

Vergaderjaar 2019–2020

35 298

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers)

Nr. 8

VERSLAG

Vastgesteld 13 december 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Voorgeschiedenis	2
3.	De afschaffing van de rekenkamerfunctie	3
4.	De onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers	5
5.	De vaststelling van rekenkamerrapporten en vertrouwelijkheid van gegevens en bevindingen	5
6.	Advies en consultatie	5
II	ARTIKELSGEWIJS	6

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale re-kenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers. De leden van de VVD-fractie willen de regering graag een aantal vragen stellen.

Maar allereerst merken deze leden op dat zij onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid van groot belang achten. Dit onderzoek is in feite onlosmakelijk verbonden met goed bestuur.

De regering stelt voor om de rekenkamerfunctie te schrappen en de raad voortaan te laten kiezen om een eigen onafhankelijke rekenkamer in te stellen of met een of meer raden een gemeenschappelijke rekenkamer in te richten. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom de «rekenkamerfunctie» wordt geschrapt. Hoe verhoudt dit zich tot de gemeentelijke autonomie?

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op provincies en gemeenten. Waarom heeft het wetsvoorstel niet ook betrekking op waterschappen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot versterking van de decentrale rekenkamers. Met de regering onderschrijven deze leden dat het van groot belang is dat in elke gemeente deugdelijk onderzoek wordt verricht naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. De leden erkennen het probleem dat dit wetsvoorstel tracht op te lossen, en onderschrijven het doel van deze wet. Namelijk, het doel dat elke gemeente verzekerd is van een actieve en goed functionerende rekenkamer. De leden willen de regering nog wel enkele kritische vragen voorleggen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vinden het zeer belangrijk dat op decentraal niveau de rekenkamers versterkt worden omdat dit bijdraagt aan de kwaliteit van het decentrale bestuur. Deze leden hebben enkele vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel.

Allereerst vragen deze leden een nadere toelichting op het feit dat met dit wetsvoorstel niet de Waterschapswet wordt gewijzigd. Ook deze decentrale bestuurslaag maakt gebruik van rekenkamers. Wat is de reden dat de positie van deze rekenkamers niet versterkt hoeft te worden?

2. Voorgeschiedenis

De regering stelt dat er nog steeds gemeenten zijn die geen actieve rekenkamer of rekenkamerfunctie hebben. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering inmiddels een landelijk dekkend beeld heeft over het al dan niet bestaan en functioneren van lokale rekenkamers. Deze leden betreuren het dat in een aantal gemeenten nauwelijks of zelfs in het geheel geen invulling wordt gegeven aan serieus rekenkameronderzoek, dat de toegevoegde waarde van onderzoek door een rekenkamer (functie) niet wordt ingezien, ook niet door de gemeenteraad zelf. De regering stelt dat de vormvrije wettelijke regeling van de inrichting van de rekenkamerfunctie debet is aan het onvoldoende functioneren van het instrument in circa vijftig gemeenten en daarom beter kan worden vervangen door een onafhankelijke rekenkamer waaraan wel duidelijke eisen worden gesteld, zodat er in elke gemeente rekenkameronderzoek zal plaatsvinden. Met de regering constateren de leden van de CDA-fractie echter, dat er ook gemeenten zijn waar de rekenkamerfunctie wel op een volwaardige manier is vormgegeven en naar behoren functioneert. De leden van de CDA-fractie pleiten er dan ook voor dat de mogelijkheid van een rekenkamerfunctie behouden blijft. Deze leden hebben een amendement ingediend dat regelt dat de autonomie van gemeenteraden en provinciale staten niet verder wordt ingeperkt door ze in de gelegenheid te stellen zelf een vorm te kiezen die aansluit bij de lokale vraag en wensen.

Uit onderzoek in 2013 bleek dat door bezuinigingen het budget van veel rekenkamers en rekenkamercommissies onder druk is komen te staan. De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze constatering zich verhoudt tot het feit dat in het verleden middelen zijn toegevoegd aan het gemeentefonds en het provinciefonds ten behoeve van de rekenkamer.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden het van belang dat juist ook rekenkamers een sterke positie hebben ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen omdat het voor decentrale volksvertegenwoordigers niet altijd mogelijk is om hun controlerende taak ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen in voldoende mate te kunnen uitvoeren. Daarom ontvangen deze leden graag een toelichting op de vraag wat het effect van dit wetsvoorstel is op het rekenkameronderzoek bij gemeenschappelijke regelingen?

Tot slot zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag een overzicht ontvangen van het aantal gemeenten, provincies en waterschappen dat een actieve rekenkamer heeft en hoeveel zogenaamde slapende rekenkamers er zijn?

3. De afschaffing van de rekenkamerfunctie

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de regering concludeert dat in ongeveer 50 gemeenten de rekenkamerfunctie onvoldoende is. Eerder in de memorie van toelichting wordt een onderzoek van het bureau Stibabo aangehaald, waarin 35 gemeenten met een inactieve rekenkamerfunctie werden geïdentificeerd. Hoe verhoudt die twee getallen zich tot elkaar? Waarop baseert de regering het aantal van 50 gemeenten met een onvoldoende rekenkamerfunctie? Of is er sprake van een aanname? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hierbij ook de uitkomsten van de werkgroep lokale rekenkamers te betrekken als het gaat om hun bevindingen ten aanzien van het functioneren van de rekenkamerfunctie. Hoeveel gemeenten met een inactieve rekenkamerfunctie dan wel een slecht functionerende rekenkamerfunctie zijn er? Hoe functioneren gemeentelijke rekenkamers? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voorgesteld wordt om een onafhankelijke rekenkamer verplicht te stellen. De regering stelt dat de gemeenten binnen de wettelijke kaders ruimte houden voor «een op de lokale situatie toegesneden invulling van de rekenkamer». De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan. Wat wordt hier bedoeld? Hoe ziet de regering «een op de lokale situatie toegesneden invulling» voor zich?

De regering stelt dat besluitvorming steeds vaker ook buiten de raadszaal plaatsvindt. Er zijn nieuwe vormen van democratie en burgerbetrokkenheid. In hoeverre betekent dit dat besluitvorming steeds vaker buiten de raadszaal plaatsvindt? De definitieve besluitvorming vindt toch altijd plaats in de raad. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan. In hoeverre zijn raadsleden straks nog bij het werk van de rekenkamer betrokken, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Rekenkamers zullen voor hun werk voldoende financiële middelen moeten hebben. Hoe wordt bereikt dat gemeenten voldoende budget beschikbaar stellen voor de rekenkamers, opdat de rekenkamers hun werk goed kunnen doen? In hoeverre zou een normbudget voor deze taak denkbaar zijn? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In de memorie van toelichting staat dat de rekenkamer een kwetsbaar raadsinstrument is. Hoe moet dat worden gedeut? Is dat de opvatting van de regering of stelt de werkgroep lokale rekenkamers dat? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De wet biedt een overgangstermijn van een jaar, waarin de gemeenten die niet over een onafhankelijke rekenkamer beschikken de gelegenheid hebben er één in te stellen respectievelijk een gemeenschappelijke

rekenkamer in te stellen. Waarop baseert de regering dat deze overgangstermijn van één jaar voldoende zal zijn, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie onderkennen, dat de betrokkenheid van de raad en afzonderlijke raadsleden bij het rekenkamerwerk niet zover mag gaan dat de onafhankelijke positie van de rekenkamer in het geding komt. Daarom hebben deze leden in het voorgestelde amendement onder nr. 6 de aanvullende voorwaarde gesteld dat altijd ten minste de helft van de personen met inbegrip van de voorzitter geen lid is van de gemeenteraad respectievelijk de provinciale staten. Ook de artikelen 81c, zesde en zevende lid, en 81d Gemeentewet bevatten belangrijke waarborgen voor de onafhankelijkheid. Deze leden vragen de regering of deze artikelen van overeenkomstige toepassing zouden moeten worden verklaard, als een gemeente een rekenkamerfunctie heeft. Datzelfde geldt voor artikel 183 Gemeentewet, dat bevoegdheden bevat die van belang zijn om te borgen dat er serieus onderzoek wordt verricht, en artikel 81j Gemeentewet, dat volgens de memorie van toelichting een rem vormt op bezuinigingen op rekenkamers en de rekenkamerfunctie. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze suggesties.

De regering stelt, dat 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 leden van de CDA-fractie vragen, welke stappen de regering heeft gezet om de betreffende gemeenten te bewegen tot een serieuze invulling van de wettelijke plicht en welk effect deze stappen hebben gesorteerd.

De leden van de D66-fractie merken op dat op dit moment raadsleden zitting kunnen nemen in rekenkamers. In het wetsvoorstel wordt gesteld dat dit de onafhankelijkheid van de rekenkamers niet ten goede komt. De leden kunnen deze redenering volgen, maar vragen zich wel af waarom raadsleden op dit moment zitting nemen in de rekenkamer? Kan de regering dit toelichten? Is dit omdat rekenkamers met schaarste van geschikte kandidaten kampen? Of is dit om de band tussen raad en rekenkamer te versterken? De leden merken op dat de balans tussen de onafhankelijkheid van de rekenkamers aan de ene kant, en de relatie tussen de rekenkamer en de raad aan de andere kant, een delicate balans is. De leden denken daarom dat de overweging waarom raadsleden zitting nemen in de rekenkamer van belang is om mee te nemen in deze beslissing. Graag zien zij een toelichting hierop van de regering.

Alle betrokken partijen lijken het probleem van slapende rekenkamers te onderschrijven. De leden van de D66 sluiten zich hierbij aan. Zij zien ook dat de rekenkamer een belangrijke rol vervult bij het ondersteunen van de gemeenteraad in haar controlerende taak. Wel merken de leden op dat het in dit wetsvoorstel is gebaseerd op een onderzoek naar het functioneren van rekenkamers of rekenkamercommissies in ongeveer 50 gemeenten waar niet of nauwelijks invulling is gegeven aan de rekenkamerfunctie. Dat betekent dat het in circa 305 gemeenten mogelijk wel goed of beter gaat. Ondanks dat de leden begrijpen dat dit wetsvoorstel streeft naar uniformiteit in de invulling van rekenkamers, hebben zij hier wel enkele vragen over aan de regering. Hoe wil de regering voorkomen dat dit wetsvoorstel niet, onbedoeld, schade toebrengt aan gemeenten die al wel een functionerende rekenkamer hebben? Is dit wetsvoorstel proportioneel? Is er een risico dat het verbeteren van de 50 niet goed functionerende rekenkamers ten koste gaat van de 305 goed functionerende rekenkamers? Ook vragen de leden zich af hoe de regering de subsidieriteit van dit wetsvoorstel beoordeelt? Is het wenselijk dat de regering zich mengt in hoe gemeenteraden hun controlerende taak uitvoeren? Hoe beoordeelt de regering de uitspraak dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij gemeenteraden zelf ligt?

De leden van de D66-fractie lezen dat het budget van de rekenkamers de verantwoordelijkheid blijft van de gemeenteraad. De leden vragen zich af hoe de regering denkt dat dit de onafhankelijkheid van de rekenkamers beïnvloedt?

De leden van de D66-fractie lezen ook met zorg dat deskundige rekenkamerleden en onderzoekers op dit moment al schaars zijn. De leden vrezen dat met de afschaffing van de rekenkamerfunctie meer gemeenten gedwongen worden zich bij een gemeenschappelijke rekenkamer aan te sluiten. Betekent dit volgens de regering ook meer werk voor rekenkamerleden? Hoe beoordeelt de regering dit met het oog op de al bestaande schaarste? En hoe beoordeelt de regering deze schaarste met het oog op extra onderzoeksbevoegdheden? Gaat dit meer werk opleveren voor rekenkamerleden? Welke mogelijkheden ziet de regering voor het samenvoegen van rekenkamers, of het bevorderen van projectmatige samenwerking tussen rekenkamers onderling?

4. Onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers

De lokale rekenkamers krijgen met dit wetsvoorstel een uitbreiding van hun bevoegdheden. In hoeverre verschillen de lokale rekenkamers en de Algemene Rekenkamer straks als het gaat om hun onderzoeksbevoegdheden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie de regering nader aan te geven waarom niet wordt geregeld dat lokale rekenkamers onderzoek kunnen doen bij (klein)dochterondernemingen van overheidsdeelnemingen waarin verschillende bestuurslagen gezamenlijk een meerderheidsbelang hebben. De Algemene Rekenkamer is daar een voorstander van. Als de leden van de VVD-fractie het goed begrijpen heeft de Algemene Rekenkamer deze bevoegdheid wel bij dochterondernemingen van staatsdeelnemingen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van versterking van de positie van de onafhankelijke rekenkamer door de onderzoeksbevoegdheden uit te breiden. Deze leden zijn evenwel van mening, dat de bevoegdheid van de rekenkamer(commisseries) verduidelijking behoeft. De rekenkamer is nu al bevoegd om onderzoek te verrichten naar «het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur». Deze leden constateren, dat bij gemeenten niet altijd duidelijk is dat onder «het gevoerde bestuur» de beleidsvoorbereiding, vorming, vaststelling, uitvoering en effecten dient te worden verstaan. Deze leden stellen daarom bij amendement ter verduidelijking voor, dat de bevoegdheid ruim moet worden opgevat. Ook de ambtelijke organisatie die het gemeentebestuur ondersteunt, en de politieke organisatie kunnen worden onderworpen aan rekenkameronderzoek daar zij binnen deze term vallen. Deze leden stellen voor dezelfde verduidelijking aan te brengen in artikel 183 van de Provinciewet.

5. De vaststelling van rekenkamerrapporten en vertrouwelijkheid van gegevens en bevindingen

Over deze paragraaf zijn door de leden geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt.

6. Advies en consultatie

De Algemene Rekenkamer wijst erop, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat in het voorliggende wetsvoorstel niet de bevoegdheid is geregeld om ter plaatse onderzoek te doen bij (klein-)dochterondernemingen van gezamenlijke overheidsdeelnemingen. De regering stelt,

dat niet is gebleken dat in de huidige praktijk noodzaak bestaat voor een verdere uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers op dit punt. De Algemene Rekenkamer betoogt, dat de eigenlijke bedrijfsactiviteiten van veel overheidsdeelnemingen in (klein-)dochter-ondernemingen worden uitgevoerd en dat onderzoek moet kunnen plaatsvinden daar waar de informatie aanwezig is. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de door de Algemene Rekenkamer aangevoerde argumenten.

II ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel G, eerste tot en met derde lid, vijfde en zesde lid

De leden van de VVD-fractie merken op dat er tevens een onderdeel wordt toegevoegd op basis waarvan de rekenkamer 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 (onderdeel e). Er wordt in dat kader melding gemaakt van een contractueel beding. De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere uitleg hiervan. Wat wordt hier bedoeld? Wat gebeurt er als de gemeente geen contractueel beding maakt? Beperkt de raad dan eventueel toekomstig onderzoek door de lokale rekenkamer?

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx