

Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het afschaffen van de rekenkamerfunctie, het openen van de mogelijkheid tot het benoemen van raadsleden en statenleden tot adviserend lid van de rekenkamer en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamer (Wet versterking decentrale rekenkamers)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het Actieplan lokale rekenkamers¹ dat in 2015 is uitgebracht naar aanleiding van een motie-Fokke c.s.² Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een sluitend stelsel voor gedegen rekenkameronderzoek tot stand te brengen ter ondersteuning van de controlerende rol van de raad.

Kern van het wetsvoorstel is dat de wettelijke mogelijkheid vervalt om in plaats van de instelling van een onafhankelijke rekenkamer te kiezen voor een naar eigen inzicht in te richten rekenkamerfunctie, omdat in circa 50 gemeenten waarin na de invoering in 2006 van dit onderdeel van de Wet dualisering gemeentebestuur is gekozen voor de inrichting van enigerlei vorm van rekenkamerfunctie nauwelijks of zelfs in het geheel geen invulling wordt gegeven aan serieus rekenkameronderzoek. Aan de wettelijke plicht om met behulp van een rekenkamerfunctie te voorzien in onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, wordt deze gemeenten onvoldoende of zelfs geheel geen uitvoering gegeven. Omdat de rekenkamerfunctie vormvrij is, bevat de huidige regeling geen waarborgen dat alle gemeenten serieus werk maken van rekenkameronderzoek. De wettelijke eisen waarmee de regeling voor de lokale rekenkamer en de gemeenschappelijke rekenkamer zijn omgeven, bieden daartoe wél de noodzakelijke waarborgen. Het schrappen van de rekenkamerfunctie ziet de regering daarom als een noodzakelijke voorwaarde om het rekenkameronderzoek ter ondersteuning van de controlerende taak van de raad in het hele land op een verantwoord niveau te brengen. Door de onafhankelijke rekenkamer te positioneren als het enige instituut dat is belast met het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, wordt haar positie versterkt. Omdat een goede verhouding tussen de rekenkamer en de raad van groot belang is voor de inhoud en de doorwerking van rekenkameronderzoek, maakt het wetsvoorstel mogelijk dat de raad een of meer van zijn leden als adviseur aan de rekenkamer toevoegt. De raad kan de relatie met de rekenkamer

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 54.

² Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 13.

echter ook op een andere manier vormgeven, bijvoorbeeld door een raadscommissie daarmee te belasten of daarvoor een bijzondere raadscommissie in te stellen.

Voorts voorziet het wetsvoorstel in een versterking van de positie van de onafhankelijke rekenkamer door het object van onderzoek te verbreden tot contractrelaties, omdat gemeenten steeds vaker, onder andere in het sociale domein, inkooprelaties aangaan met privaatrechtelijke rechtspersonen, bijvoorbeeld voor de inkoop van zorg. Naar analogie van de regeling voor de Algemene Rekenkamer in de Comptabiliteitswet ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee de Staat een contractrelatie heeft, bevat het wetsvoorstel een regeling voor onderzoek naar de privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee de gemeente contracten sluit.

Ten slotte voorziet het wetsvoorstel in aanscherping van de bestaande regeling voor de onderzoeksbevoegdheden bij samenwerking tussen bestuurslagen in privaatrechtelijke rechtspersonen. De huidige regeling, die in 2015 is uitgebreid, houdt in dat onderzoek kan worden gedaan naar deze instellingen als gemeenten of provincies gezamenlijk meer dan 50% van de aandelen in een deelneming in bezit hebben of een subsidie, lening of garantie hebben verstrekt voor ten minste 50% van de baten van die instelling. De aanscherping betekent dat ook onderzoek kan worden gedaan als deelnemende gemeenten én provincies een gezamenlijk meerderheidsbelang in een rechtspersoon hebben, zonder dat één van de bestuurslagen een belang van meer dan 50% heeft.

De regering meent dat het voor de controlefunctie van de raad van groot belang is dat er in elke gemeente gedegen rekenkameronderzoek plaatsvindt naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Dit is wat de wetgever beoogde bij de invoering van de dualisering en waar dit wetsvoorstel alsnog voor moet zorgen. Dat belang is verder toegenomen door de aanzienlijke uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket in het sociale domein en de bijhorende middelen, en zal opnieuw toenemen door de komende decentralisaties in het fysieke domein. Dat onderstreept ten overvloede het belang van een eenduidige regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet die met de nodige waarborgen is omgeven.

Hierboven is korthedshalve uitsluitend gesproken over het lokale niveau. Bovenstaande wijzigingen worden echter ook in de Provinciewet aangebracht. De mogelijkheid voor provincies om regels te stellen over de uitoefening van een rekenkamerfunctie wordt in de praktijk niet gebruikt. Alle provincies beschikken over een goed functionerende onafhankelijke (gemeenschappelijke) rekenkamer. Dat betekent dat de afschaffing van de rekenkamerfunctie geen gevolgen heeft voor de situatie in de provincies. De uitbreiding van de bevoegdheden van de rekenkamer zal voor de provincies uiteraard wel gevolgen hebben.

Deze memorie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt eerst de huidige regeling in de Gemeentewet en haar totstandkoming behandeld, gevolgd door een beschrijving van de werking in de praktijk. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de redengeving voor de afschaffing

van de mogelijkheid te kiezen voor de instelling van een naar eigen inzicht in te richten rekenkamerfunctie. In hoofdstuk 4 wordt de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de onafhankelijke rekenkamer besproken. Hoofdstuk 5 bevat ten slotte een weergave van de ontvangen bestuurlijke adviezen en reacties op de internetconsultatie.

2. Voorgeschiedenis

2.1 Huidige regeling

De introductie van de lokale rekenkamer was een van de aanbevelingen van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie. De staatscommissie achtte de instelling van onafhankelijke lokale rekenkamers noodzakelijk als onderdeel van de door haar bepleite versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad.³ Gedegen, onafhankelijk rekenkameronderzoek zou de raad in staat stellen om in de gedualiseerde verhoudingen de controle op besteding van middelen te verbeteren. De regering overwoog daarbij dat het van groot belang is dat een onafhankelijk orgaan – waarin geen raadsleden zitting hebben – zelfstandig onderzoek doet naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie van het gemeentebestuur. Het belang daarvan voor de kwaliteit van het bestuur en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger achtte de regering dermate groot dat het al dan niet instellen van een rekenkamer geen onderwerp van gemeentelijk beleid zou mogen zijn.⁴ Zij werd in die opvatting gesteund door het IPO dat voor de provincies een verplichte rekenkamer wenselijk achtte, alsmede door de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen die in een gezamenlijk advies pleitten voor een verplichte onafhankelijke rekenkamer voor de gemeenten.⁵ De VNG maakte echter bezwaar tegen de verplichte rekenkamer omdat dit volgens de VNG een inbreuk zou betekenen op de lokale autonomie. De Raad van State meende dat een rekenkamer in sommige gemeenten een nuttige functie zou kunnen vervullen, maar dat dit van gemeente tot gemeente zou verschillen, waarbij de Raad de constructie vooral voor de kleinere gemeenten te zwaar achtte. Hij overwoog dat de gemeenteraad ook zelf de aan de rekenkamer toebedachte controle zou kunnen uitvoeren door gebruik te maken van zijn wettelijke bevoegdheden. De Raad van State achtte het niet zinvol de rekenkamer voor alle gemeenten verplicht voor te schrijven en adviseerde haar facultatief te maken.⁶

Door de aanvaarding van een amendement-De Cloe c.s. is gemeenten (en provincies) vervolgens de ruimte gegeven om een keuze te maken tussen het instellen van een bij wet geregelde onafhankelijke rekenkamer en het zelf bij verordening stellen van regels over de

³ Dualisme en lokale democratie, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 254-257.

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, blz. 66.

⁵ Rob/Rfv 2001, De cultuur van dualisering.

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, A, blz. 17–18.

rekenkamerfunctie.⁷ Het amendement miskende geenszins het belang van gedegen rekenkameronderzoek, maar wilde gemeenten de vrijheid geven daaraan naar eigen inzicht vorm te geven. De wettelijke verplichting voor gemeenten op dit punt geldt sinds 1 januari 2006 (voor provincies sinds 1 januari 2005).

De gemeenteraad kan derhalve kiezen uit twee mogelijkheden. De gemeenteraad kan een onafhankelijke rekenkamer instellen. Aan het instituut van de onafhankelijke rekenkamer worden in hoofdstuk IVa (artikelen 81a tot en met 81k) van de Gemeentewet een aantal eisen gesteld: de zittingstermijn (6 jaar), de benoeming en het ontslag door de raad van de leden en de voorzitter, de eed, de mogelijkheid van een eenhoofdige rekenkamer, de incompatibiliteiten, de toekenning van voldoende financiële middelen door de raad na overleg met de rekenkamer en het beschikbaar stellen van voldoende ambtelijke ondersteuning die uitsluitend voor de rekenkamer werkt. In een onafhankelijke rekenkamer kan ook worden voorzien door de instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer bij gemeenschappelijke regeling door een of meer gemeenten, maar ook met een of enkele provincies (artikelen 81l tot en met 81o). In hoofdstuk XIa van de Gemeentewet zijn de bevoegdheden van de onafhankelijke rekenkamer geregeld. Artikel 182 bepaalt dat de rekenkamer onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De raad kan een verzoek indienen voor een onderzoek. De onafhankelijke rekenkamer kan onderzoeken instellen naar alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur en het gemeentebestuur verstrekt op verzoek van de rekenkamer daarover alle inlichtingen (artikel 183). De rekenkamer kan inlichtingen inwinnen en een onderzoek instellen bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waar de gemeente aan deelneemt (artikel 184). Artikel 185 stelt regels aan de werkwijze van de rekenkamer: de verslaglegging in openbare rapporten, de toepassing van hoor en wederhoor, alsmede het uitbrengen van een jaarverslag.

Indien de gemeenteraad geen onafhankelijke rekenkamer instelt dient hij bij verordening regels te stellen omtrent de rekenkamerfunctie (artikel 81oa). De vormgeving van de rekenkamerfunctie is aan de vrijheid van gemeenten overgelaten. De Gemeentewet regelt ten aanzien van de rekenkamerfunctie slechts de taak en de bevoegdheden uit artikel 182, 184 en 185 van de Gemeentewet. De rekenkamerfunctie kent een ruimere regeling voor incompatibiliteiten, waardoor raadsleden en leden van commissies zitting kunnen hebben. De rekenkamerfunctie heeft met uitzondering van de bevoegdheden van artikel 183 Gemeentewet dezelfde bevoegdheden als de onafhankelijke rekenkamer. De aanvankelijk bestaande verschillen tussen beide zijn in 2015 ongedaan gemaakt.⁸ Gemeenten kunnen ook, al dan niet via een gemeenschappelijke regeling, een gemeenschappelijke rekenkamerfunctie instellen. In dat geval kiezen gemeenten meestal voor een personele unie.

⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 56.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 597, nrs. 7 en 9.

2.2 De werking in de praktijk

In 2007, een jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen, verscheen in opdracht van BZK een eerste, voorlopige evaluatie over de lokale en provinciale rekenkamers en rekenkamerfuncties, uitgevoerd door B&A advies, getiteld "Leren afrekenen".⁹ Dit onderzoek schetste een overwegend positief beeld over het functioneren van de rekenkamers en rekenkamerfuncties vlak na de invoering. De onderzoekers achtten het denkbaar dat in sommige gemeenten rekenkamerfuncties papieren constructies zouden blijken te zijn, maar daar vonden zij op dat moment in de praktijk geen aanwijzingen voor.

In een drietal gemeentelijke verordeningen op de rekenkamerfunctie (Lelystad, Oirschot en Gorinchem) diende de raad goedkeuring te verlenen aan de uitvoering van een onderzoek door de rekenkamercommissie.¹⁰ De Kroon vernietigde deze verordeningen in 2005 en 2006 wegens strijd met het recht en het algemeen belang. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verwierp de daartegen door de gemeenten Oirschot en Gorinchem ingestelde beroepen. De Afdeling oordeelde dat de rekenkamercommissie net als een rekenkamer onafhankelijk dient te zijn.¹¹ De Afdeling overwoog dat uit artikel 182, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 81oa, tweede lid, van de Gemeentewet volgt dat de rekenkamercommissie zowel op eigen initiatief als op verzoek van de gemeenteraad onderzoeken kan instellen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Hieruit vloeit rechtstreeks voort dat de rekenkamercommissie zelfstandig bepaalt welke onderzoeken zij verricht en op welke wijze zij deze uitvoert.

Door het goedkeuringsvereiste wordt de onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie ten opzichte van de gemeenteraad - welke naar het oordeel van de Afdeling essentieel is in de verhouding tussen de rekenkamercommissie en de gemeenteraad - aangetast en kan de rekenkamercommissie in de uitoefening van de haar toekomende zelfstandige, controlerende bevoegdheid worden belemmerd. Naar aanleiding van deze uitspraak kan de conclusie worden getrokken dat de wetgever met de rekenkamerfunctie een serieuze invulling van rekenkameronderzoek heeft beoogd en dat ook de rekenkamercommissie onafhankelijk dient te zijn, hetgeen pleit voor een uniform wettelijk model van een met waarborgen omklede onafhankelijke rekenkamer.

In maart 2009 werd in het Algemeen Overleg over de Staat van de dualisering door verschillende woordvoerders bepleit om raadsleden geen deel meer te laten uitmaken van de rekenkamercommissies.¹² Zij stelden dat het lidmaatschap van raadsleden in een rekenkamercommissie niet in lijn is met de hoge eisen die worden gesteld aan de

⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200-B, nr. 9.

¹⁰ Stb. 2005, nr. 270, Stb. 2006, nr. 572, Stb. 2006, nr. 573

¹¹ Uitspraak 200608841/1 en Uitspraak 200608823/1.

¹² Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 16.

onafhankelijkheid van rekenkameronderzoek en beschouwden raadsleden in rekenkamercommissies als een vreemde figuur in het duale stelsel.

Bij de dualisering was toegezegd om vijf jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen, een evaluatie uit te voeren van gemeentelijke en provinciale rekenkamers. In 2011 voerde Berenschot, in opdracht van het ministerie van BZK de evaluatie uit.¹³ De hoofdvragen waren of de doelstellingen van de wetgever bij het instellen van lokale en provinciale rekenkamers waren behaald, en welke factoren van invloed zijn op de effectiviteit van rekenkamers. De onderzoekers concluderen dat van het structureel verbeteren van de kaderstellende en controlerende rol van de raad weinig sprake is. Wat betreft het realiseren van structurele aandacht van gemeenten- en provinciebesturen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid constateerden de onderzoekers dat dit aan belang heeft gewonnen. De onderzoekers konden echter de bijdrage van de rekenkamer(commissie)s hieraan niet isoleren van de effecten van andere instrumenten. Los van de kwaliteit van de producten waren het volgens de onderzoekers veel meer “zachte factoren” zoals betrokkenheid, politiek gevoel, stijl van opereren en cultuur die de effectiviteit van de rekenkamer(commissie) bepalen. Organisatievorm, budgetten en politieke verhoudingen waren volgens de onderzoekers geen factoren van betekenis voor de effectiviteit van het functioneren van de rekenkamer(commissie)s. Het aantal slapende rekenkamerfuncties werd niet onderzocht, maar sommige gemeenten vertelden aan de onderzoekers dat zij een slapende rekenkamerfunctie een aantrekkelijk model vonden. Het ministerie van BZK kreeg de aanbeveling om het fenomeen slapende rekenkamerfuncties te volgen en om in te grijpen als het substantiële vormen aan zou nemen, omdat materieel niet aan de wet wordt voldaan.

De toenmalige minister van BZK stelde in haar beleidsreactie dat het lidmaatschap van raadsleden in rekenkamercommissies schadelijk is voor de onafhankelijkheid van de onderzoeken van de rekenkamercommissies. De minister kondigde daarom een wijziging van de Gemeentewet aan zodat raadsleden geen deel meer zouden kunnen uitmaken van een rekenkamercommissie.¹⁴

Het gebrek aan duidelijkheid over aard en omvang van het fenomeen slapende rekenkamerfuncties was voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) in 2013 aanleiding om het bureau Stibabo een nieuw onderzoek getiteld de “Staat van de rekenkamer” te laten uitvoeren.¹⁵ In het rapport werden 35 gemeenten met een inactieve rekenkamerfunctie geïdentificeerd. Het rapport maakt onderscheid tussen 15 gemeenten met een permanent inactieve rekenkamerfunctie, waar sinds de invoering van de rekenkamerfunctie helemaal geen uitvoering is gegeven aan deze wettelijke verplichting, en daarnaast 20 tijdelijk inactieve rekenkamerfuncties, waarbij de

¹³ Kamerstukken II 2010/11, 32 500-B, nr. 17.

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 000-B, nr. 11.

¹⁵ Bijlage bij Aangangsel Handelingen II 2012/13, 2106.

onderzoekers constateren dat een tijdelijk inactieve rekenkamerfunctie echter ook jarenlang inactief kan blijven.

Een rekenkamerfunctie wordt inactief, zo bleek uit dit onderzoek, doordat er geen leden worden benoemd, geen of te weinig budget wordt toegekend, de rekenkamerfunctie alleen op afroep van de gemeenteraad een onderzoek kan gaan verrichten, of door een combinatie van al deze methoden. In het uiterste geval leidt dit tot een slapend bestaan, een rekenkamerfunctie die op papier bestaat maar in de praktijk in het geheel niet functioneert. Dit zijn volgens onderzoekers strategieën van gemeenten om de rekenkamerfunctie te marginaliseren. Rekenkamerfuncties die waren belegd bij het presidium of een raadscommissie, bleken nooit onderzoek te verrichten.

Gemeentebesturen geven in het onderzoek verscheidene argumenten als verklaring voor de inactiviteit van hun rekenkamerfunctie: de aanbevelingen uit de rapporten sluiten onvoldoende aan bij de praktijk van de gemeenten, een rekenkamer is onafhankelijk waardoor de gemeenteraad geen invloed heeft op de onderwerpkeuze, de rekenkamerfunctie voegt geen noodzakelijk controle-instrument toe, de gemeente is zo klein dat de gemeenteraad vindt dat een rekenkamerfunctie onnodig is, het (toenmalige) VNG-standpunt over de mogelijke afschaffing van rekenkamerfuncties in kleine gemeenten maakte de gemeente afwachtend, er staat geen sanctie op niet-functioneren van de rekenkamerfunctie, de gezamenlijke rekenkamerfunctie was te weinig zichtbaar, de bezuinigingen kwamen bij de rekenkamerfunctie terecht en de bestuurscultuur in de gemeente functioneerde niet dualistisch.

Verder illustreerde het onderzoek dat door bezuinigingen het budget van veel rekenkamers en rekenkamercommissies onder druk stond. Meer dan de helft van de rekenkamers en rekenkamercommissies kreeg te maken met bezuinigingen. De rekenkamers en rekenkamercommissies gaven in totaal 18 miljoen euro uit, 10 procent minder dan vijf jaar eerder.

In 2012, 2013 en 2014 stelde de Tweede Kamer een aantal keer schriftelijke vragen over lokale rekenkamers en rekenkamerfuncties, vanwege zorgen over hun positie en functioneren. De vragen betroffen het bestaan van slapende rekenkamerfuncties in veel gemeenten, de bezuinigingen op de budgetten van rekenkamers en rekenkamerfuncties en het bestaan van een adequaat stelsel van bevoegdheden ten aanzien van de controle op de bestedingen in het sociale domein.¹⁶ Bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2015 van het ministerie van BZK werd een motie-Fokke c.s. met brede steun aangenomen.¹⁷ De motie overweegt dat veel gemeentelijke taken steeds vaker in samenwerking worden uitgevoerd en dat het niveau waarop de rekenkamer opereert moet aansluiten bij de belangrijkste

¹⁶ Aangangsel Handelingen II 2012/13, nr. 971, Aangangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2106, Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1804, Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2098.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 13.

geldstromen, terwijl met name kleinere gemeenten over een niet – of nauwelijks – functionerende rekenkamer beschikken. De minister van BZK werd verzocht te komen tot een actieplan lokale rekenkamers en substantieel meer gemeenschappelijke rekenkamers te realiseren.

In opdracht van het ministerie van BZK voerde Berenschot in 2015 een enquêteonderzoek uit onder alle gemeentelijke griffiers. De griffiers van 301 gemeenten vulden de vragenlijst in, een respons van 76%, waarmee het onderzoek representatief te noemen is.¹⁸ Het onderzoek laat zien dat in 14% van de gemeenten een onafhankelijke rekenkamer functioneert. In de overige gemeenten bestaan vormen van de rekenkamerfunctie. De rekenkamerfunctie wordt veelal uitgevoerd door een rekenkamercommissie. Er bestaat in de samenstelling een grote variëteit: rekenkamerfuncties met alleen externe leden, met zowel externe leden als raadsleden, en met alleen maar raadsleden. Ook in de uitvoering van onderzoek (door de leden zelf, door een ambtenaar of extern) en de ondersteuning (geen ondersteuning, een medewerker van de griffie, inhuurcontracten) bestaan grote verschillen tussen gemeenten.

Van de responderende gemeenten geeft 8% aan dat de rekenkamer of rekenkamerfunctie inactief of ‘slapend’ is of dat er op dit moment geen sprake is van een rekenkamer of rekenkamerfunctie in hun gemeente. Het onderzoek laat daarnaast zien dat in 4% van de gemeenten de uitoefening van de rekenkamerfunctie door raadsleden geschiedt. Het onderzoek “de Staat van de Rekenkamer” liet zien dat in gemeenten waar rekenkamerfunctie is belegd bij het presidium of een raadscommissie in de praktijk geen rekenkameronderzoek plaatsvindt. Naast de 8% van de gemeenten die volgens dit onderzoek een inactieve rekenkamerfunctie hebben, hebben zeven andere gemeenten (3% van het totaal) sinds 2011 geen budget toegekend aan de rekenkamerfunctie. Tussen 2011 en 2015 hebben bovendien tussen de 13 en 19 gemeenten de rekenkamercommissie geen structureel budget toegekend, maar incidenteel, waarmee de mogelijkheid voor de rekenkamercommissie om zelfstandig onderzoek uit te voeren ernstig wordt beperkt. Immers een rekenkamerfunctie die uitsluitend wordt geactiveerd als de raad om een onderzoek vraagt, kan geen eigen initiatieven nemen en kan geen zelfstandige positie verwerven. Uit deze gegevens kan worden geconcludeerd dat er bovenop de 8% van de gemeenten die aangeven dat zij een slapende rekenkamerfunctie hebben ook nog andere gemeenten zijn waar in de praktijk dus niet of nauwelijks rekenkameronderzoek plaatsvindt.

Voorts blijkt uit het onderzoek van Berenschot dat in 42% van de gemeenten wordt bezuinigd op de rekenkamer en de rekenkamerfunctie, soms zeer fors. In een derde van die gemeenten is het budget in korte tijd zelfs gedaald met meer dan 50%. Het onderzoek laat tevens zien dat het gemiddelde budget per inwoner dat beschikbaar wordt gesteld voor de rekenkamers en rekenkamerfuncties sinds 2012 verder is gedaald, van €1,08 naar €0,98 per

¹⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 54, bijlage 550530.

inwoner. De bezuinigingen op het budget van de rekenkamers en rekenkamerfuncties worden meestal beargumenteerd vanuit de algemene noodzaak tot bezuinigingen van de gemeente. Het totale budget dat door alle gemeenten aan de rekenkamer en de rekenkamerfuncties wordt uitgegeven is gedaald tot circa 15 miljoen euro, terwijl het in 2012 nog circa 18 miljoen euro was.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek van Berenschot dat raadsleden en griffiers aanmerkelijk minder tevreden zijn over de doorwerking en de implementatie van de aanbevelingen dan over andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de werkwijze, het organisatiemodel, en de prijs/kwaliteitverhouding van de rekenkamer(commissie).¹⁹ Onderzoeksrapporten werken weinig door in concrete beleidswijzigingen van een gemeente vinden griffiers. Het ministerie van BZK heeft ter voorbereiding op het actieplan lokale rekenkamers expertmeetings georganiseerd met deskundigen vanuit het lokaal bestuur en de wetenschap over de praktijk en de problemen en oplossingen die worden gesignaleerd omtrent de wettelijke kaders, de relatie van de rekenkamer(functie) met de raad, samenwerking, en professionalisering. De versterking van de positie van lokale rekenkamer(commissie)s ligt volgens de deelnemers aan de expertbijeenkomsten niet alleen in het verhelderen of uitbreiden van wettelijke grondslagen en bevoegdheden of in het streven naar vergroting van de schaal waarop rekenkamer(commissie)s opereren, maar ook in het herinrichten van de gehanteerde werkvormen en processen en het investeren in professionalisering en communicatie met alle geledingen binnen het lokale bestuur.²⁰

Op 15 juli 2015 stuurde de minister van BZK het actieplan lokale rekenkamers naar de Tweede Kamer, waarin naar aanleiding van bovenstaande onderzoeksresultaten de afschaffing van de rekenkamerfunctie werd aangekondigd en een aantal flankerende maatregelen werd gepresenteerd om de kwaliteit van onderzoeksrapporten te vergroten.²¹ Op 18 september 2015 stelde de Tweede Kamer schriftelijke vragen naar aanleiding van het actieplan lokale rekenkamers. Mede naar aanleiding van de gestelde vragen vanuit de Tweede Kamer is met gemeenten, de VNG en de NVRR nader overleg gevoerd.

Verschillende organisaties reageerden schriftelijk op het actieplan. Naar aanleiding van het actieplan lokale rekenkamers en de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer die daarover werden gesteld stuurde de Algemene Rekenkamer (ARK) een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer waarin de voorgestelde maatregelen van de minister van BZK worden onderschreven en de ARK een aantal aandachtspunten noemde voor het vervolgtraject.²² De ARK stelt dat Rijk, provincies en gemeenten zowel beleidsmatig, inhoudelijk als financieel nauw verweven zijn. De ARK hecht aan een sluitend systeem van onafhankelijk toezicht en

¹⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 54, bijlage 550530, blz. 16 en 18.

²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 54, bijlage 550529, blz. 13.

²¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 000 VII, nr. 54.

²² Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 11.

onafhankelijke controle op publiek geld binnen en over de drie bestuurslagen heen, waarin de lokale rekenkamers een belangrijke rol zouden moeten vervullen. De ARK signaleert dat het belang van publieke verantwoording door gemeenten is toegenomen onder andere vanwege een toename van taken en middelen in het sociale domein. De ARK vindt het van belang dat lokale rekenkamers over voldoende onderzoeksbevoegdheden beschikken, is van mening dat een eenduidige wettelijke regeling voor rekenkamers de transparantie vergroot en hun positie zal versterken. De ARK acht het van groot belang dat de onafhankelijkheid van de rekenkamer is gewaarborgd, omdat onafhankelijk toezicht en controle een belangrijk principe is van een democratische rechtsstaat en naar haar oordeel zou moeten gelden voor alle bestuurslagen. De ARK constateert tot slot het belang van samenwerking door rekenkamers, aangezien dat waardevol is voor de kwaliteit van het rekenkameronderzoek.

De NVRR vindt in haar reactie dat er meer eenduidigheid moet komen in de Gemeentewet ten aanzien van de rekenkamer en de rekenkamerfunctie, omdat deze labels in de praktijk tot verwarring leiden. Zij bepleit het gebruik van de term Gemeentelijke Rekenkamer ter onderscheiding van de Algemene Rekenkamer. Uit de brief blijkt dat door de leden verschillend wordt gedacht over de vraag of raadsleden zitting mogen nemen in een rekenkamerfunctie, zoals een rekenkamercommissie. De NVRR komt in de brief tot de slotsom dat raadsleden niet in de meerderheid mogen zijn en dat de voorzitter geen raadslid mag zijn. Daarnaast vraagt de vereniging aandacht voor het uitbreiden van de bevoegdheden van rekenkamers, met name op het punt van contractrelaties die gemeenten aangaan met private instellingen die een publieke taak uitvoeren. De NVRR pleit ervoor dat met de voorgestelde wijziging van de Gemeentewet ook gekeken wordt naar de personele ondersteuning van de rekenkamer. Een strikte functiescheiding wordt toegejuicht door de NVRR, maar voor kleinere gemeenten kan dat praktische problemen met zich mee brengen. Daarom bepleit de NVRR dat ook griffiemedewerkers de ambtelijke ondersteuning van de rekenkamer kunnen blijven vervullen, zoals dat nu ook kan voor de ondersteuning van de rekenkamerfunctie.

De VNG stelt zich in haar reactie op het actieplan op het standpunt dat goed functionerende rekenkamer(functie)s essentieel zijn en van belang zijn voor de publieke verantwoording. De VNG vindt slapende rekenkamerfuncties onwenselijk, maar het schrappen van bepalingen inzake de rekenkamerfunctie voegt volgens de VNG niet noodzakelijkerwijs iets toe aan het functioneren of presteren en doet geen recht aan de gemeenten waar de rekenkamerfunctie wel goed functioneert. De VNG beveelt daarom aan in gesprek te treden met gemeenten met slapende rekenkamerfuncties als alternatief voor wetswijziging en onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van een normbudget. Ook wordt aandacht gevraagd voor de betrokkenheid van raadsleden bij de rekenkamerfunctie. De VNG vindt dat gemeenteraden de vrijheid moeten behouden om zelf de vorm van de rekenkamerfunctie te bepalen. Verder vraagt de VNG er aandacht voor dat de rekenkamercommissies ondersteund kan blijven worden door de griffiemedewerkers.

De Vereniging van Griffiers (VvG) benadrukt in een brief het belang van goed functionerende rekenkamers en rekenkamercommissies, maar vindt het afschaffen van de rekenkamerfunctie niet de juiste oplossing voor de geconstateerde problemen. Net als de VNG pleit de VvG voor gesprekken met gemeenten met slapende rekenkamerfuncties en voor een normbudget voor rekenkamers en rekenkamercommissies, al wijst de vereniging er tegelijkertijd op dat de raad het budgetrecht heeft. De VvG snijdt voorts het punt aan van de personele ondersteuning door griffiemedewerkers. Om te voorkomen dat kleine gemeenten met een rekenkamerfunctie personele problemen krijgen indien de rekenkamerfunctie wordt afgeschaft, beveelt de VvG aan dat het personeel van de rekenkamer door raad wordt benoemd (thans nog door het college) en de functiescheiding tussen raad en rekenkamer wordt afgeschaft, zodat mogelijk wordt dat medewerkers van de griffie tevens werkzaamheden voor de rekenkamer kunnen verrichten.

In de beantwoording van de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over het actieplan die op 28 november 2016 aan de Kamer is gezonden is aangekondigd dat de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de rekenkamer in het wetsvoorstel zal worden versterkt door mogelijk te maken dat raadsleden adviserend lid kunnen worden van de onafhankelijke rekenkamer. In deze antwoorden aan de Kamer wordt tevens ingegaan op de wens van de VNG, NVRR en de VvG om een normbudget voor rekenkamers en rekenkamercommissies in te stellen naar gelang het inwonertal van gemeenten of in relatie tot de uitkering uit het gemeentefonds. De minister van BZK vindt een normbudget geen wenselijke noch effectieve oplossing voor het probleem. Een normbedrag is in strijd met het budgetrecht van de raad en waarborgt niet dat het rekenkamerbudget goed besteed wordt. In antwoord op vragen vanuit de Kamer hoe de personele ondersteuning van de rekenkamer eruit komt te zien, is geantwoord dat het kabinet voor ogen heeft dat personele ondersteuning van de rekenkamer ongewijzigd blijft ten opzichte van de huidige situatie.

Tijdens een Algemeen Overleg op 15 februari 2017 werd met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over het actieplan lokale rekenkamers. Twee onderwerpen kwamen met name aan bod. Ten eerste het belang van de gemeentelijke vrijheid om zelf een voorziening voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie te kunnen treffen en ten tweede de gevolgen van de aangekondigde afschaffing van de rekenkamerfunctie voor alle gemeenten waar de rekenkamerfunctie wel goed functioneert.²³ Hieronder wordt op deze punten nader ingegaan.

3. De afschaffing van de rekenkamerfunctie

3.1 De voorgestelde wetswijziging

²³ Kamerstukken II 2016/17, 32 851, nr. 34.

De wetgever stond bij de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur voor ogen dat alle gemeenteraden zouden worden ondersteund in hun controlerende taak door gedegen onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De regering was de overtuiging toegedaan dat de onafhankelijke lokale rekenkamer een dusdanig belangrijk element in het gemeentelijk bestuursstelsel dient te zijn, dat dwingende regeling in de Gemeentewet noodzakelijk is.

In veel gemeenten komt daarvan weinig tot niets terecht omdat niet serieus invulling wordt gegeven aan de invulling van de rekenkamerfunctie. Het belang van rekenkameronderzoek wordt in die gemeenten niet ingezien. Uit de in paragraaf 2.2 weergegeven onderzoeksgegevens concludeert de regering dat in circa 50 gemeenten waar is gekozen voor een vorm van rekenkamerfunctie nauwelijks of zelfs in het geheel geen invulling wordt gegeven aan serieus rekenkameronderzoek. Gemeenten die hebben gekozen voor een vorm van rekenkamerfunctie kunnen op allerlei manieren het functioneren daarvan belemmeren of ontmoedigen. Vanwege de afwezigheid van wettelijke normen ten aanzien van de inrichting van de rekenkamerfunctie wordt hen die vrijheid ook gelaten. De huidige wettelijke regeling van de rekenkamerfunctie geeft gemeenten te weinig richting, waardoor de wettelijke opdracht om de controlefunctie van de raad te ondersteunen met rekenkameronderzoek onvoldoende gewicht wordt toegekend of zelfs geheel wordt genegeerd. De regering constateert derhalve dat er in die gemeenten een ernstig gebrek zit in de door de wetgever beoogde horizontale verantwoordingsstructuur. Dat rechtvaardigt een wijziging van het stelsel.

Deze conclusie wordt ondersteund door de inhoud van de ambtsberichten die de minister van BZK in 2013 en 2014 heeft gevraagd van vijftien gemeenten waar de rekenkamerfunctie inactief is. Uit de ambtsberichten blijkt dat de betreffende gemeentebestuurders menen dat hun rekenkamerfunctie juridisch op orde is, omdat aan de plicht tot het hebben van een verordening wordt voldaan. Uit de ambtsberichten blijkt dat de toegevoegde waarde van onderzoek door een rekenkamer(functie) niet wordt ingezien, ook niet door de gemeenteraad zelf. Ook waren sommige gemeenten ontevreden over het functioneren van de rekenkamerfunctie, waardoor deze inactief werd gemaakt. In 2017 zijn nadere gesprekken gevoerd met een aantal van deze bestuurders. Uit de gesprekken blijkt dat ruim 10 jaar na de invoering van de verplichting tot het instellen van een vorm van een rekenkamerfunctie daaraan in circa 50 gemeenten nog steeds niet serieus uitvoering wordt gegeven. De pogingen van het ministerie van BZK om gemeenten op niet of nauwelijks functionerende vormen van rekenkamerfuncties aan te spreken en hen aan te moedigen om verbeteringen aan te brengen, hebben geen succes gehad.

Het ontbreken van wettelijke normen en voorschriften die duidelijk maken aan welke eisen de inrichting van de rekenkamerfunctie moet voldoen, maakt het derhalve moeilijk zo niet onmogelijk om een beter functioneren van deze vormen van de rekenkamerfunctie te

bewerkstelligen. Zolang de wettelijke vrijheid bestaat om de rekenkamerfunctie naar eigen inzicht vorm te geven, kunnen gemeenten zich op die vrijheid beroepen.

De regering trekt daarom de conclusie dat de vormvrije wettelijke regeling van de inrichting van de rekenkamerfunctie debet is aan het onvoldoende functioneren van het instrument in circa 50 gemeenten en daarom beter kan worden vervangen door de onafhankelijke rekenkamer waaraan wel duidelijke eisen worden gesteld zodat er in elke gemeente rekenkameronderzoek kan plaatsvinden. Vormen van rekenkamerfuncties die uitsluitend op papier bestaan maar in de praktijk niet functioneren is niet wat de wetgever voor ogen stond, toen de mogelijkheid om bij verordening regels te stellen aan de uitoefening van de rekenkamerfunctie in de wet werd vastgelegd.

De regering is derhalve van mening dat de oplossing gevonden moet worden in het afschaffen van de mogelijkheid om te kiezen voor een rekenkamerfunctie en het verplicht stellen van de onafhankelijke rekenkamer. Dat er ook gemeenten zijn waar de vorm van de rekenkamerfunctie wel op een volwaardige manier is vormgegeven en naar behoren functioneert, doet niets af aan de hierboven geconstateerde gebreken van de rekenkamerfunctie in andere gemeenten. Voor gemeenten waar een volwaardige rekenkamerfunctie naar behoren functioneert, zal de omvorming tot een onafhankelijke rekenkamer een kleine stap zijn.

De organieke wetgever bepaalt ingevolge de grondwettelijke opdracht (artikel 132, eerste lid, van de Grondwet) de inrichting van gemeenten en provincies. Het is van groot belang dat in elke gemeente deugdelijk onderzoek wordt verricht naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Het belang daarvan voor de democratische controle, voor de kwaliteit van het gemeentebestuur, en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger is dermate groot dat gemeenten geen ruimte mag worden geboden om dat belang te veronachtzamen. Het doel van de wetgever is niet gerealiseerd omdat de mogelijkheid van een rekenkamerfunctie als alternatief voor de onafhankelijke rekenkamer door een aanzienlijk aantal gemeenten is gebruikt om aan een serieuze invulling van de wettelijke plicht te ontkomen. De regering meent dat die route de pas moet worden afgesneden en dat moet worden volstaan met een eenduidige verplichting tot het instellen van een onafhankelijke rekenkamer. Het al dan niet instellen van een rekenkamer mag geen onderwerp van gemeentelijk beleid zijn. Ook de VNG deelt de opvatting dat het onwenselijk is dat er gemeenten zijn met een inactieve of slapende rekenkamerfunctie. In het verleden hebben onder andere het IPO, de ROB en de RFV gepleit voor verplichte onafhankelijke rekenkamers. Dat geldt ook voor de Algemene Rekenkamer.²⁴ Gemeenten houden binnen de wettelijke kaders ruimte voor een op de lokale situatie toegesneden invulling van de rekenkamer.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 11.

Rekenkameronderzoek ondersteunt de controlerende functie van de raad. De raad is erbij gebaat dat een sterke en actieve rekenkamer de raad ondersteunt door onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Voor de doorwerking van het onderzoek is het van belang dat de rekenkamer zich daarbij rekenschap geeft van de wensen die in de raad bestaan en van het raadspectief bij het formuleren van onderzoeksvragen en aanbevelingen.

De betrokkenheid van raadsleden bij het rekenkamerwerk mag echter niet zover gaan dat de onafhankelijke positie van de rekenkamer in het geding komt. Een regulier lidmaatschap van raadsleden verdraagt zich dan ook niet met de onafhankelijkheid van de rekenkamer. De regering is van mening dat voor gemeenten die dat willen een adviserend lidmaatschap van raadsleden bij de rekenkamer een passende wijze kan zijn om aan een zinvolle betrokkenheid van de raad vorm te geven. Hiermee komt de regering tegemoet aan bezwaren van VNG en een aantal gemeenten tegen het actieplan lokale rekenkamers. Die betrokkenheid moet, zoals hiervoor betoogd, wel begrensd zijn, in tegenstelling tot de huidige praktijk waarin raadsleden zitting hebben in rekenkamercommissies. Een adviserend lidmaatschap houdt in dat raadsleden kunnen meedenken over de onderzoeksprogrammering en de wijze waarop de rekenkamer haar rapporten presenteert aan de raad. Adviserende leden hebben geen stem in het vaststellen van de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer, de onderzoeksfase of bij het vaststellen van rapporten, aanbevelingen en conclusies. Raadsleden kunnen als adviserende leden geen stem uitbrengen in de onafhankelijke rekenkamer en kunnen ook niet de voorzitter zijn. Er zijn veel goede voorbeelden bekend over hoe raadsleden betrokken kunnen worden bij het werk van een rekenkamer.

Het belang van een adequate controle door de raad en de ondersteuning door een onafhankelijke rekenkamer wordt extra onderstreept door omvangrijke maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen die van grote invloed zijn op het gemeentelijk takenpakket, de positie van de raad en de wijze waarop de raad zijn functie vervult. Gemeenten hebben per 1 januari 2015 extra taken en bevoegdheden en daarbij horende middelen gekregen in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein. Met de komst van de Omgevingswet zullen de komende jaren de taken van gemeenten verder toenemen. Nieuwe vormen van democratie en burgerbetrokkenheid zorgen ervoor dat besluitvorming steeds vaker ook buiten de raadszaal plaatsvindt, waardoor controle en verantwoording over die besluitvorming complexer wordt. Een rekenkamer dient er voor de raad te zijn om de raad in dit samenspel te kunnen ondersteunen.

Ook de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) onderstreept in een tweetal recent verschenen publicaties het belang van een sterke positie van de rekenkamer in elke gemeente, als belangrijk onderdeel van een stelsel van checks en balances.²⁵ Een sterke

²⁵ Paul Frissen e.a., Patronen van politiek, De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud, NSOB 2017.

rekenkamer kan volgens deze onderzoekers onder andere een belangrijke bijdrage leveren in gemeenten waar het ontbreekt aan tegengeluiden door een negatieve bestuurscultuur. In een ander onderzoek laat de NSOB zien dat hoewel de raad veel verschillende “hulptroepen” kan inroepen ter ondersteuning van haar controlerende rol, zoals de rekenkamer(functie), de accountant, adviesraden, lokale media, toezichthouders en anderen maar dat de raad van die hulptroepen lang niet altijd gebruik maakt, waardoor de controlerende rol van de raad onvoldoende uit de verf komt.²⁶ De NSOB signaleert daarnaast dat hulptroepen van de raad ook zelf hulpbehoevend kunnen zijn, waaronder de rekenkamerfunctie. Dit terwijl de controlerende rol belangrijker dan ooit is. Raadswerk wordt steeds moeilijker en tijdrovender, maar raadsleden hebben niet meer tijd dan vroeger.

De Raad van het Openbaar Bestuur pleit in een recent advies getiteld “Voor de publieke zaak” niet alleen voor een versterking van de positie van volksvertegenwoordigers maar ook voor versterking van de instituties zoals de gemeenteraad, de griffie en de rekenkamer om de kwaliteit van het lokaal bestuur in de toekomst te waarborgen.²⁷ De ROB pleit voor betere ondersteuning door onderdelen van de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging over te laten aan rekenkamers, zoals onderzoek naar en informatievoorziening over complexe dossiers, de effecten van beleid en de inzet van middelen.

3.2 Doelstellingen van het wetsvoorstel

Met deze maatregelen wordt een sluitend wettelijk stelsel voor effectief en efficiënt rekenkameronderzoek gecreëerd, zodat in alle gemeenten de voorwaarden worden vervuld om kwalitatief goed rekenkameronderzoek te kunnen uitvoeren en voor de doorwerking daarvan in de gemeentelijke praktijk. Dit doel werd ook door de wetgever bij de dualisering beoogd en wordt nu door het afschaffen van de rekenkamerfunctie alsnog gerealiseerd. Niet- of nauwelijks functionerende rekenkamerfuncties zullen tot het verleden gaan behoren aangezien gemeenten over een onafhankelijke rekenkamer moeten beschikken waarvoor alle wettelijke waarborgen gelden, die benodigd zijn voor een goede en actieve functievervulling.

Deze voorgestelde wetswijziging is volgens de regering een essentiële voorwaarde voor het verder kunnen verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van het rekenkamerwerk, waar ook door middel van flankerend beleid aan wordt gewerkt. Deze wetswijziging onderstreept het belang dat de regering geeft aan het rekenkamerwerk als belangrijk hulpmiddel van de raad voor het uitvoeren van zijn controlerende taak. Met deze wetswijziging wil de regering

²⁶ Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Raad en hulptroepen, Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad, NSOB 2017.

²⁷ ROB, Voor de publieke zaak, over een aantrekkelijk perspectief voor decentrale volksvertegenwoordigers, maart 2018.

verzekeren dat het instituut rekenkamer in elke gemeente een belangrijk en onmisbaar onderdeel wordt van het gemeentebestuur en van groot belang en toegevoegde waarde is voor het functioneren van het lokale bestuur. De regering is van mening dat bezuinigen op de rekenkamerfunctie “penny wise, pound foolish” is en dat door de verbeterde positie bezuinigingen tot het verleden zullen gaan behoren. Een actieve rekenkamer kan bijdragen aan het verbeteren van het functioneren van het gemeentebestuur door onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, en rechtmatigheid van het lokaal bestuur. Vanuit de maatschappij neemt de aandacht hiervoor ook steeds meer toe.

3.3 Implementatie en flankerend beleid

Het ministerie van BZK vindt het van groot belang dat er in elke gemeente kwalitatief goed rekenkameronderzoek kan plaatsvinden ten behoeve van de controlerende rol van de raad. Het ministerie van BZK verstrekt daartoe sinds 2016 een subsidie aan de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) voor het uitvoeren van activiteiten ter verbetering van de kwaliteit van het lokale rekenkamerwerk. De NVRK biedt onder andere opleiding en scholing aan voor rekenkameronderzoekers, en werkt aan het verbeteren van de samenwerking, de kennisdeling en kennisborging tussen rekenkamers.

Daarnaast treedt in opdracht van het ministerie van BZK na de gemeenteraadsverkiezingen een werkgroep lokale rekenkamers bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het lokaal bestuur in gesprek met gemeentebestuurders van circa 50 gemeenten waar de rekenkamerfunctie momenteel niet of nauwelijks functioneert, dat wil zeggen in gemeenten waar de output en/of het budget van de rekenkamerfunctie zwaar onder het gemiddelde ligt, om in die gemeenten een leerproces in gang te zetten gericht op de toegevoegde waarde van rekenkameronderzoek, waarbij de omslag van de rekenkamer als ongewild naar gewild instrument zich gaat ontwikkelen. Deze werkgroep zal informatie verzamelen en uitbrengen over de toegevoegde waarde van lokale rekenkamers vanuit de optiek van gemeenteraadsleden, en hoe rekenkameronderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het leervermogen van de overheid. Een sterke en onafhankelijke rekenkamer heeft de mogelijkheid om op complexe beleidsterreinen waar raadsleden de expertise missen onderzoeken uit te voeren die toegevoegde waarde leveren voor de gemeenteraad om lessen te leren over wat er in de toekomst beter kan.

De regering realiseert zich dat een onafhankelijke rekenkamer een zwaarder instrument is dan een vorm van een rekenkamerfunctie en dat het voor kleinere gemeenten ook niet altijd eenvoudig is gekwalificeerde leden en personeel te vinden die beschikken over de noodzakelijke kennis en kunde op dit terrein. De instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer biedt daarop echter een passend antwoord, doordat gemeenten hun rekenkamerbudgetten, personele ondersteuning, kennis en expertise kunnen bundelen. De regering vindt het een wenselijke ontwikkeling dat gemeenten meer gaan samenwerken in gemeenschappelijke rekenkamers, mede omdat steeds meer gemeentelijke taken via

publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Het afschaffen van de rekenkamerfunctie maakt het aangaan van een samenwerking in een gemeenschappelijke rekenkamer ook makkelijker, aangezien de formele positie van de onafhankelijke rekenkamer voortaan uniform is.

In het verleden zijn middelen aan het gemeentefonds en provinciefonds toegevoegd ten behoeve van de rekenkamer. Voor decentrale overheden zonder rekenkamer heeft dit wetsvoorstel weliswaar financiële gevolgen, maar in het gemeentefonds en provinciefonds wordt aldus voor deze decentrale overheden reeds rekening gehouden met de kosten van deze taak. Materieel verandert het wetsvoorstel de taken van gemeenten en provincies niet. De regering acht het oorspronkelijke budget daarom toereikend, ook in het licht van het gegeven dat bijna de helft van de gemeenten de afgelopen jaren heeft bezuinigd op het rekenkamerinstrument. De voorgestelde wijziging leidt daarnaast tot meer efficiëntie, ten eerste doordat de regering stimuleert dat gemeenten meer gaan samenwerken in gemeenschappelijke rekenkamers, waardoor rekenkamerbudgetten efficiënter kunnen worden ingezet. Gemeenten waar een rekenkamerfunctie met (alleen) raadsleden bestond en een onafhankelijke rekenkamer moet worden ingesteld zullen nieuwe gekwalificeerde rekenkamerleden en onderzoekers moeten aanstellen. Deskundige rekenkamerleden en onderzoekers zijn spaarzaam, waardoor gemeenten er goed aan doen om samen te werken met andere gemeenten om hen te werven voor een gemeenschappelijke rekenkamer. Ten tweede zal een goed gepositioneerde en krachtige rekenkamer gemeenteraden ondersteunen door middel van doelmatigheidsonderzoek opdat publieke middelen beter en efficiënter worden besteed.

4. Onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers

4.1 Bevoegdheden bij inkoop- en contractrelaties

Het is van belang dat er rekenkameronderzoek kan worden uitgevoerd naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, ongeacht de wijze waarop de middelen tot besteding komen. Dat betekent dat controlemogelijkheden moeten worden uitgebreid indien middelen op een andere wijze dan voorheen gebruikelijk was tot besteding komen. Over deze noodzaak van een uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van lokale rekenkamers heeft het ministerie van BZK op 5 december 2016 een expertmeeting georganiseerd. Verschillende experts gaven aan dat gemeenten vaker dan voorheen, onder meer vanwege de toename van de gemeentelijke bestuurstaak in het sociale domein, inkoop- en contractrelaties aangaan met private rechtspersonen, bijvoorbeeld voor de inkoop van zorg. Lokale rekenkamers hebben op dit moment echter geen bevoegdheden om onderzoek te doen naar inkoop- en contractrelaties van gemeenten. Hierdoor ontstaat een controlegat. Met name de NVRR, de Algemene Rekenkamer en lokale rekenkamers van de G4-gemeenten hebben dit gesignaleerd en hebben aangedrongen op uitbreiding van de rekenkamerbevoegdheden.

Zowel de NVRR als de Algemene Rekenkamer hebben hier in brieven op gewezen.²⁸ Daarin wordt in het voorliggende wetsvoorstel voorzien, waarbij is aangesloten bij de wijze waarop dit recent is geregeld voor de Algemene Rekenkamer in de nieuwe Comptabiliteitswet ten aanzien van de contractrelaties van het Rijk. In zijn advies over dat wetsvoorstel heeft de Raad van State er op gewezen dat er een wezenlijk onderscheid bestaat tussen bekostiging of subsidiëring van private instellingen en de inkoop van goederen of diensten bij private instellingen.²⁹ Het systeem van de comptabiliteitswetgeving is gebaseerd op scheiding van uitgaven van publieke en private aard. Wat de private sector betreft, is het geboden dat de eigen sfeer, dat wil zeggen de zelfstandigheid en het private karakter van instellingen die in de private sector werkzaam zijn, wordt gerespecteerd. Er moet een evenwicht zijn tussen het respecteren van het belang van het respecteren van de private sector enerzijds en het belang van de verantwoording en democratische controle op de besteding van collectieve middelen anderzijds. Aan de levering van goederen en diensten ligt – anders dan wanneer sprake is van bekostiging – een privaatrechtelijke overeenkomst ten grondslag op basis van gelijkheid van contractspartijen; het gaat om een prijs, niet om bekostiging. Dat sommige marktpartijen werkzaam zijn in sectoren waarin overheidsbeleid en collectieve middelen een belangrijke rol spelen (zoals de gezondheidszorg) maakt het wezenlijk andere karakter van deze transacties niet anders. Op grond van deze overwegingen is in artikel 6.24 van de nieuwe Comptabiliteitswet (in tweede instantie) gekozen voor een opzet, waarbij de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer is begrensd tot de inkoop ten laste van de rijksbegroting van goederen en diensten die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak en waarbij de Staat zich het recht heeft voorbehouden bij de betreffende organisatie controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten. Zoals gezegd, is in voorliggend wetsvoorstel de regeling voor de onderzoeksbevoegdheid van de lokale rekenkamer aangesloten bij die voor de Algemene Rekenkamer.

De rekenkamers van de G4 hebben in 2015 door de Vrije Universiteit onderzoek laten doen naar de juridische mogelijkheden om via inkoopvoorwaarden onderzoeksbevoegdheden te bedingen. De uitkomsten van dit onderzoek zullen de praktijk kunnen helpen bij het concreet uitwerken van de hier bedoelde onderzoeksbevoegdheden van de lokale rekenkamer, door op basis daarvan modelbepalingen te (laten) ontwerpen.

4.2 Bevoegdheden bij samenwerking in privaatrechtelijke rechtspersonen

De Algemene Rekenkamer heeft in haar brief van 3 november 2015 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer in reactie op het Actieplan lokale rekenkamers tevens aandacht gevraagd voor de niet geheel sluitende regeling van de onderzoeksbevoegdheid bij deelnemingen door overheden in privaatrechtelijke rechtspersonen.³⁰ Reeds eerder wees zij op een praktijkvoorbeeld waarbij meerdere overheidslagen een gezamenlijk meerderheidsbelang in

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 11.

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 4.

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 11.

een rechtspersoon hebben, zonder dat één van hen een belang van meer dan vijftig procent heeft.³¹ Het gevolg daarvan is dat geen van de betrokken rekenkamers bevoegd is onderzoek te doen bij de betreffende rechtspersoon. Nu gemeenten en provincies steeds vaker samenwerken in privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden is het noodzakelijk dat de rekenkamers daar in alle gevallen ook onderzoek naar kunnen doen. Een sluitende, uniforme regeling van de onderzoeksbevoegdheden is daarvoor benodigd, waarmee tevens de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid worden bevorderd. Hoewel rekenkamers ook zonder wettelijke grondslag onderzoek kunnen doen naar de samenwerking in privaatrechtelijk rechtspersonen, is een extra wettelijke waarborg zinvol voor die gevallen waarin het object van onderzoek niet zou willen meewerken. Aan de bestaande onwenselijke situatie maakt het voorliggende wetsvoorstel een einde door aanpassing van artikel 184, tweede lid, Gemeentewet (artikel I, onderdeel D) en artikel 185, tweede lid, Provinciewet (artikel II, onderdeel D).

5. Advies en consultatie

PM

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A, B en C

Hierin wordt bepaald dat gemeenten een lokale rekenkamer dienen in te stellen (onderdeel A), dat de raad een of meer van zijn leden als adviseur aan de rekenkamer kan toevoegen (onderdeel B) en dat het hoofdstuk waarin de rekenkamerfunctie is geregeld vervalt (onderdeel C).

Onderdeel D

Dit onderdeel bevat twee wijzigingen van artikel 184. Allereerst wordt het tweede lid zodanig aangepast dat de rekenkamer ook onderzoek kan doen als verschillende overheidslagen een gezamenlijk meerderheidsbelang in een rechtspersoon hebben, maar geen van hen een belang van meer dan vijftig procent heeft. Er wordt een vierde lid toegevoegd waarin is geregeld dat de rekenkamer ook onderzoek kan doen bij organisaties die ten laste van de gemeentebegroting goederen of diensten leveren die dienen ter uitvoering van een publieke taak, indien de gemeente zich daartoe het recht heeft voorbehouden.

Artikel II

³¹ Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 32 637, nr. A

Dit artikel bevat de overeenkomstige wijzigingen ten aanzien van de bepalingen in de Provinciewet.

Artikel III

Dit artikel bevat een overgangstermijn van een jaar, waarin de gemeenten die niet over een onafhankelijke rekenkamer beschikken, de gelegenheid hebben er een in te stellen respectievelijk een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. Het artikel heeft geen betrekking op de provincies, omdat de provincies reeds allen over een onafhankelijke (gemeenschappelijke) rekenkamer beschikken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,