

Eén Rijk, één idee, 380 gemeenten...

Het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' stuurt vergeefs aan op uniformiteit en structuur.

Etienne Lemmens en Vincent van Stipdonk

Elke gemeente moet een goed functionerende onafhankelijke rekenkamer hebben, ter versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Om lokale rekenkamers te versterken stelt de minister voor de Gemeentewet wijzigen. De kern van haar voorstel is dat gemeenten niet meer zelf mogen kiezen hoe zij hun rekenkamerfunctie inrichten, en dat de vaste vorm van de onafhankelijke rekenkamer (naar analogie van de Algemene Rekenkamer) verplicht wordt. Het argument daarvoor is dat 'circa 50 gemeenten' weinig tot niet doen aan serieus rekenkameronderzoek. Het is te prijzen dat de minister van BZK daar iets aan wil doen. Maar dit wetsvoorstel gaat dat probleem niet oplossen.

Vrees voor variatie

De minister wil nu een einde maken aan de huidige variatie in vormen van lokale rekenkamers en rekenkamerfuncties. Het heeft er de schijn van dat het Rijk er moeite mee doet al die 380 gemeenten elk op eigen wijze (en soms eigenwijs) vorm en inhoud geven aan wat er in hun lokale gemeenschap passend en nodig is. Daar waren toch juist al die verschillende gemeenten voor, omdat de gemeenten en gemeenschappen onderling nogal verschillen?

Toen in 2005 de lokale rekenkamer(functie) werd ingevoerd, wilde het Rijk nog wel recht doen aan lokaal maatwerk. Gemeenten konden kiezen tussen een "rekenkamer" met vaste vormeisen (met externe leden [geen raadsleden], ondersteuning die uitsluitend werkt voor de rekenkamer [niet in dienst is van de gemeente] en vaste zittingstermijnen van 6 jaar), of een bij gemeentelijke verordening in te stellen "rekenkamerfunctie" (er kon al dan niet gekozen worden voor gemeenteraadsleden, met een zittingstermijn van vaak 4 jaar en de ambtelijke ondersteuning mag in dienst zijn van de gemeente). In feite is de eerste variant een lokaal broertje/zusje van de Algemene Rekenkamer.

Die tweede optie is opgenomen om recht te doen aan de gemeentelijke autonomie. En omdat een "rekenkamer" voor vele (vooral kleine) gemeenten 'te zwaar' werd geacht. De meeste gemeenteraden kozen dan ook voor de tweede variant (circa 70%), waarbij ook weer een groot deel koos voor raadsleden in de rekenkamerfunctie, en ondersteuning door de griffie. De bevoegdheden zijn in beide opties gelijkgetrokken.

Raadsleden zijn niet het probleem

De keuze voor een rekenkamerfunctie biedt gemeenten meer vrijheid in de inrichting, en – heel praktisch - dan kan gebruik worden gemaakt van de ondersteuning van de griffie die voor de raad werkt. In ongeveer de helft zitten (net als de rekenkamer) alleen externe leden, in de andere helft zitten (ook) gemeenteraadsleden. Zo ontstond in gemeenteland een grote variëteit in de samenstelling: rekenkamerfuncties met alleen externe leden, met zowel externe leden als raadsleden, en met alleen maar raadsleden. En ook 'echte' rekenkamers (alleen externe leden).

Over het algemeen werkt dat goed. Uit allerlei evaluaties blijkt wat betreft effectiviteit geen verschil tussen rekenkamer(commis)sie(s) die helemaal bestaan uit externe leden en die waarin (ook)

raadsleden zitten. In de Memorie van Toelichting wordt dat weliswaar gemeld, maar weinig mee gedaan.

Weinig geld, invloed en steun, dat zijn kernproblemen

Wat is dan het probleem? In circa 50 gemeenten functioneert de rekenkamer(functie) niet naar behoren. Dat is onwenselijk en een reëel probleem voor het functioneren van het lokale bestuurlijke bestel. De vraag is of dit wetsvoorstel hiervoor een oplossing biedt.

Stel dat het aantal van 50 gemeenten waar de rekenkamer(functie) niet naar behoren werkt klopt, dan betekent dat in de meeste gevallen waar ook raadsleden zitting hebben in de rekenkamerfunctie, deze goed functioneert. Bovendien zijn het ook niet alleen de rekenkamerfuncties met raadsleden die slecht functioneren, maar ook de 'onafhankelijk' gepositioneerde rekenkamers. Dan is een slecht functionerende minderheid verantwoordelijk voor een wetwijziging die de goed functionerende meerderheid frustreert. Sterker, in de Memorie van Toelichting wordt gemeld dat de goed werkende rekenkamerfuncties geen reden zijn om niet te kiezen voor eenvormigheid in de wet. Eenvormigheid wordt verkozen boven lokaal maatwerk, terwijl dat laatste het centrale uitgangspunt van decentralisaties is, zoals het Sociaal Domein. Dit tekent de immer aanwezig weifelende en hybride verhouding van de rijksoverheid met betrekking tot decentralisering.

De analyse in het voorstel klopt niet

Nu hebben dus zo'n 50 gemeenten geen actieve rekenkamer(functie), soms omdat die geen of nauwelijks onderzoek doet, soms omdat de gemeenteraad de rekenkameronderzoeken nooit bespreekt of benut, soms omdat de rekenkamerfunctie van de raad geen (afdoende) budget krijgt om fatsoenlijk onderzoek te doen.

Dat is een reëel probleem voor de lokale democratie. Daar nemen de lokale besturen de rekenkamer(functie) niet serieus. Weinig geld en steun zijn de kernproblemen waarover de minister zich zorgen moet maken. Maar daar doet haar voorstel niets aan.

In de Memorie van Toelichting staat "Omdat de rekenkamerfunctie vormvrij is, bevat de huidige regeling geen waarborgen dat alle gemeenten serieus werk maken van rekenkameronderzoek". Dat heeft weinig met vormvrijheid te maken. Ook een volledig onafhankelijke rekenkamer kan in slaap sukkelen. Of rapporten maken die door niemand (kunnen) worden gebruikt. Ook bij een volledig onafhankelijke rekenkamer kan de raad besluiten een onderzoekbudget van €1,- in te stellen.

De raad bepaalt of en hoeveel budget een rekenkamer of rekenkamerfunctie krijgt. Nu zijn er dus gemeenten die sterk bezuinigen op het rekenkamerbudget, en zo – al dan niet bedoeld – onafhankelijk onderzoek de nek om draaien. De verschillende ministers van BZK vanaf 2006 noemden allen de onafhankelijke rekenkamer(functie) onmisbaar voor het decentrale democratische bestel. Maar ze hebben nooit omschreven hoe groot het budget zou moeten zijn. Dat zou tegen het eigenstandige budgetrecht van de gemeenteraad indruisen. Terwijl voor de vergoeding van raadsleden en de omvang en financiering van de griffie wel regels worden gesteld, naar gemeentegrootte. Dat kan dus ook voor het budget van rekenkamer(commis)sie(s).

Houdt toezicht

Serieus budget vrijmaken en vastleggen, dat zou een stap kunnen zijn. Maar ook dan ben je er nog niet. Een goede invulling van een onafhankelijk onderzoeksfunctie hangt niet (alleen) af van budget of structuren. Kijk alleen maar naar het onafhankelijk gepositioneerde WODC, dat ondanks redelijk budget en een onafhankelijke positie, jarenlang niet in staat bleek de druk van het eigen ministerie te weerstaan. Het is daar, en overal, vooral mensenwerk. En daar moet toezicht op gehouden worden.

De verschillende ministers hebben nooit actief toezicht gehouden of gehandhaafd op de verplichting van gemeenten om een rekenkamer(commissie) in te richten en serieus te nemen. In plaats van de goedwillende gemeenten te straffen met de opheffing van een goed-functionerende rekenkamer-functie, zou het ministerie moeten nadenken over handhaving en toezicht op de minder goedwillende gemeenten. Zo zouden de provincies de mogelijkheid kunnen krijgen om in het kader van interbestuurlijk toezicht te checken of gemeenten werk maken van een goed functionerende rekenkamer(functie).

Bovendien heeft het ministerie van BZK vanaf april 2018 zelf een stevige werkgroep ingesteld die de gemeenten waar de rekenkamer(functie) niet goed functioneert gaat bezoeken. De werkgroep gaat het gesprek aan met het lokale bestuur, om te onderzoeken waarom de rekenkamer(functie) daar niet goed werkt. En rapporteert dan aan de minister. Heel goed!

Waarom verscheen begin juni dan toch dit wetsvoorstel? Waarom wordt niet gewacht op de uitkomsten van de werkgroep, teneinde zo aan de Kamer een wetsvoorstel voor te leggen gestoeld op ervaringen die uit de praktijk zijn opgehaald?

En, waarom ineens de haast waarmee dit voorstel wordt ingediend? Binnen een jaar na de internetconsultatie moet de wetswijziging erdoor heen zijn. En als de wet wordt aangenomen moet elke gemeente die geen onafhankelijk rekenkamer heeft, die binnen 1 jaar invoeren. In de MV wordt dat achteloos afgedaan met: "Voor gemeenten waar een volwaardige rekenkamerfunctie naar behoren functioneert, zal de omvorming tot een onafhankelijke rekenkamer een kleine stap zijn." (p.13 MV). Als het wetsvoorstel er zo doorheen komt, brengt dat een zorgvuldige implementatie in gevaar. Verordeningen moeten aangepast worden, leden voor de rekenkamers moeten geworven worden, ondersteuning moet in veel gevallen anders geregeld worden. Dat is geen sinecure.

Trek dit voorstel in!

Dus: geachte minister: trek dit voorstel in. Het zit 'em niet in orde en overzicht. Maar in overtuiging en toezicht. Wacht af waar je werkgroep mee komt. Een tip alvast: stel een minimum-budget in voor rekenkamers. En visiteer gemeenten waar blijkt dat er geen onafhankelijk onderzoek plaatsvindt. Anders hebben we over een paar jaar overal keurig dezelfde onafhankelijke rekenkamers, waarvan er een deel nauwelijks budget heeft, en een deel zal blijken te slapen.

Etienne Lemmens (zelfstandig onderzoeker, voorzitter rekenkamers, bestuurslid NVR)

Vincent van Stipdonk (zelfstandig onderzoeker, lid van de rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn en van de Delftse Rekenkamer),

PS

Er zit in ieder geval één goed punt in het wetsvoorstel. De onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers worden uitgebreid tot privaatrechtelijke rechtspersonen waar gemeenten contracten mee sluiten en waarin verschillende overheidslagen samenwerken. De minister constateert terecht dat daar sprake is van een lacune in de democratische controle. Steeds meer overheidsmiddelen worden besteed in bovenlokale samenwerkingsverbanden en convenanten, waar gemeenteraden weinig grip op hebben.