

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500EA Den Haag

DG Bestuur en Wonen
Directie Bestuur en
Financiën
Postbus 20011
2500EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl/bzk
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2015-0000669447

Uw kenmerk

Datum 28 november 2016
Betreft beantwoording schriftelijke vragen inzake actieplan lokale
rekenkamers

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen d.d. 18 september
2015 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bij de brief van 7 juli
2015 (TK 34 000 VII nr. 54) inzake het actieplan lokale rekenkamers.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 juli 2015 (TK 34000 VII nr. 54) over de motie-Fokke c.s. (TK 34000 VII nr. 13) en het Actieplan lokale rekenkamers. Hieronder ga ik in op deze vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie achten onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de inzet van financiële middelen van belang, omdat het om de besteding van belastinggeld van de burgers gaat. Zij vragen waarom wordt voorgesteld de rekenkamerfunctie uit de Gemeentewet te schrappen met als gevolg dat gemeenten alleen nog maar een rekenkamer kunnen instellen. Zij vragen waarom niet beide opties gehandhaafd zijn. Zij krijgen dan ook graag een nadere motivering van het voorstel, als ook een nadere onderbouwing dat de rekenkamerfunctie debet zou zijn aan niet of onvoldoende functioneren van het rekenkamerwerk. Zijn er alternatieven om de rekenkamercommissies (rekenkamerfunctie) beter te laten functioneren? Zo ja, welke? Heeft de minister die overwogen? Zo neen, waarom niet?

Mede naar aanleiding van de gestelde vragen vanuit de Tweede Kamer heb ik de afgelopen periode gebruikt om met gemeenten, de VNG en de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) nader overleg te voeren over het actieplan lokale rekenkamers. Dit overleg heeft geleid tot aanpassing en aanvulling van het actieplan. In de beantwoording van de gestelde vragen zal ik hierop nader ingaan.

De regering heeft indertijd bij de dualisering van het gemeentebestuur naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie voorgesteld om de controlerende taak van de raad te versterken, onder andere door het verplicht stellen van een onafhankelijke lokale rekenkamer. Gedegen, onafhankelijk rekenkameronderzoek zou de raad beter in staat stellen om in de gedualiseerde verhoudingen de controle op de besteding van middelen te verbeteren. De regering overwoog daarbij dat het van groot belang is dat een onafhankelijk orgaan 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 (Tweede Kamer 2000-2001, 27 751, nr. 3, blz. 66). 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. De VNG maakte echter bezwaar tegen de verplichte rekenkamer omdat dit een inbreuk zou betekenen op de lokale autonomie. Door de aanvaarding van een amendement-De Cloe c.s. (Tweede Kamer 2000-2001, 27 751, nr. 56) is gemeenten (en provincies) de ruimte gegeven om een keuze te maken tussen een onafhankelijke rekenkamer en het bij verordening stellen van regels over de rekenkamerfunctie, waaraan

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

minder wettelijke eisen werden gesteld. Het amendement miskende geenszins het belang van gedegen rekenkameronderzoek, maar wilde gemeenten meer vrijheid geven daaraan naar eigen inzicht vorm te geven.

Ruim 10 jaar en vele onderzoeken naar het functioneren van onafhankelijke rekenkamers en vormen van rekenkamerfuncties later kan worden geconstateerd dat de figuur van de nauwelijks wettelijk gereguleerde rekenkamerfunctie in 86% van de gemeenten wordt gebruikt, dat zij in uiteenlopende verschijningsvormen voorkomt, dat haar positie in een aanzienlijk aantal gemeenten zwak is en dat in een aantal gemeenten waarin 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 gelaten. Uit het onderzoek de "Staat van de rekenkamer" (blz. 9) blijkt dat gemeenten soms de volgende "strategieën" toepassen om de rekenkamerfunctie zo te marginaliseren dat geen onderzoek meer mogelijk is. Dit doen zij door geen leden te benoemen, geen of te weinig budget toe te kennen, een rekenkamerfunctie "op afroep" te maken of een combinatie hiervan. De wetgever heeft niet bedoeld dat een rekenkamerfunctie pas in werking treedt op het moment dat de gemeenteraad het nodig vindt een onderzoek in te stellen, en vervolgens leden benoemt of budget beschikbaar stelt. In de meest extreme gevallen leidt dit tot een slapende rekenkamerfunctie. Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat 8% van de gemeenten aangeeft een slapende rekenkamerfunctie te hebben.

Daarmee is niet gezegd dat in de overige gemeenten de rekenkamerfunctie wel naar behoren functioneert. In 14% van de gemeenten bestaat de rekenkamerfunctie uit alleen raadsleden. Dat een rekenkamercommissie waar alleen raadsleden lid van zijn in veel gevallen niet of nauwelijks functioneert, werd al aangetoond in het hierboven genoemde onderzoek "De staat van de rekenkamer". Uit dat onderzoek (blz. 61) blijkt dat in de periode 2006-2012 alle rekenkamerfuncties belegd bij het presidium of een raadscommissie, wat in 2% van de gemeenten voorkomt, een output hadden van nul. Deze aantallen zijn overeenkomstig de aantallen die worden genoemd in het onderzoek van Berenschot dat in opdracht van mijn ministerie in 2015 is uitgevoerd.

Voorts blijkt uit dit Berenschot-onderzoek dat in 42% van de gemeenten wordt bezuinigd op de rekenkamer(functie), in een derde van die gemeenten is het budget in korte tijd zelfs gedaald met meer dan 50%. Ook geven zeven gemeenten aan dat zij helemaal geen budget (meer) beschikbaar stellen voor de uitoefening van hun rekenkamerfunctie. Het totale budget dat door alle gemeenten aan de rekenkamer(functie) wordt uitgegeven is gedaald tot circa 15 miljoen euro, terwijl het in 2012 nog circa 18 miljoen euro was (bron: Staat van de rekenkamer). Uit deze gegevens concludeer ik dat de rekenkamerfunctie steeds meer aan betekenis inboet, wat resulteert in onvoldoende aandacht voor rekenkameronderzoek. Ik constateer naar aanleiding van deze soms forse

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

bezuinigingen dat de problematiek van de niet of nauwelijks functionerende rekenkamercommissies of andere vormen waarin de rekenkamerfunctie is gegoten, meer omvat dan alleen de 'slapende' varianten.

Het ontbreken van wettelijke voorschriften die duidelijk maken aan welke eisen de inrichting van de rekenkamerfunctie moet voldoen, maakt het bovendien 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 immers ook op die vrijheid beroepen. Pogingen van mijn kant om gemeenten op gebrekkig functionerende vormen van rekenkamerfuncties aan te spreken en hen aan te moedigen om verbeteringen aan te brengen, hebben daarom nauwelijks succes gehad. Het is met name om die reden dat ik heb aangekondigd dat ik tot een eenduidige regeling in de Gemeentewet wil komen, waarin geen plaats meer is voor andere vormen dan een onafhankelijke rekenkamer.

Waar gemeenten hebben gekozen voor de instelling van een onafhankelijke rekenkamer zijn de basisvoorwaarden namelijk op orde, en kan de onafhankelijke rekenkamer zich, met een beroep op de wettelijke waarborgen, zo nodig verweren tegen een (dreigende) aantasting van haar positie. Dat wil overigens niet zeggen dat in gemeenten waar onafhankelijke rekenkamers zijn ingesteld geen verbeteringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld op het vlak van de doorwerking van het onderzoek.

Ik trek hieruit de conclusie dat de vormvrije wettelijke regeling van de inrichting van de rekenkamerfunctie debet is aan het onvoldoende functioneren van het rekenkamerwerk. Er zijn echter ook vele gemeenten waar de rekenkamerfunctie goed is belegd en waar deze naar behoren functioneert. Voor deze gemeenten zal de overgang naar een onafhankelijke rekenkamer geen grote stap zijn. Het belang van een sterke positie van een onafhankelijke rekenkamer wordt extra onderstreept doordat gemeenten per 1 januari 2015 extra taken en bevoegdheden en daarbij horende middelen hebben gekregen in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein. Onafhankelijke controle door een rekenkamer op de toegenomen gemeentebegroting is essentieel voor een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding van middelen. In dat kader zijn reeds stappen gezet om de bevoegdheden van de rekenkamers en vormen van rekenkamerfuncties zoveel mogelijk gelijk te schakelen om daarbij een dreigend controlegat te voorkomen. De onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers en vormen van rekenkamerfuncties ten aanzien van samenwerkingsverbanden waar de gemeenten in participeren, die voorheen verschillend waren, zijn gelijk getrokken (Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 597, nr. 7 en 9). Vormen van rekenkamerfuncties hebben dezelfde bevoegdheden gekregen ten aanzien van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden als rekenkamers. Ten aanzien van privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, hebben rekenkamers en vormen van rekenkamerfuncties onderzoeksbevoegdheden gekregen in het geval dat de deelnemende gemeenten gezamenlijk een belang van 50% of meer hebben.

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

Bij het opstellen van het actieplan lokale rekenkamers heb ik – zo beantwoord ik de vragen de leden van de VVD-fractie - diverse alternatieven overwogen. Ik heb overwogen de waarborgen die gelden voor de rekenkamer van toepassing te verklaren op andere vormen van de rekenkamerfunctie, zoals de rekenkamercommissie. In dat geval valt echter niet meer in te zien waarom beide varianten nog naast elkaar zouden moeten blijven bestaan. Daarnaast is overwogen een wettelijk normbedrag voor het budget van rekenkamers en vormen van rekenkamerfuncties vast te stellen, bijvoorbeeld naar gelang de omvang van de gemeente(begroting) of in relatie tot de uitkering uit het Gemeentefonds. Daarmee zou volgens de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) kunnen worden bewerkstelligd dat rekenkamers en rekenkamercommissies (of andere vormen van de rekenkamerfunctie) voldoende budget krijgen toebedeeld. Een verdere daling van de gemiddelde budgetten zou daarmee een halt kunnen worden toegeroepen. Ik acht een wettelijk normbedrag echter onwenselijk. Dat zou een inbreuk op het budgetrecht van de raad betekenen. De raad moet na goed overleg met de rekenkamer tot een bedrag komen dat voldoende is voor de rekenkamer voor het uitvoeren van haar taken. Per gemeente kan het best worden bepaald hoe hoog dat budget moet zijn. Wel onderschrijf ik dat het nuttig is als gemeenten kiezen voor een onderbouwde meerjarenraming voor hun rekenkamer. Het vaststellen van een normbedrag waarborgt bovendien niet dat de rekenkamer of de gekozen vorm van de rekenkamerfunctie het budget vervolgens goed besteedt en kwalitatief goede onderzoeken aflevert. Ook zou het contraproductief kunnen werken in die zin dat gemeenten die meer dan de norm uitgeven, het budget zouden verlagen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het verzoek van de Kamer om substantieel meer gemeenschappelijke rekenkamers te realiseren wordt ingevuld door het schrappen van de mogelijkheid om de rekenkamerfunctie anders in te richten, zoals bijvoorbeeld met een rekenkamercommissie. Zij vragen zich af of dat wel een noodzakelijke en proportionele maatregel is. Op zichzelf genomen zegt de aanwezigheid van een organisatie, waaraan de rekenkamerfunctie is toebedeeld, nog niets over de mate waarin deze functioneert. Zo heeft de gemeente Eindhoven een rekenkamercommissie waarin voornamelijk raadsleden zitting nemen ingesteld. De indruk die de aan het woord zijnde leden daarvan hebben is dat zij tot tevredenheid van de gemeenteraad werkt. Het onderzoek van Berenschot geeft aan dat enkel 8% van de gemeenten een niet-functionerende rekenkamer of rekenkamercommissie heeft, wat betekent dat het ook rekenkamers kunnen zijn die niet functioneren.

Voor het antwoord op het eerste deel van hun vraag verwijs ik de leden van de D66-fractie naar het hiervoor gegeven antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie, waaruit blijkt waarom ik het schrappen van de bepalingen met betrekking tot de rekenkamerfunctie noodzakelijk acht. Ik ben het met de leden van de D66-fractie eens dat de keuze voor de instelling van bijvoorbeeld een rekenkamercommissie op zichzelf niets zegt over de mate waarin deze functioneert, maar dat zie ik juist als het probleem. Het ontbreken van een wettelijke normering met betrekking tot het inrichten van de rekenkamerfunctie

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

heeft ertoe geleid dat de verscheidenheid groot is en varieert van een slapende vorm van een rekenkamerfunctie in de ene gemeente tot een goed functionerende vorm van een rekenkamerfunctie in de andere gemeente. Door het ontbreken van een wettelijke normering is het bovendien moeilijk om gemeenten aan te spreken als hun rekenkamerfunctie niet op orde is, evenzeer als dat het gevolg is van het geringe belang dat daaraan wordt gehecht. Dat neemt niet weg dat ook een onafhankelijke rekenkamer tegen problemen in haar functioneren kan aanlopen. Bij een onafhankelijke rekenkamer is echter aan de belangrijke institutionele vereisten voldaan en kan zij op die wettelijke waarborgen een beroep doen als bijvoorbeeld onevenredig op haar budget dreigt te worden gekort.

De leden van de D66-fractie constateren dat tussen 2011 en 2015 het jaarlijkse budget van rekenkamer(commissie)s met 15% is gedaald. Tegelijkertijd valt een afname van de uitgaven van gemiddeld ca. € 37.000 naar ca. € 32.000 te zien. Deze leden vragen zich af of de minister de opvatting deelt dat dit wel eens 'penny wise, pound foolish' zou kunnen zijn? Heeft hij onderzoeken of concrete voorbeelden waaruit de terugverdienratio van rekenkamer(commissie)s duidelijk blijkt? Ziet de minister mogelijkheden om bij gemeenten een cultuuromslag te bewerkstelligen waardoor rekenkamer(commissie)s op waarde worden geschat?

Met de leden van de D66 ben ik het eens dat een bezuiniging op de rekenkamer(commissie) 'penny wise pound foolish' is. Zoals ik hierboven heb geschreven in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie, maak ik mij zorgen over de daling van de rekenkamerbudgetten. Er zijn bij mij echter geen onderzoeken bekend waaruit de terugverdienratio van rekenkamer(commissie)s blijkt. In de praktijk zal het ook heel lastig zijn om dit systematisch te onderzoeken. Vanuit de rekenkamers van grotere gemeenten hebben mij wel signalen bereikt dat rekenkameronderzoek naar doelmatigheid gemeenten veel geld kan besparen. Het zou goed zijn als er meer aandacht wordt gegeven aan dit aspect van het rekenkamerwerk, ook gelet op de grote aandacht vanuit de samenleving voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Ik vind het van groot belang dat onafhankelijk rekenkameronderzoek in alle gemeenten op waarde wordt geschat. Naast de voorgestelde wetswijziging heb ik daarom voor het jaar 2016 een subsidie verstrekt aan de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies om concrete activiteiten te ontplooiën om de kwaliteit van het rekenkamerwerk verder te verbeteren. Er vindt overleg plaats met de NVRR om ook voor 2017 een subsidie te verstrekken voor dit doeleinde. Het stimuleren van verbetering van de kwaliteit van het rekenkameronderzoek draagt ertoe bij dat rekenkamers meer op waarde zullen worden geschat.

De leden van de D66-fractie brengen de minister in herinnering dat het dictum van de motie-Fokke c.s. de minister verzocht om samen met de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) tot een

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

actieplan te komen. De minister lijkt een andere weg bewandeld te hebben. Hij is eerst tot zijn actieplan gekomen en gaat nu bezien met de NVRR en de VNG hoe deze tot uitvoering gebracht kan worden. De aan het woord zijnde leden vinden dit dubieus. Wanneer het gemeentelijke kwesties betreft zouden – binnen democratische en rechtsstatelijke randvoorwaarden – de wensen van de gemeenten voorop moeten staan, niet het actieplan van de minister van Binnenlandse Zaken. Graag verkrijgen deze leden een reactie. Heeft de minister overwogen het actieplan vanuit de gemeenten te laten komen? Dat zij zelf bezien of en hoe hun invulling van de rekenkamer(funcctie) binnen de gewenste wettelijke kaders valt en hoe zij hun rekenkamer(commissie) kunnen versterken? Zo nee, waarom niet?

Het actieplan geeft naar mijn mening op adequate wijze invulling aan de motie Fokke c.s. Met de VNG en de NVRR is regelmatig contact en afstemming geweest bij de uitvoering van de onderzoeken en de voorbereiding van het actieplan. Ook nadat ik het actieplan naar uw Kamer heb gestuurd heeft er overleg plaatsgevonden met de VNG en de NVRR.

De VNG heeft op 15 juni 2016 haar visie op het actieplan lokale rekenkamers naar mij toegestuurd. De VNG constateert dat het een belangrijk onderdeel is van de publieke verantwoording dat alle gemeenten beschikken over een goed functionerende rekenkamer(funcctie). De VNG is echter geen voorstander van het schrappen van de mogelijkheid om te kiezen voor een verordening op de rekenkamerfuncctie.

Als minister van BZK heb ik een eigen verantwoordelijkheid voor een goede inrichting en werking van het decentraal bestuur. Het actieplan zal ertoe leiden dat er meer gemeenschappelijke rekenkamers zullen komen, onder meer omdat verwacht mag worden dat de samenwerking die nu gestalte krijgt in rekenkamercommissies zal worden voortgezet in gemeenschappelijke rekenkamers en andere, vooral kleinere gemeenten vaker samenwerking zullen opzoeken vanwege schaalvoordelen. Mede op basis van de ontvangen reacties heb ik gezocht naar een goede balans tussen gemeentelijke beleidsruimte enerzijds en het algemeen belang van een adequate invulling van de rekenkamerfuncctie anderzijds. Als gevolg daarvan stel ik een aanpassing van het actieplan voor op het punt van de betrokkenheid van raadsleden bij het rekenkamerwerk. Hieronder zal ik daar bij de beantwoording van vragen van de VVD-fractie en PvdA-fractie nader op ingaan.

De leden van de VVD-fractie vragen de minister te motiveren waarom raadsleden geen zitting in de rekenkamers zouden mogen hebben. Hun betrokkenheid, zo is gebleken, kan het functioneren van de rekenkamer versterken.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat onafhankelijkheid van het onderzoek van rekenkamers van groot belang is. In dat licht steunen zij het voornemen om de rekenkamerfuncctie, waarin raadsleden deel kunnen nemen, te schrappen. De minister stelt echter dat het van groot belang is dat raadsleden wel op een andere wijze betrokken kunnen zijn bij de rekenkamer. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom dit van groot belang is en hoe dit zich verhoudt tot de gewenste

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

onafhankelijkheid of professionaliteit van de rekenkamer. Deelt de minister de mening dat die betrokkenheid zich zou moeten beperken tot overleg met de rekenkamer? Wil de minister een voorbeeld nemen aan de manier waarop de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer bij elkaar betrokken zijn? Zo ja, in hoeverre ziet hij die parallellen en in hoeverre is hij van mening dat de betrokkenheid van raadsleden anders zou moeten zijn en waarom?

Zoals ik in het actieplan heb geconstateerd is de betrokkenheid van raadsleden bij het functioneren van de rekenkamer van groot belang. Rekenkameronderzoek ondersteunt de controlerende functie van de raad. De raad is erbij gebaat dat de rekenkamer onderzoek uitvoert en op basis daarvan aanbevelingen doet, die kunnen bijdragen 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 raads perspectief bij het formuleren 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. Aan dat verbod houdt ik dan ook vast. Ik heb na overleg met gemeenten, de VNG en de NVRR gezocht naar een manier om raadsleden bij het werk van de rekenkamer te betrekken zonder afbreuk te doen aan haar onafhankelijkheid. Na ampele overweging meen ik dat het toestaan van een adviserend lidmaatschap van raadsleden een passende methode is om aan een zinvolle betrokkenheid van raadsleden vorm te geven. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de VNG-reactie op het actieplan lokale rekenkamers, alsmede de brieven van een aantal gemeenten die ik hierover heb ontvangen, en de standpunten van de NVRR en de vereniging van griffiers, waarin wordt bepleit dat gemeenten de keuzevrijheid kunnen behouden om al dan niet de betrokkenheid van raadsleden te kunnen regelen. 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.

Met deze aanvulling van het actieplan lokale rekenkamers kom ik tegemoet aan de wensen vanuit gemeenten en beroepsverenigingen om raadsleden te kunnen blijven betrekken bij het rekenkamerwerk.

Ik zie een aantal redenen om geen concessies te doen aan de onafhankelijke positie van de rekenkamer. Lokale rekenkamers controleren de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Ook het functioneren van de raad zelf als kadersteller van het

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

gemeentelijk beleid en controleur van het college komt daarbij aan de orde. Het is daarom van belang dat de rekenkamer een onafhankelijke positie kan innemen, zodat partijpolitieke overwegingen geen rol kunnen spelen bij de onderwerpkeuze, de onderzoeksvragen en het formuleren van conclusies en aanbevelingen op basis van onderzoek. Voorkomen moet worden dat de rekenkamer onderwerp wordt van politiek debat of dat de rekenkamer in lastige situaties geraakt als raadsleden rekenkamerrapporten moeten behandelen bij de opstelling waarvan zij zelf betrokken zijn geweest.

Tenslotte wijs ik er op dat bij een recente wijziging van de Gemeentewet (Kamerstukken 33 691) reeds de mogelijkheid is geschrapt dat raadsleden in klachten- of bezwarencommissies zitting kunnen hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe "slapende rekenkamers" worden aangepakt, in het geval het voorstel van de minister tot wetgeving leidt. Zou de provincie daarin een rol kunnen spelen?

Na de totstandkoming van de aangekondigde wijziging van de Gemeentewet zullen alle gemeenten moeten beschikken over een volwaardige onafhankelijke rekenkamer die aan alle wettelijke eisen voldoet. Van slapende vormen van rekenkamerfuncties kan dan geen sprake meer zijn, omdat gemeenten niet meer voor een naar eigen believen in te richten vorm kunnen kiezen die ogenschijnlijk bestaat maar niet of nauwelijks functioneert. Gemeenten die in theorie toch zouden volharden in het negeren van wettelijke bepalingen die gelden voor onafhankelijke rekenkamers, kunnen dan door de provincie als interbestuurlijk toezichthouder daarop worden aangesproken, of door de minister van BZK als verantwoordelijk minister voor goed openbaar bestuur. Vooruitlopend op deze veranderingen zal ik, zoals de VNG in haar reactie ook oppert, in samenwerking met de VNG en de NVRP nader in gesprek treden met gemeenten met slapende rekenkamers, dan wel slapende rekenkamercommissies, met het oogmerk om gezamenlijk doelgericht actie te ondernemen om in deze gemeenten de rekenkamer te activeren, bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke vorm.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het voorstel van de minister nu een reactie op de motie van het lid Fokke is, waarin wordt gevraagd om een actieplan om te komen tot substantieel meer "gemeenschappelijke" rekenkamers.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de minister gemeenten wil wijzen op het belang van goede functioneren van de rekenkamer en op het belang van samenwerkende rekenkamers. De aan het woord zijnde leden lezen vooral dat de minister wil bijdragen aan de kennisontwikkeling en bewustwording bij gemeenten over (samenwerkende) rekenkamers. Heeft de minister instrumenten van dwingend aard om gemeenten aan te zetten tot samenwerking van rekenkamers? Zo ja, welke zijn dat? Zo nee, acht de minister het (wellicht) op termijn nodig om dergelijke instrumenten wel te krijgen en waar denkt hij dan aan?

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

De leden van de D66-fractie constateren dat minister verwacht dat kleine gemeenten aansluiting zoeken bij een bestaande rekenkamer of overwegen zelf een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. Waarop is die verwachting gebaseerd? En zijn grote gemeenten of gemeenten met regiofunctie wel bereid om hun rekenkamer zodanig aan te passen dat omliggende gemeenten kunnen aansluiten?

Het schrappen van de bepalingen met betrekking tot de rekenkamerfunctie zal naar verwachting leiden tot meer gemeenschappelijke rekenkamers. Uit onderzoek blijkt dat 37% van de gemeenten voor uitoefening van de rekenkamerfunctie een gemeenschappelijke vorm hebben gekozen. Ik verwacht dat gemeenten vaker zullen kiezen voor een gemeenschappelijk vormgegeven rekenkamer, omdat de eisen die worden gesteld aan een onafhankelijke rekenkamer zwaarder zijn dan de eisen die gelden voor een licht ingevulde rekenkamerfunctie. Om te kunnen voldoen aan de vereisten van de onafhankelijke rekenkamer ligt het in de rede dat meer gemeenten aansluiting zoeken bij een bestaande gemeenschappelijke rekenkamer of samen met andere gemeenten een gemeenschappelijke rekenkamer instellen.

Ik zie belangrijke schaalvoordelen indien gemeenten ervoor kiezen om de samenwerking aan te gaan in een gemeenschappelijke rekenkamer. Te denken valt aan een efficiënter gebruik van mensen en middelen, het bundelen van kennis en inzicht, en voor gemeenteraden een manier om te leren van andere gemeenten. Bovendien is een gemeenschappelijke rekenkamer goed gepositioneerd om onderzoek te verrichten naar de bovengemeentelijke geldstromen. Ik verwacht ook dat grotere gemeenten die op dit moment een zelfstandige rekenkamer(functie) hebben, de voordelen van deze schaalvergroting zullen inzien. Ik zal gemeenten informeren over deze schaalvoordelen die kunnen worden behaald indien wordt gekozen voor een gemeenschappelijke rekenkamer, zodat zij dat bij hun besluitvorming kunnen betrekken.

Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de positie en de kwaliteit van het gehele stelsel van rekenkamers. Samenwerking tussen rekenkamers is een zaak van vrijwilligheid. Op het lokale niveau kan het best worden beoordeeld over de keuze tussen een gemeenschappelijke of eigen onafhankelijke rekenkamer.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de ondersteuning van de rekenkamers er straks uitziet? Welke ambtenaren mogen wel en welke mogen daar niet bij betrokken zijn?

Na het schrappen van de mogelijkheid in de Gemeentewet voor gemeenten om per verordening regels te stellen aan de uitoefening van de rekenkamerfunctie, zijn alle gemeenten verplicht om een onafhankelijke rekenkamer in te stellen, dan wel aansluiting te zoeken bij een gemeenschappelijke rekenkamer. In artikel 81j van de Gemeentewet zijn regels opgenomen ten aanzien van de ambtelijke ondersteuning van de rekenkamer. Artikel 81j, tweede lid, bepaalt dat de raad op voordracht van de voorzitter of het enige lid van de rekenkamer zoveel ambtenaren benoemt ter ondersteuning van de rekenkamer als nodig voor de

Datum

Kenmerk

2015-0000669447

goede uitoefening van haar taken. De ambtenaren die werk verrichten voor de rekenkamer verrichten niet tevens werkzaamheden voor andere organen van de gemeente (artikel 81j, derde lid). Voorts zijn deze ambtenaren voor de vervulling van hun werkzaamheden alleen verantwoording verschuldigd aan de rekenkamer (artikel 81j, vierde lid).

De leden van de D66-fractie vragen zich af welke versterkingsmaatregelen de minister nodig acht ten aanzien van het waarborgen van de kwaliteit van de rekenkamerfunctie, indien hij zou besluiten geen verbod op de rekenkamercommissie in te voeren. Welk van de verschillen in wettelijke verschillen tussen rekenkamers en rekenkamercommissies acht hij noodzakelijk en waarin zouden ze rekenkamercommissies zo nodig meer gelijk kunnen trekken aan rekenkamers?

Zoals ik in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie heb geantwoord, hecht ik aan alle wettelijke waarborgen voor onafhankelijk rekenkameronderzoek en zie ik geen nut in het laten voortbestaan van twee varianten (die van de onafhankelijke rekenkamer en een andere vorm waarin de rekenkamerfunctie is gegoten), waarvoor dezelfde vereisten gelden. Voor wat betreft de wettelijke vereisten gaat het om de volgende bepalingen: de zittingstermijn (6 jaar), de benoeming en het ontslag door de raad van de leden en de voorzitter, de mogelijkheid van een eenhoofdige rekenkamer dan wel een die uit meer personen bestaat, de toekenning van voldoende financiële middelen door de raad na overleg met de rekenkamer en een adequate ambtelijke ondersteuning die uitsluitend voor de rekenkamer werkt. Wat betreft de bevoegdheden zij nog gewezen op artikel 183 Gemeentewet. In dat artikel is geregeld dat de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamer ook behelzen het uitvoeren van een onderzoek naar alle documenten die liggen bij het gemeentebestuur, dan wel bij een derde aan wie de zorg voor de administratie is uitbesteed. Het gemeentebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de rekenkamer nodig acht. Deze bepaling geldt niet voor andere vormen waarin de rekenkamerfunctie is gegoten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de minister ook voornemens is om, mutatis mutandis, de Provinciewet te wijzigen als het gaat om de rekenkamer en rekenkamerfunctie op provinciaal niveau?

Het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet tot het schrappen van de bepalingen ten aanzien van de rekenkamerfunctie zal ik vergezeld laten gaan van een overeenkomstig voorstel tot wijziging van de Provinciewet. De mogelijkheid voor provincies om - indien geen rekenkamer is ingesteld - bij verordening regels te stellen ten aanzien van de uitoefening van de rekenkamerfunctie (artikel 79p Provinciewet) wordt in de praktijk overigens niet toegepast. De provincie Zeeland heeft als enige provincie een eigen onafhankelijke rekenkamer op grond van artikel 79a Provinciewet. De overige provincies zijn aangesloten bij een van de vier gemeenschappelijke provinciale rekenkamers ingesteld op grond van artikel 79l Provinciewet.

Datum

Kenmerk
2015-0000669447

De leden van de VVD-fractie vragen in welke zin waterschappen zich, los van het functionele aspect, onderscheiden van andere decentrale overheden, met als gevolg dat een rekenkamerfunctie niet wettelijk zou moeten worden voorgeschreven?

Waterschappen als vorm van functioneel bestuur onderscheiden zich van gemeenten en provincies als territoriale lichamen van algemeen bestuur. Dat verschil is relevant voor de vraag of onderzoek door een rekenkamer noodzakelijk is en door de wetgever moet worden voorgeschreven. Gemeenten en provincies hebben op grond van artikel 132, zesde lid, van de Grondwet een bijzondere financiële verhouding met het Rijk en krijgen uit dien hoofde op grond van de Financiële verhoudingswet uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds omvangrijke algemene (vrij besteedbare) uitkeringen. Het zijn zelfstandige bestuurslagen binnen het Rijk met een eigen algemeen vertegenwoordigend orgaan met de daarbij behorende bevoegdheden. De controlefunctie van gemeenteraden en provinciale staten is dan ook van een andere orde dan die van de algemene besturen van waterschappen. De invoering van rekenkamers dateert van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en is gericht op het creëren van checks and balances tussen de volksvertegenwoordiging en het bestuur.

Dergelijke overwegingen zijn bij waterschappen niet op die manier aan de orde. Het waterschapsbestuur is immers niet gedualiseerd. In lijn met wat de regering bij de behandeling van de Wet modernisering waterschapsbestel op vragen van de Tweede Kamer en later ook van de Eerste Kamer heeft aangegeven, hebben waterschappen een duidelijke, afgebakende taak waarbij een gezamenlijke aanpak van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur vereist is. Daar waar waterschapsbesturen behoefte hebben aan de inrichting van een rekenkamerfunctie, in aanvulling op controle-instrumenten zoals de jaarrekening, het jaarverslag en periodieke doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken, die het dagelijks bestuur op grond van de Waterschapswet moet uitvoeren, wordt van deze mogelijkheid in de praktijk zeker gebruik gemaakt. Ik zie geen aanleiding om tot een wettelijke verplichting ter zake te komen (vgl. Tweede Kamer 2006–2007, 30 601, nr. 6, blz.10 en Handelingen Eerste Kamer 6 maart 2007, 21-674).