

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 11

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2015

Op 7 juli jongstleden heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Actieplan lokale rekenkamers¹ naar uw Kamer gestuurd. Het plan is mede opgesteld naar aanleiding van de motie-Fokke c.s.,² die de Minister oproept om de realisatie van meer gemeenschappelijke lokale rekenkamers te stimuleren. In het Actieplan geeft de Minister aan dat hij van plan is de positie van rekenkamers op lokaal niveau te versterken. Hij wil dit onder meer bereiken door een eenduidige regeling voor lokale rekenkamers in te stellen, met een helder wettelijk kader. De Minister wil daartoe in 2016 een wetsvoorstel indienen.

Op 17 september jongstleden heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken vragen gesteld en opmerkingen geplaatst bij het Actieplan lokale rekenkamers. Met deze brief brengen wij enkele punten met betrekking tot het Actieplan onder uw aandacht die u mee kunt nemen in de verdere behandeling:

- voldoende bevoegdheden voor rekenkamers;
- eenduidigheid van de wettelijke regeling voor lokale rekenkamers;
- onafhankelijkheid van lokale rekenkamers;
- gemeenschappelijke rekenkamers en het belang van samenwerking.

Wij doen dit vanuit de volgende gedachte: Rijk, provincies en gemeenten zijn zowel beleidsmatig, inhoudelijk als financieel nauw verweven. Daarom hechten we aan een sluitend systeem van onafhankelijk toezicht en onafhankelijke controle op publiek geld binnen en over de drie bestuurslagen heen. Rekenkamers vervullen in dit systeem een belangrijke rol.

Met de recente decentralisaties in het sociale domein is de (financiële) verantwoordelijkheid van gemeenten verder toegenomen. Zodoende is

¹ Kamerstuk 34 000 VII, nr. 54.

² Kamerstuk 34 000 VII, nr. 13.

het belang van transparante publieke verantwoording en controle op lokaal niveau nog groter geworden – en daarmee ook de rol van lokale rekenkamers. Naar onze overtuiging past hierbij een versterking van de positie van lokale rekenkamers.

Voldoende bevoegdheden voor rekenkamers

Om onderzoek te kunnen doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het overheidsbeleid is het noodzakelijk dat rekenkamers over voldoende bevoegdheden beschikken. Sinds eind 2012 vraagt de Algemene Rekenkamer, samen met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies aandacht voor de bevoegdheden van lokale rekenkamer(commissie)s. Dit heeft erin geresulteerd dat inmiddels een aantal knelpunten in de bevoegdheden van rekenkamer(commissie)s is opgelost.

In aanvulling daarop kondigt de Minister van BZK in het Actieplan aan dat hij zal bezien of aanvullende bevoegdheden nodig zijn voor het verrichten van onderzoek bij organisaties waarmee gemeenten contractrelaties hebben. Wij signaleren dat dit vooral acuut is in het sociale domein. Wij onderschrijven dat aanvullende bevoegdheden rondom contractrelaties nodig zijn om het probleem op dit punt op te heffen. Tegelijkertijd willen wij erop wijzen dat de problematiek rond de bevoegdheden van rekenkamers op meer terreinen speelt. Zo komt het voor dat verschillende overheidslagen een gezamenlijk meerderheidsbelang in een rechtspersoon hebben, zonder dat één van hen een belang van meer dan vijftig procent heeft. Het gevolg hiervan is dan dat geen van de betrokken rekenkamers bevoegd is om onderzoek te doen bij de betreffende rechtspersoon. Dit is naar ons oordeel een onwenselijke situatie.

Daarom bepleiten wij dat de aandacht voor de bevoegdheden van rekenkamers wordt verbreed en zich niet beperkt tot de bevoegdheden bij organisaties waarmee gemeenten contractrelaties hebben.

Eenduidigheid van de wettelijke regeling voor lokale rekenkamers

In het oorspronkelijke wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur³ pleitte de regering voor verplichte instelling van de onafhankelijke rekenkamer voor iedere gemeente. De onafhankelijke lokale rekenkamer was naar het oordeel van de regering een dusdanig belangrijk element in het gemeentelijk bestuursstelsel, dat dwingende regeling in de Gemeentewet noodzakelijk werd geacht. Bij de behandeling van het wetsvoorstel bleek echter, dat Tweede Kamerleden een verplichte instelling van een lokale rekenkamer te ver vonden gaan.⁴ Dit heeft geleid tot aannahme van het amendement-De Cloe c.s.⁵, waardoor gemeenten in de Gemeentewet de mogelijkheid wordt geboden om te kiezen: zij kunnen een onafhankelijke rekenkamer instellen of een rekenkamerfunctie in het leven roepen. Wanneer gemeenten kiezen voor de rekenkamerfunctie, dan wordt deze veelal uitgevoerd door een rekenkamercommissie. Een rekenkamercommissie kan bestaan uit leden van de gemeenteraad, externe leden of een combinatie van raadsleden en externe leden.

Wat de uitoefening van lokale rekenkamer respectievelijk rekenkamerfunctie betreft gelden er verschillende regimes. Terwijl in de Gemeentewet voor rekenkamers duidelijke, uitputtende bepalingen zijn opgenomen,

³ Kamerstuk 27 751, nr. 3.

⁴ Kamerstuk 27 751, nr. 6.

⁵ Kamerstuk 27 751, nr. 56.

geldt voor de rekenkamerfunctie dat gemeenteraden zelf bij verordening regels over de uitoefening daarvan moeten opstellen.

Wij denken dat een eenduidige wettelijke regeling voor lokale rekenkamers, zoals de Minister deze in het Actieplan aankondigt, transparantie vergroot en de positie van lokale rekenkamers zal versterken. We constateren namelijk dat het gebruik van verschillende begrippen leidt tot verwarring over de rol en positie van lokale rekenkamers. In de discussie wordt soms het argument van autonomie gebruikt om bezwaar aan te tekenen tegen het voornemen van de Minister om de rekenkamercommissie uit de Gemeentewet te schrappen. Volgens ons is van een inbreuk op de gemeentelijke autonomie geen sprake. De wetgever bepaalt immers de vormgeving van het openbaar bestuur en de invulling ervan. Daarvan getuigt onder meer wet- en regelgeving, zoals de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Dergelijke structuurwetten passen in de gedachte van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Rekenkamers houden binnen de kaders van de wettelijke regeling die de Minister van BZK voor ogen staat overigens nog steeds ruimte voor een op de lokale situatie toegesneden invulling van de rekenkamer, zo kondigt de Minister in het Actieplan aan.

Onafhankelijkheid van lokale rekenkamers

De Minister van BZK geeft in het Actieplan aan dat hij de rekenkamerfunctie uit de Gemeentewet wil schrappen en wil volstaan met de verplichting van een rekenkamer met uitsluitend externe leden. Raadsleden zullen daarin geen zitting mogen nemen. Wij zien de logica van dit voornemen van de Minister. Wij lichten hieronder toe waarom.

Onderdeel van de democratische rechtstaat is het principe van onafhankelijk toezicht en onafhankelijke controle. Voor de internationale gemeenschap van rekenkamers is het dan ook een grondbeginsel dat die onafhankelijkheid van de rekenkamer wettelijk moet zijn gegarandeerd.⁶ In de internationale standaarden is opgenomen, dat rekenkamers hun taken alleen objectief en effectief kunnen uitvoeren als zij onafhankelijk zijn van de organisatie(onderdelen) die zij onderzoeken en als zij beschermd zijn tegen invloeden van buiten. Ons inziens geldt dat voor rekenkamers op alle bestuurslagen.

Een voorwaarde voor de onafhankelijkheid als rekenkamerinstituut is de onafhankelijkheid van de *leden* van dat instituut. Ook hún onafhankelijkheid moet volgens de standaarden van de internationale gemeenschap van rekenkamers wettelijk zijn verankerd. Dat geldt in onze ogen mutatis mutandis voor de onafhankelijkheid van de leden van *lokale* rekenkamers. Zij verrichten immers onder meer onderzoek naar de manier waarop de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taken vervult.

Iedere schijn van belangenverstrengeling en kans op «kleuring» van rekenkameronderzoek door de deelname van raadsleden in een rekenka-

⁶ The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI 1, The Lima Declaration, <http://www.issai.org>. De standaarden van de internationale gemeenschap van rekenkamers zijn toepasselijk op het hoogste controleorgaan binnen het staatsbestel. Daarmee zijn de internationale standaarden in Nederland van toepassing op de Algemene Rekenkamer. Naar onze opvatting zijn de waarden uit deze standaarden evenzeer van toepassing op de rekenkamers van de andere bestuurslagen in ons staatsbestel.

mercommissie moet worden vermeden.⁷ In verreweg de meeste EU-lidstaten mogen volksvertegenwoordigers daarom geen zitting hebben in een lokale c.q. regionale rekenkamer.⁸ Nederland vormt hier op lokaal en provinciaal niveau en voor de waterschappen nu een uitzondering op. Alleen op rijksniveau is dit beginsel in wet vastgelegd.

Gemeenschappelijke rekenkamers en het belang van samenwerking

Gemeenten voeren veel taken uit in samenwerking met andere gemeenten. Om die reden werd de Minister in de motie-Fokke c.s. opgeroepen om te stimuleren dat er substantieel meer gemeenschappelijke rekenkamers worden gerealiseerd. Wij zijn het met de Minister eens dat deze vorm van samenwerking niet van bovenaf moet worden opgelegd. Het behoort tot de professionele keuze van gemeenteraden en rekenkamers om zelf te bepalen óf en hoe zij samenwerken. Uit het onderzoek dat aan het Actieplan ten grondslag ligt⁹ komen ook geen argumenten naar voren op grond waarvan verplichte samenwerking tussen rekenkamers in de rede ligt.

Wel zijn wij een voorstander van verdergaande samenwerking tussen rekenkamers, ook over de verschillende bestuursniveaus heen. Wij denken dat samenwerking en het delen van kennis waardevol is voor het bevorderen van de kwaliteit van rekenkameronderzoek. Samenwerken dient naar onze opvatting gepaard te gaan met een «gemeenschappelijke taal» in het openbaar bestuur, met meer consistentie in definities, methodieken en werkwijzen op alle bestuurlijke niveaus.¹⁰ Dit bevordert een eenduidige rapportage over resultaten en effecten van beleid. De praktijk wijst overigens uit dat lokale rekenkamer(commissie)s nu al samenwerken. De samenwerking varieert van kennisuitwisseling en gezamenlijk onderzoek tot het instellen van gemeenschappelijke rekenkamers.

⁷ Zie ook de reactie van de Minister van BZK op de evaluatie van gemeentelijke en provinciale rekenkamers (Kamerstuk 33 000 B, nr. 11). De Minister stelt: «Deelname van raadsleden in een rekenkamercommissie tast de onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie aan bij zowel het opstellen van de onderzoeksagenda als de uitvoering van rekenkameronderzoek».

⁸ Ook op ander vlak vormt Nederland een uitzondering. Rekenkamer(commissie)s geven in ons land namelijk geen goedkeurende verklaring af bij de jaarrekening van de gemeente. Deze taak wordt in vrijwel alle gemeenten door private accountantskantoren vervuld. Zie ook: Werkgroep vernieuwing accountantscontrole gemeenten (2015). *Vernieuwing accountantscontrole gemeenten*. Den Haag: eigen beheer.

⁹ Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies; Eindrapport*. Utrecht: eigen beheer.

¹⁰ Zie ook ons rapport *Basisregistraties. Vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance* (2014), waarin we wijzen op het belang van een digitale eenheidsstaat. Ook in ons Verantwoordingsonderzoek over 2013 en 2014 vragen we aandacht voor het ontwikkelen van een «gemeenschappelijke taal». Zie daarvoor <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/rijksbreed/thema> en <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2014/rijksbreed/thema>.

Tot slot

Wij zijn graag bereid tot een nadere mondelinge toelichting op deze brief. Een afschrift van deze brief sturen wij aan de Minister van BZK, de Minister van Financiën en de voorzitter van de Eerste Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. Visser,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris