiging van besluiten van de gemeenschappelijke rekenkamer (art. 36 t/m 39f Wgr) is wel gewoon van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer, maar een vergelijkbare regeling geldt ook gewoon voor de lokale rekenkamer (art. 268 t/m 281a jo. art. 5 Gemeentewet).³¹

Ook de bepalingen omtrent de begroting en de jaarrekening van het gemeenschappelijk orgaan (art. 34, 34a, 34b en 35 Wgr) zijn onverkort van toepassing³², nu deze niet zijn uitgezonderd. Dat betekent dat de gemeenschappelijke regeling, als gemeenschappelijk orgaan, een eigen begroting moet vaststellen (art. 34 lid 1 Wgr) en deze voor 15 september voorafgaand aan het jaar waarvoor deze geldt, aan gedeputeerde staten moet sturen (art. 34 lid 2 Wgr). Deze procedure start met een kadernota (art. 34b Wgr), gevolgd door een ontwerpbegroting die voor zienswijzen aan de gemeenteraden moet worden voorgelegd (art. 35 Wgr). De begroting moet voldoen aan de eisen die de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) hieraan stellen (art. 35 lid 7 Wgr). Ook móet het gemeenschappelijk orgaan de financiële verordeningen vaststellen. Dat volgt uit de betreffende artikelen uit de Gemeentewet die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard (art. 35 lid 7 Wgr jo. art. 212 en 213 Gemeentewet). Dat is een eigen geattribueerde bevoegdheid van het gemeenschappelijk orgaan, die niet gedelegeerd hoeft te worden door de raden. Dat laatste zou immers niet kunnen nu artikel 30 Wgr niet van toepassing is en dat artikel overigens de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen sowieso uitsluit van overdracht aan een gemeenschappelijk orgaan. Opvallend is verder dat bij gemeentelijke gemeenschappelijke regelingen artikel 213a (periodiek onderzoek), 214 (inzendingsplicht) en 215 (onderzoeksbevoegdheid gedeputeerde staten) niet van toepassing zijn, terwijl de vergelijkbare bepalingen uit de Provinciewet wél van toepassing zijn op provinciale gemeenschappelijke rekenkamers en interbestuurlijke rekenkamers waaraan provincies deelnemen (o.a. art. 48 lid 7 Wgr). Hetzelfde geldt voor gemeenschappelijke rekenkamers van uitsluitend waterschappen: daarvoor gelden de vergelijkbare bepalingen uit de Provinciewet ook (art. 50g lid 7 Wgr).

Ook moet het gemeenschappelijk orgaan jaarlijks een jaarrekening opstellen (art. 34 lid 3 Wgr), welke voor 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarover de jaarrekening gaat, moet zijn ingezonden aan gedeputeerde staten (art. 34 lid 4 Wgr). Uit het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 213 Gemeentewet volgt ook dat de gemeenschappelijke rekenkamer een eigen accountant kan aanwijzen voor de gemeenschappelijke rekenkamer zelf (deze heeft dus géén rol binnen de gemeenten, die over hun eigen accountant gaan). Deze accountant heeft dus met name een rol bij de jaarrekening van de gemeenschappelijke rekenkamer. Wordt deze accountant ingehuurd bij een van de deelnemers dan moet de gemeenschappelijke rekenkamer er dus ook op toezien dat deze accountant aan alle gestelde eisen voldoet (art. 184a Gemeentewet).

3.7 Niet alleen gemeenschappelijk orgaan, maar ook rekenkamer

Enkele bepalingen die in de Gemeentewet werden ingevoerd voor de lokale rekenkamer zijn ook van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer, met dien verstande dat de bevoegdheden gezamenlijk door de raden worden uitgeoefend (art. 81m lid 1 Gemeentewet).

³¹ Vergelijkbare bepalingen staan ook in de hoofdstukken van de Wgr die gaan over interprovinciale rekenkamers, over gezamenlijke waterschapsrekenkamers en interbestuurlijke rekenkamers.

³² Vergelijkbare bepalingen staan ook in de hoofdstukken van de Wgr die gaan over interprovinciale rekenkamers, over gezamenlijke waterschapsrekenkamers en interbestuurlijke rekenkamers. Zie ook mijn blog <https://www.gemeente.nu/blog/beter-regelen-van-de-gemeenschappelijke-rekenkamer/>.

Artikel 81m Gemeentewet

1. De artikelen 81b tot en met 81f, 81h, 81i en 81j, eerste, derde en vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer, met dien verstande dat in de artikelen 81b tot en met 81d, 81i, tweede lid, en 81j, eerste lid, voor «de raad» telkens wordt gelezen «de raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk» of, indien de rekenkamer mede is ingesteld door provincies, «provinciale staten en de raden van de deelnemende provincies en gemeenten gezamenlijk».

2. Artikel 81g is op de gemeenschappelijke rekenkamer van toepassing, met dien verstande dat voor «de raad» wordt gelezen «de raad van de gemeente die daartoe in de regeling waarbij de gemeenschappelijke rekenkamer is ingesteld, is aangewezen» of, indien de rekenkamer mede is ingesteld door provincies, «provinciale staten van de provincie of de raad van de gemeente die daartoe in de regeling waarbij de gemeenschappelijke regeling is ingesteld zijn of is aangewezen».

Dat betekent dat de gemeenteraden gezamenlijk het aantal leden van de gemeenschappelijke rekenkamer bepalen (art. 81m lid 1 jo. art. 81b Gemeentewet). Daarover kunnen afspraken in de gemeenschappelijke regeling worden gemaakt. De benoemingstermijn van zes jaar en de regels over herbenoeming en ontslag zijn eveneens van toepassing (art. 81m lid 1 jo. art. 81c Gemeentewet). Dat geldt ook voor de mogelijkheid respectievelijk de verplichting om plaatsvervangende leden te benoemen (art. 81m lid 1 jo. art. 81c lid 3 Gemeentewet) en de mogelijkheden om een lid op non-actief te stellen (art. 81m lid 1 jo. art. 81d Gemeentewet).

De leden van de gemeenschappelijke rekenkamer moeten voorts hun nevenfuncties openbaar maken (art. 81m lid 1 jo. art. 81e jo. art. 12 Gemeentewet) en voor hen gelden dezelfde incompatibiliteiten als voor leden van een 'gewone' rekenkamer (art. 81m lid 1 jo. art. 81f Gemeentewet). Indien ook provinciale staten aan de gemeenschappelijke rekenkamer deelnemen gelden enkele aanvullende incompatibiliteiten (art. 81n Gemeentewet).³³ De leden van de gemeenschappelijke rekenkamer moeten de eed afleggen, waarbij in de gemeenschappelijke regeling moet worden bepaald in welke gemeenteraad ze de eed afleggen (art. 81m lid 2 jo. art. 81g Gemeentewet). Zoals eerder aangegeven gelden ook de verboden handelingen uit de Gemeentewet (art. 81m lid 1 jo. art. 81h jo. art. 15 Gemeentewet), waardoor artikel 20 Wgr niet van toepassing is (art. 81l lid 1 Gemeentewet). De gemeenschappelijke rekenkamer moet een eigen reglement van orde vaststellen, en deze ter kennisgeving aan de betrokken gemeenteraden sturen (art. 81m lid 1 jo. art. 81i Gemeentewet). Dat reglement van orde dient bekend te worden gemaakt (art. 3:42 Awb jo. art. 6 Bekendmakingswet).

De gemeenteraden zijn ook verplicht de nodige middelen ter beschikking te stellen voor de gemeenschappelijke rekenkamer (art. 81m lid 1 jo. art. 81j lid 1 Gemeentewet). Normaliter volgt hieruit dat de gemeenteraad bij de begroting deze middelen ter beschikking moet stellen en zodoende daar kan beslissen omtrent het budget, na overleg met de lokale rekenkamer. Maar bij een gemeenschappelijke rekenkamer ligt het budgetrecht niet bij de gemeenteraad, maar, zoals we eerder zagen, bij het gemeenschappelijk orgaan. Het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast (art. 34 lid 1 Wgr), ná het volgen van een zienswijzeprocedure bij de raden (art. 35

³³ Bij een gemeenschappelijke rekenkamer van uitsluitend provincies gelden vanzelfsprekend de corresponderende artikelen uit de Provinciewet en bij een gemeenschappelijke rekenkamer van uitsluitend waterschappen gelden de corresponderende artikelen uit de Waterschapswet.

Wgr). De in de begroting opgenomen financiële verplichtingen per gemeente, zijn voor de gemeenteraden verplichte uitgaven op de gemeentebegroting (art. 193 Gemeentewet).³⁴ De gemeenteraden zijn via die weg dus, anders dan bij een lokale rekenkamer, *verplicht* de bijdrage op die in de begroting van de gemeenschappelijke rekenkamer is opgenomen te betalen. Om die reden geldt ook het verzwaarde verantwoordingsregime (via voorlopige jaarrekening en jaarrekening; art. 34 en 34b Wgr), zoals dat uit de Wet gemeenschappelijke regelingen voortvloeit. Overigens kan de keuzevrijheid van de gemeenschappelijke rekenkamer om financiële verplichtingen op te leggen wel grotendeels worden beperkt door in de gemeenschappelijke regeling een kostenverdeelsleutel op te nemen. Deze is dan bindend voor de gemeenschappelijke rekenkamer, en kan alleen gewijzigd worden door besluitvorming in de raden (art. 1 lid 5 jo. art. 1 lid 1 Wgr).

Het gemeenschappelijk orgaan heeft géén rechtspersoonlijkheid, en kan dus niet zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.³⁵ Het kan géén privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, althans niet op eigen titel. Het gemeenschappelijk orgaan heeft nadrukkelijk dus ook géén afgescheiden vermogen, al moeten er wel een begroting en jaarrekening worden opgesteld.³⁶ Indien het gemeenschappelijk orgaan aan het rechtsverkeer moet deelnemen (bijvoorbeeld om een opdracht te geven aan een onderzoeksbureau of om arbeidsovereenkomsten af te sluiten), dan moeten de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters ieder afzonderlijk het gemeenschappelijk orgaan machtigen om namens de gemeenten rechtshandelingen of feitelijke handelingen te verrichten. Er is immers geen andere manier om het gemeenschappelijk orgaan bevoegd te maken dan door machtiging namens een gemeente aan het rechtsverkeer deel te nemen. Die machtiging kan vanzelfsprekend ook door een ambtenaar van de gemeente worden verleend, indien ambtenaar daartoe zelf gemachtigd is. Juridisch gezien heeft dat dezelfde consequenties (het is een variatie op ondermandaat).

Het is ook mogelijk om één van de betrokken gemeenten in de gemeenschappelijke regeling als centrumgemeente aan te wijzen (vgl. art. 8 lid 4 Wgr). Die gemeente kan dan dienen als werkgever voor de medewerkers van het gemeenschappelijk orgaan, en (indien daartoe bevoegd gemaakt in de gemeenschappelijke regeling of aparte mandaat- en machtigingsregeling) zorgdragen voor het financieel beheer en voor verdere ondersteuning (behandelen Woo-verzoeken, klachtbehandeling enz.³⁷). Om die reden is artikel 81j lid 3 en 4 Gemeentewet ook van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer. De ambtenaren die werken voor een gemeenschappelijke rekenkamer werken uitsluitend voor de gemeenschappelijke rekenkamer en niet voor andere gemeentelijke organen (met uitzondering van griffiemedewerkers) en zijn uitsluitend verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenschappelijke rekenkamer. In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over het op verzoek van de voorzitter of een ander lid van de rekenkamer in dienst nemen van ambtenaren (art. 81o aanhef en onder a Gemeentewet) en over de vergoeding die leden van de rekenkamer voor hun werkzaamheden ontvangen (art. 81o aanhef en onder b

³⁴ [Kamerstukken II 1980/81, 16538, nr. 3, p. 6-7.](#)

³⁵ [Kamerstukken II 1983/84, 16538, nr. 13, p. 28.](#)

³⁶ [Kamerstukken II 1983/84, 16538, nr. 13, p. 28.](#)

³⁷ Daartoe moet dan wel steeds mandaat, volmacht en/of machtiging zijn verleend. Vgl. [Kamerstukken II 1983/84, 16538, nr. 13, p. 25.](#)

Gemeentewet). Om die reden is artikel 81k Gemeentewet *niet* van toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer (art. 81m lid 1 Gemeentewet).

3.8 Btw-plicht?

Zoals we in hoofdstuk 2 zagen hanteert de Belastingdienst geen duidelijke lijn rond de vraag of een deelnemer die personeel en diensten verleent aan de gemeenschappelijke rekenkamer ook btw in rekening moet brengen. Bij sommige gemeenschappelijke rekenkamers is dit wél het geval, bij andere niet. Dat lijkt enigszins van de striktheid van de belastinginspecteur af te hangen en dat is onwenselijk. Overigens lijkt het een klein probleem omdat degenen die wél btw moeten betalen deze btw gecompenseerd kunnen krijgen. Bij waterschappen is compensatie sowieso niet mogelijk, al bestaan daar vooralsnog geen gemeenschappelijke rekenkamers.

Zoals eerder gemeld beschreven heeft de gemeenschappelijke rekenkamer als gemeenschappelijk orgaan géén rechtspersoonlijkheid. Dat vloeit voort uit artikel 8 Wgr in samenhang met artikel 2:1 van het Burgerlijk Wetboek. Dat is nadrukkelijk ook zo bedoeld door de wetgever. In de memorie van toelichting bij de Wet gemeenschappelijke regelingen valt te lezen:

"Zoals hierboven gesteld, zal slechts in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen van de algemene gedragslijn, dat een openbaar lichaam wordt ingesteld, kunnen worden afgeweken en een gemeenschappelijk orgaan kunnen worden ingesteld. Het gaat hier om regelingen van zeer eenvoudige aard, veelal met een enkelvoudige, beperkt omschreven doelstelling, die geen geleed bestuur, noch rechtspersoonlijkheid – onontbeerlijk voor deelneming aan het maatschappelijk verkeer - eist."³⁸

Ook bij latere wetwijzigingen is dit herhaald, In de memorie van toelichting die geleid heeft tot de wijziging van de Wgr van 2015 valt te lezen:

"Het gemeenschappelijk orgaan in de zin van artikel 8, tweede lid, van de Wgr bezit geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het personeel «van» een gemeenschappelijk orgaan altijd in dienst moet zijn van één of meer van de deelnemers."³⁹

Het gemeenschappelijk orgaan wordt bij een gemeenschappelijke regeling ingesteld, maar is een aparte rechtsvorm binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen die te onderscheiden is van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie (die beide wél rechtspersoonlijkheid bezitten). Het gemeenschappelijk orgaan kan daarom niet zelfstandig aan het (privaatrechtelijke) rechtsverkeer deelnemen. Zoals in de vorige paragraaf beschreven wordt daar normaliter één van de deelnemers voor 'gebruikt'. Het gemeenschappelijk orgaan wordt dan gemachtigd om namens die gemeente, die provincie of dat waterschap privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Onder die rechtshandelingen valt ook het aannemen of inhuren van personeel. Het gemeenschappelijk orgaan kan dus nooit een (privaatrechtelijke) overeenkomst met een deelnemer sluiten omdat het zelf niet bevoegd is daartoe.

De vermogensrechtelijke gevolgen van de publiekrechtelijke rechtshandelingen van het gemeenschappelijk orgaan worden toegerekend aan het bestuursorgaan waartoe het behoort (art. 1:1 lid 4 Awb). Dat zijn

³⁸ [Kamerstukken II 1980/81, 16538, nr. 3, p. 34.](#)

³⁹ [Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 16.](#)

rechtspersonen achter de deelnemende gemeenteraden, provinciale staten of algemene besturen. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak lijkt er impliciet van uit te gaan dat het gemeenschappelijk orgaan tot een van die rechtspersonen behoort, nu het gemeenschappelijk orgaan als een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 onder a Awb wordt geduid:

"De gemeenschappelijke regeling "Gemeenschappelijk orgaan openbaar primair onderwijs Noord Groningen" van de raden van de gemeenten Eemsum, De Marne en Winsum, was een gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gemeenschappelijke orgaan was een orgaan als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van die wet, dat onder meer de in artikel 48 van de Wpo neergelegde bevoegdheden van de raden van de gemeenten Eemsum, De Marne en Winsum uitoefende. [appellante] betoogt terecht dat het gemeenschappelijk orgaan geen samenwerkingsverband was in de zin van artikel 18a van de Wpo, waaraan de beperkte publiekrechtelijke bevoegdheden toekomen die de rechtbank heeft vermeld. Zij betoogt terecht dat het gemeenschappelijk orgaan een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. In het verlengde hiervan betoogt zij terecht dat de beslissing van het gemeenschappelijk orgaan van 27 december 2018 een besluit is."⁴⁰

Het gemeenschappelijk orgaan behoort dus tot een publiekrechtelijke rechtspersoon, anders zou het geen a-orgaan zijn, maar heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. Er blijft dan geen andere optie over dan toerekening aan de achterliggende rechtspersonen. In die zin heeft de gemeenschappelijke rekenkamer dan dus geen andere status dan een lokale rekenkamer. Ook dat is een bestuursorgaan dat onderdeel is van de rechtspersoon gemeente, provincie resp. waterschap.⁴¹ De vraag rijst dan ook of voor een gemeenschappelijke rekenkamer een ander belastingregime zou moeten gelden. Dat is echter een vraag die buiten de scope van dit onderzoek valt, en door een fiscalist nader zou moeten worden uitgezocht of door de Belastingdienst in een beleidsregel verduidelijkt zou kunnen worden.

Overigens kan dezelfde vraag gesteld worden voor andere verplichtingen die voortvloeien uit wetgeving. Is al deze regelgeving wel van toepassing indien de gemeenschappelijke rekenkamer als onderdeel van de deelnemers wordt gezien (zoals ook een zelfstandig bestuursorgaan tot de rechtspersoon Staat kan behoren maar toch zelfstandig kan zijn) en niet als een externe onafhankelijk lichaam.

⁴⁰ ABRvS 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:781](#).

⁴¹ Vgl. ABRvS 11 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2337](#).

Conclusies en aanbevelingen

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Uit het juridisch kader blijkt dat over enkele zaken niet goed doorgedacht is:

(1) Dat een gemeenschappelijke rekenkamer zélf zijn budget kan vaststellen (binnen de grenzen van de gemeenschappelijke regeling), terwijl een lokale rekenkamer dat recht niet heeft en alleen een budgetbestedingsrecht heeft (zij kan binnen de budgetten die ze krijgt immers zelf beslissen hoeveel uitgegeven wordt aan bepaalde onderzoeken en invloed hebben op de omvang van het personeel).

(2) De regels uit de Wet open overheid rond actieve openbaarmaking van vergaderstukken en verslagen van de gemeenschappelijke rekenkamer passen niet bij het karakter van een rekenkamer.

(3) Bij gemeentelijke gemeenschappelijke regelingen zijn artikel 213a (periodiek onderzoek), 214 (inzendingsplicht) en 215 (onderzoeksbevoegdheid gedeputeerde staten) niet van toepassing, terwijl de vergelijkbare bepalingen uit de Provinciewet wél van toepassing zijn op provinciale gemeenschappelijke rekenkamers en interbestuurlijke rekenkamers waaraan provincies deelnemen (o.a. art. 48 lid 7 Wgr). Hetzelfde geldt voor gemeenschappelijke rekenkamers van uitsluitend waterschappen: daarvoor gelden de vergelijkbare bepalingen uit de Provinciewet ook (art. 50g lid 7 Wgr).

Breder kan overigens bekeken worden of het wel logisch is dat een rekenkamer überhaupt een bestuursorgaan is. Lokale ombudsmannen en ook de Algemene Rekenkamer zijn dit bijvoorbeeld alleen voor zover zij personele aangelegenheden regelen (art. 1:1 lid 2 en 3 Awb), omdat hun status niet past bij het zijn van een bestuursorgaan. De Wet open overheid is wél van toepassing op de lokale ombudsmannen en de Algemene Rekenkamer (art. 2.2 Woo), al geldt bij de Algemene Rekenkamer een uitzondering via artikel 7.41 lid 1 van de Comptabiliteitswet 2016. De Algemene Rekenkamer hoeft geen informatie openbaar te maken die men vergaart in het kader van haar wettelijke taakuitoefening. Gaat het om informatie afkomstig van een ander bestuursorgaan, dan zendt de Algemene Rekenkamer het verzoek om informatie door naar dat bestuursorgaan (art. 7.41 lid 2 Cw2016). De Algemene Rekenkamer kan wel besluiten bepaalde inlichtingen actief openbaar te maken in een rapport zolang dat niet in strijd is met de uitzonderingsgronden van de Wet open overheid (art. 7:42 Cw2016). Ook de Archiefwet 1995 is van toepassing op de Algemene Rekenkamer en de lokale ombudsmannen (art. 1 Archiefwet 1995; de uitzonderingen van artikel 1:1 lid 2 Awb gelden namelijk niet voor het begrip overheidsorgaan in het kader van de Archiefwet 1995).

Er zijn ook enkele verplichtingen die uit de Wet gemeenschappelijke regelingen voortvloeien die specifiek wel gelden voor een gemeenschappelijke rekenkamer, maar niet voor een lokale rekenkamer. Deze kunnen een zware last leggen opleggen aan de gemeenschappelijke rekenkamer, zoals ook al bleek uit hoofdstuk 2. Het gaat dan met name om:

(1) De verplichting om een kadernota, ontwerpbegroting, definitieve begroting, eventuele begrotingswijzigingen en een jaarverslag op te stellen (en daarbij te voldoen aan de eisen van het BBV resp. het Waterschapsbesluit);

- (2) Het op- en vaststellen van financiële verordeningen alsmede het hebben van een eigen accountant voor de gemeenschappelijke rekenkamer (al dan niet ingehuurd; en incl. de verplichting een accountantscontrole te houden);
- (3) Het zelfstandig bekendmaken van beleidsregels, reglementen etc. overeenkomstig de Awb en de Bekendmakingswet, hetgeen ook een eigen abonnement bij KOOP vergt;
- (4) Het bijhouden van een eigen Woo-index en alle ondersteuning die daarbij nodig is;
- (5) Een btw-plicht voor de (verplichte!) inhuur van personeel bij één van de deelnemers.

4.2 Aanbeveling 1: Status als bestuursorgaan

Hoewel het niet direct alleen raakt aan de gemeenschappelijke rekenkamer, wordt het als zwaar ervaren dat de gemeenschappelijke rekenkamer een bestuursorgaan is (net als alle andere rekenkamers). Dat volgt uit de publiekrechtelijke instelling van de rekenkamer.⁴² Dat betekent onder meer dat de Wet open overheid van toepassing is, terwijl het juist voor een rekenkamer belangrijk kan zijn dat stukken die onder een rapport liggen vertrouwelijk blijven. Een uitzondering als geldt voor de Algemene Rekenkamer (zie art. 7.41 en 7.42 Cw2016) kan daarbij helpen. De rekenkamer neemt ook geen besluiten in de zin van de Awb (anders dan het vaststellen van een reglement van orde en een gedragscode).

Het interviewen van (oud)-bestuurders en (oud)-ambtenaren wordt lastiger wanneer eventuele verslagen openbaar kunnen worden. Het is vaak niet mogelijk de verslagen zo vorm te geven dat ze niet tot een persoon herleidbaar zijn. De bestuursrechters onderschrijven dit ook en zoeken de grenzen van de uitzonderingen van de Wet open overheid (en voorheen de Wet openbaarheid van bestuur) op.⁴³ Daarnaast is er allerlei aanpalende wetgeving die voor rekenkamers nadelig uitpakt, zoals de privacywetgeving.

Het is dan ook het onderzoeken waard of de lokale rekenkamers, net als de Algemene Rekenkamer, niet (deels) uitgezonderd kunnen worden van het bestuursorgaanbegrip. Ook voor lokale ombudsmannen, die ook een eigen onafhankelijke verantwoordelijkheid hebben, is dat het geval. Die vraag valt echter buiten de scope van dit onderzoek naar de bijzondere status van de gemeenschappelijke rekenkamer, omdat het voor alle lokale rekenkamers geldt.

4.3 Aanbeveling 2: Gemeenschappelijke rekenkamer en de Wgr

Een tweede belangrijke vraag is wat de toegevoegde waarde is van het onder de Wet gemeenschappelijke regelingen brengen van de gemeenschappelijke rekenkamer. De Wet gemeenschappelijke regelingen gaat immers uit van verlengd lokaal bestuur, van nauwe banden tussen samenwerkingsverband en deelnemers. Voor een onafhankelijke rekenkamer is dat nu juist niet gewenst, daarom zijn de meeste bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen ook uitgezonderd voor de gemeenschappelijke rekenkamer. In het advies over de Wet veiligheidsregio's oordeelde de Raad van State over het van toepassing verklaren van de Wgr op samenwerkingsverbanden die eigenlijk niet of nauwelijks verlengd lokaal bestuur zijn:

⁴² Vgl. ABRvS 19 maart 2003, [ECLI:NL:RVS:2003:AF6023](#) en ABRvS 2 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP2771](#). Vgl. ook ABRvS 6 juni 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA6497](#).

⁴³ Vgl. ook ABRvS 11 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2337](#) en Rb. Midden-Nederland 21 april 2017, [ECLI:NL:RBMNE:2017:2253](#).

"De Raad stelt vast dat de aanduiding van de aldus opgezette veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur in hoge mate kunstmatig is: het gaat immers om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met door de wet voorziene taken en bevoegdheden. Van de Wgr is in feite bijna geen enkele bepaling geheel van toepassing; van sommige bepalingen is niet duidelijk of en hoe ze zouden moeten of kunnen worden toegepast. Het is passender, duidelijker en uit een oogpunt van wetstechniek ook eenvoudiger, om het uitgangspunt om te draaien: de veiligheidsregio wordt ingesteld en vormgegeven bij wet, terwijl eventueel sommige bepalingen van de Wgr van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard."⁴⁴

De Raad van State concludeert dat het passender, duidelijker en uit een oogpunt van wetgevingstechniek eenvoudiger is om de veiligheidsregio bij wet te regelen en eventueel sommige bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing te verklaren. Mijns inziens gaat dit ook op de gemeenschappelijke rekenkamer. De Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet maken zoveel uitzonderingen op de Wet gemeenschappelijke regelingen dat bij de gemeenschappelijke rekenkamer op geen enkele wijze nog sprake is van verlengd lokaal bestuur ("nauwe banden tussen samenwerkingsverband en deelnemers"). Dat zou ook niet passen bij de onafhankelijkheid die voor de gemeenschappelijke rekenkamer moet gelden. Daarnaast is soms ook niet duidelijk welke bepalingen nu wel en niet gelden (bijv. rond de begroting). Een zelfstandige regeling in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet, waarbij eventueel bepalingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen van overeenkomstige toepassing worden verklaard, verdient nadrukkelijk de voorkeur. Of in de Wet gemeenschappelijke regelingen moet een nieuw model worden opgenomen dat specifiek voor onafhankelijke organen gaat gelden, waarbij het verlengd lokaal bestuur dan dus géén uitgangspunt is. Regeling in de Comptabiliteitswet, zoals in een reactie voorgesteld, ligt niet voor de hand, nu deze wet ziet op de rijksoverheid en niet op decentrale overheden.

4.4 Aanbeveling 3: Ondersteuning via Vereniging van Rekenkamers

De gemeenschappelijke rekenkamer moeten veel kennis in huis hebben over o.a. fiscaliteit, de Wet open overheid, bekendmaking, privacy, rechtmatigheid etc. Deze kennis is niet altijd aanwezig bij de deelnemers (specifiek voor een rekenkamer) of vanuit de onafhankelijkheid daar niet makkelijk op te vragen. Deze kennis en ondersteuning kan echter ook geboden worden vanuit de Vereniging van Rekenkamers. Het Ministerie zou daartoe een subsidie kunnen toekennen aan de VvR zodat deze kennis centraal bij de VvR geborgd kan worden. De gemeenschappelijke rekenkamer zou gemeenten immers moeten helpen om toch een volwaardige rekenkamer te hebben ook als zij daartoe zelfstandig het budget niet hebben. De gemeenschappelijke rekenkamer levert echter weinig schaalvoordelen op als er veel aanvullende voorwaarden worden gesteld aan de organisatie. De door de gemeenteraad ter beschikking gestelde budgetten zouden zoveel als mogelijk aan onderzoek moeten worden besteed, niet aan allerlei randzaken. Dat kan de gemeenschappelijke rekenkamer als model ook aantrekkelijker maken, aangezien veel gemeenten en waterschappen nu vluchten naar de vorm van een unierekenkamer. Die heeft echter ook zijn mankementen en eigenaardigheden.

⁴⁴ [Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 11 \(curs. RdG\)](#).

4.5 Aanbeveling 4: Communicatie

Er leven veel misverstanden over de juridische status van de gemeenschappelijke rekenkamer. Deze kan nadrukkelijk verbeterd worden (zie aanbeveling 2), maar een eventueel wetgevingstraject zal enige tijd in beslag nemen. In de tussentijd moeten de rekenkamers wél blijven functioneren. Daartoe is het goed als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, al dan niet via de Vereniging van Rekenkamers, communiceert over de juridische aspecten van de gemeenschappelijke rekenkamer en de aspecten waarmee men rekening moet houden en hoe problemen opgelost kunnen worden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet daartoe ook het voortouw nemen in het uitleggen van het model aan het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst rond de btw-plicht en aan andere instanties wanneer communicatie tussen een gemeenschappelijke rekenkamer en de betreffende rijksinstantie stroef verlopen.

Bijlagen

Bijlage 1: Begeleidingscommissie

Begeleidingscommissie

Dit onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- Lies van Aelst-den Uijl MA
Directeur van de Vereniging van Rekenkamers
- mr. drs. Korné Boerman
Wetgevingsjurist bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- David Gutteling MA MSc
Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- mr. drs. Arjan Kok
Senior onderzoeker bij de Rekenkamer Amsterdam-Zaandam
- drs. David Rietveld
Coördinator gemeentefinanciën bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Onderzoeker

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Rob de Greef, directeur van Cooperación en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is tevens voorzitter van de redactie en auteur van *De Gemeentewet en haar toepassing* (Wolters Kluwer), redacteur en auteur van *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet* (Wolters Kluwer), auteur van *Sdu Commentaar Algemene wet bestuursrecht* (Sdu) en blogschrijver voor *Gemeente.Nu* (Sdu). Tot slot is hij gemeenteraadslid in Helmond.

Bijlage 2: Toepasselijkheid van de Wgr

In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre de artikelen van hoofdstuk 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing zijn op de gemeenschappelijke rekenkamer. Groen betekent daarbij dat het artikel van toepassing is, rood dat het niet van toepassing is en oranje dat het gedeeltelijk van toepassing is. In de laatste kolom wordt de kleur voor zover nodig toegelicht.

WGR	Van toepassing	Uitleg
Art. 1	Treffen GR	
Art. 8	Rechtsvormen	Alleen lid 2 is van toepassing op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 9	Toetreding etc.	Alleen lid 1 is van toepassing op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 10	Te regelen	Lid 1 en 4 zijn wel van toepassing, overige leden niet (art. 81l Gemeentewet)
Art. 10a	Taakverwaarlozing	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 11	Vrijstelling	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 11a	Evaluatie	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 12	Samenstelling	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 13	Samenstelling AB OL	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 14	Samenstelling DB OL	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 14a	Samenstelling BVO	Is alleen van toepassing op een bedrijfsvoeringsorganisatie, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 15	Samenstelling GOR	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 16	Verantwoording	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 17	Informatieplicht	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 18	Verantwoording	Is alleen van toepassing bij een collegeregeling, niet bij een raadsregeling zoals de gemeenschappelijke rekenkamer)
Art. 19	Verantwoording	Is alleen van toepassing bij een college- en/of burgemeestersregeling, niet bij een raadsregeling zoals de gemeenschappelijke rekenkamer
Art. 19a	Verantwoording	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 19b	Inlichtingen	
Art. 20	Verboden handelingen	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 21	Vergoedingen	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 22	Vergaderorde	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 23	Geheimhouding	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 24	Adviescommissies	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 24a	Raadsadviescommissie	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 25	Bestuurscommissies	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 26	Bekendmaking etc.	
Art. 28	Geschillenregeling	
Art. 29	Provinciegrens-overschrijdende samenwerking	
Art. 30	Bevoegdheidsoverdracht	Uitgezonderd o.g.v. art. 81l Gemeentewet
Art. 31	Privaatrechtelijke rechtshandelingen	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 31a	Oprichting privaatrechtelijke rechterpersonen	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 32	Belastingverordeningen	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 32a	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 32b	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing bij overgedragen bevoegdheden (wat bij een gemeenschappelijke rekenkamer niet kan)

WGR	Van toepassing	Uitleg
Art. 32c	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing bij overgedragen bevoegdheden (wat bij een gemeenschappelijke rekenkamer niet kan)
Art. 32d	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing bij overgedragen bevoegdheden (wat bij een gemeenschappelijke rekenkamer niet kan)
Art. 32e	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing bij overgedragen bevoegdheden (wat bij een gemeenschappelijke rekenkamer niet kan)
Art. 32g	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing bij overgedragen bevoegdheden (wat bij een gemeenschappelijke rekenkamer niet kan)
Art. 32h	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing bij overgedragen bevoegdheden (wat bij een gemeenschappelijke rekenkamer niet kan)
Art. 32i	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing bij overgedragen bevoegdheden (wat bij een gemeenschappelijke rekenkamer niet kan)
Art. 32j	Taakverwaarlozing	Is alleen van toepassing bij overgedragen bevoegdheden (wat bij een gemeenschappelijke rekenkamer niet kan)
Art. 33	Bevoegdheidstoedeling OL	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 33a	Delegatie AB aan DB OL	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 33b	Bevoegdheid DB OL	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 33c	Portefeuilles DB OL	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 33d	Bevoegdheid Voorzitter OL	Is alleen van toepassing op een openbaar lichaam, niet op een gemeenschappelijk orgaan
Art. 34	Begroting en jaarrekening	
Art. 34a	Uitkeringen	
Art. 34b	Kadernota en voorlopige jaarrekening	
Art. 35	Begroting en jaarrekening	
Art. 36	Spontane vernietiging	
Art. 37	Spontane vernietiging	
Art. 38	Spontane vernietiging	
Art. 39	Spontane vernietiging	
Art. 39a	Spontane vernietiging	
Art. 39b	Spontane vernietiging	
Art. 39c	Spontane vernietiging	
Art. 39d	Spontane vernietiging	
Art. 39e	Spontane vernietiging	
Art. 39f	Spontane vernietiging	



Cooperación

Statenlaan 221
5708 ZX Helmond

tel 085-076 1717

secretariaat@cooperacion.nl

www.cooperacion.nl