

Bij Kabinetsmissive van 17 april 2019, no.2019000813, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de rekenkamerfunctie, het openen van de mogelijkheid tot het benoemen van raadsleden en statenleden tot adviserend lid van decentrale rekenkamers en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de regeling van de huidige rekenkamerfunctie in de Gemeentewet en de Provinciewet te laten vervallen. In het voorstel worden gemeenten en provincies verplicht een rekenkamer in te stellen. Daarnaast worden enkele onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers uitgebreid.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de actualiteit van de aan het voorstel ten grondslag liggende onderzoeksgegevens, over de mogelijkheid raadsleden als adviserend lid van de rekenkamer te benoemen en over de onderzoeksbevoegdheden. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Met de invoering van de dualisering in het bestuur van gemeenten en provincies zijn ook de lokale rekenkamers in de Gemeentewet en de Provinciewet geïntroduceerd.¹ Bij amendement is bewerkstelligd dat gemeenten en provincies de ruimte kregen om in plaats van het instellen van een rekenkamer bij verordening regels te stellen over de uitoefening van een rekenkamerfunctie.²

In de praktijk, zo blijkt uit in de toelichting aangehaald onderzoek,³ is in 14% van de gemeenten een rekenkamer ingesteld. In 43% van de gemeenten is een rekenkamercommissie actief met alleen externe leden. In 28% van de gevallen is sprake van een rekenkamercommissie met externe leden en raadsleden. In 4% van de gemeenten is sprake van een rekenkamercommissie met alleen raadsleden. In ongeveer 8% van de gemeenten is er geen rekenkamer(commissie), of is er sprake van een slapende rekenkamer(commissie). De overige 3% van de gemeenten heeft een combinatie van bovenstaande modellen of is op dit moment de rekenkamer(commissie) aan het (om)vormen.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27751.

² Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 56.

³ Berenschot, Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies, 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 34000-VII, nr. 54, bijlage 550530).

Ruim een derde van de gemeenten heeft gekozen voor een gezamenlijke rekenkamer(commissie), soms op basis van een gemeenschappelijke regeling, soms op basis van een personele unie.

Ten opzichte van eerder onderzoek uit 2011 is het aantal rekenkamers en het aantal rekenkamercommissies met alleen externe leden toegenomen. In de meeste gevallen worden onderzoeken door eigen onderzoekers of door de leden van de rekenkamer(commissie) zelf uitgevoerd, in minder dan 10% wordt de griffie daarvoor ingeschakeld. De totale uitgaven zijn tussen 2011 en 2015 gedaald van bijna € 11 miljoen naar € 9,5 miljoen.

Volgens de toelichting komt van gedegen onderzoek in veel gemeenten weinig tot niets terecht omdat niet serieus invulling wordt gegeven aan de rekenkamerfunctie. "Het belang van rekenkameronderzoek wordt in die gemeenten niet ingezien".⁴ De regering concludeert uit de onderzoeksgegevens dat in circa 50 gemeenten nauwelijks of geen invulling wordt gegeven aan de rekenkamerfunctie. De Afdeling merkt op dat daaraan kan worden toegevoegd dat ook de dalende uitgaven van de gemeenten voor de rekenkamerfunctie illustreren dat het belang van rekenkameronderzoek afneemt. Dit terwijl bij de introductie van de gemeentelijke rekenkamer in het duale decentrale bestel juist is benadrukt dat deze functie voor de kwaliteit van het bestuur en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger cruciaal is.⁵

Omdat de vormgeving van de rekenkamerfunctie verder niet in de wet is geregeld en de regeling volledig aan de desbetreffende verordening wordt overgelaten,⁶ is het volgens de toelichting moeilijk, zo niet onmogelijk, om een beter functioneren van deze vormen van de rekenkamerfunctie te bewerkstelligen.⁷ Daarom wordt er thans voor gekozen de vrijheid om te kiezen voor een rekenkamerfunctie in plaats van een rekenkamer, te laten vervallen. Met het voorstel wordt ook een adviserend lidmaatschap van raadsleden in een rekenkamer mogelijk gemaakt. Daarmee wordt beoogd de betrokkenheid van de raad bij de rekenkamer te vergroten.

2. Rekenkamer

De in het wetsvoorstel gemaakte keuze om de instelling van een rekenkamer verplicht te stellen is volgens de toelichting in belangrijke mate ingegeven door het belang van een sterke controlefunctie op de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen, ook op decentraal niveau. Dat belang is verder toegenomen met de decentralisaties in het sociale en het fysieke domein. In dit verband wordt voorts verwezen naar een aantal onderzoeken waaruit naar voren

⁴ Toelichting, paragraaf 3.1.

⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 66.

⁶ Artikel 81oa, eerste lid, Gemeentewet.

⁷ Toelichting, paragraaf 3.1.

komt dat in een aanzienlijk aantal gemeenten de rekenkamerfunctie in de praktijk onvoldoende invulling krijgt.⁸

Gelet op het grote belang van onafhankelijke controle op de besteding van collectieve middelen bij de decentrale overheden, zijn de argumenten in de toelichting voor het beleggen van die controle bij onafhankelijke rekenkamers als zodanig overtuigend.

Uit de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op het voorstel blijkt dat de VNG van mening is dat nader onderzoek nodig is voor de situatie bij die gemeenten waarin de rekenkamerfunctie kennelijk onvoldoende uit de verf komt, en dat behoefte is aan meer actuele data over de decentrale rekenkamerfunctie in de praktijk.⁹ Het meest recente onderzoek waarop de toelichting zich baseert, dateert uit 2015. Nadien hebben zich de nodige ontwikkelingen voorgedaan die mogelijk gevolgen hebben voor het in het onderzoek geschetste beeld. Zo komt uit dat onderzoek naar voren dat in gemeenten waarin de rekenkamerfunctie niet van de grond komt, in een aantal gevallen sprake is van een tijdelijke situatie.¹⁰ Niet duidelijk is in welke mate dat het geval is en hoe de situatie zich nadien heeft ontwikkeld. Ook is niet duidelijk welke rol gemeentelijke herindelingen (fusies) in dezen spelen (het proces van gemeentelijke herindelingen is ook in de afgelopen jaren onverminderd doorgegaan).

Tegen die achtergrond merkt de Afdeling op dat een actualisatie van het beeld met betrekking tot de decentrale rekenkamers bevorderlijk is voor de zeggingskracht van de – op zichzelf overtuigende – argumentatie van het wetsvoorstel. Zij adviseert daarom de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Raadslid als adviserend lid rekenkamer

Uitgangspunt bij de regeling van rekenkamers is volledig onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging (Staten-Generaal, Provinciale Staten en gemeenteraad) functioneert. Tegen die achtergrond is ook de (huidige) lijst van onverenigbaarheden in artikel 81f, eerste lid, Gemeentewet te begrijpen.¹¹

In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geopend dat raadsleden als adviserend lid worden benoemd in een lokale rekenkamer. Hiermee wordt beoogd een zinvolle betrokkenheid van de gemeenteraad bij de werkzaamheden van de rekenkamer vorm te geven.¹² Volgens de toelichting houdt een adviserend lidmaatschap in dat

⁸ Toelichting, paragraaf 2.2.

⁹ Brief van de VNG van 11 september 2018 (TFI/U201800681).

¹⁰ Berenschot, p. 5.

¹¹ Zie in dit verband ook het logischerwijs verdergaande artikel 7.4 van de Comptabiliteitswet 2016, waar het de Algemene Rekenkamer betreft.

¹² Toelichting, paragraaf 3.2.2.

raadsleden kunnen meedenken over de onderzoeksprogrammering en presentatie van de rekenkamerrapporten aan de raad.

De Afdeling merkt op dat de VNG in reactie op het voorstel op dit punt aangeeft dat een aantal gemeenten al ervaringen heeft opgedaan met een adviserende rol van raadsleden bij de lokale rekenkamer(functie), en dat de eerste beelden hierover kritisch zijn.¹³ Daar komt bij dat vergroting van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de werkzaamheden van de rekenkamer ook op een andere wijze kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door het instellen van een klankbordgroep.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de introductie van de mogelijkheid tot benoeming van raadsleden als adviserend lid van de rekenkamer nader te motiveren in het licht van de ervaringen die hiermee inmiddels zijn opgedaan en mogelijke alternatieve wijzen van betrokkenheid van de gemeenteraad. Indien wordt vastgehouden aan het voorgestelde adviserend lidmaatschap, adviseert de Afdeling de aard van dat adviserend lidmaatschap duidelijk in de wet af te bakenen tot de in de toelichting genoemde start en presentatie van het onderzoek.

4. Onderzoeksbevoegdheden

Het voorstel voorziet in uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden voor de rekenkamer bij niet tot de gemeente behorende instellingen, bijvoorbeeld instellingen waarin een gemeente een deelneming heeft of waarmee de gemeente een bijzondere subsidierelatie heeft. Deze onderzoeksbevoegdheden zijn in lijn gebracht met de bevoegdheden waarover de Algemene Rekenkamer op grond van de Comptabiliteitswet 2016 beschikt ten aanzien van niet tot het Rijk behorende instellingen.

De Afdeling merkt op dat de Comptabiliteitswet 2016 in dit verband voorziet in een aantal inhoudelijke en procedurele regels die bij deze onderzoeksbevoegdheden in acht dienen te worden genomen.¹⁴ Zoals de toelichting vermeldt, zijn enkele van deze regels thans opgenomen in het reeds bestaande artikel 184 van de Gemeentewet.¹⁵ Andere elementen zijn niet overgenomen. Te denken valt aan de beperkingen ten aanzien van financiële ondernemingen.¹⁶

Gelet op de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden die thans wordt voorgesteld, adviseert de Afdeling nader te bezien welke voorschriften van de Comptabiliteitswet 2016 ook in dit verband relevant zijn. Zij adviseert zo nodig het voorstel op dit punt aan te vullen.

¹³ Brief van de VNG van 11 september 2018 (TFI/U201800681), p. 2.

¹⁴ Zie artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 4.1.

¹⁶ Artikel 7.34, tiende lid, van de Comptabiliteitswet 2016. Deze beperking houdt verband met de toepasselijke Europese richtlijnen inzake het toezicht op banken en verzekeraars.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized first name followed by a period and a last name, with a long horizontal line extending to the right.