

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 juni 2019 en het nader rapport d.d. 30 september 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 april 2019, no. 201900081 3, 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 vgn 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 april 2019, nr. 2019000813, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juni 2019, nr. W04.19.0103/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de actualiteit van de aan het voorstel ten grondslag liggende onderzoeksgegevens, over de mogelijkheid raadsleden als adviseur aan de rekenkamer toe te voegen en over de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamer.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In het navolgende ga ik op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

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.² 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.³

In de praktijk, zo blijkt uit in de toelichting aangehaald onderzoek,⁴ 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.

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».⁵ 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

² Kamerstukken II 2000/01, 27751.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 56.

⁴ Berenschot, Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies, 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 34 000-VII, nr. 54, bijlage 550530).

⁵ Toelichting, paragraaf 3.1.

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.⁶

Omdat de vormgeving van de rekenkamerfunctie verder niet in de wet is geregeld en de regeling volledig aan de desbetreffende verordening wordt overgelaten,⁷ is het volgens de toelichting moeilijk, zo niet onmogelijk, om een beter functioneren van deze vormen van de rekenkamerfunctie te bewerkstelligen.⁸ 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 komt dat in een aanzienlijk aantal gemeenten de rekenkamerfunctie in de praktijk onvoldoende invulling krijgt.⁹

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.¹⁰ 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.¹¹ 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).

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 66.

⁷ Artikel 81oa, eerste lid, Gemeentewet.

⁸ Toelichting, paragraaf 3.1.

⁹ Toelichting, paragraaf 2.2.

¹⁰ Brief van de VNG van 11 september 2018 (TFI/U201800681).

¹¹ Berenschot, p. 5.

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.

Reactie op punt 2:

De Afdeling geeft aan belang te hechten aan onafhankelijke controle op de besteding van collectieve middelen bij de decentrale overheden en acht de argumenten in de toelichting voor het beleggen van die controle bij onafhankelijke rekenkamers overtuigend.

De Afdeling vraagt om een actualisatie van het beeld met betrekking tot inactieve rekenkamers. Ik heb in april 2018 de onafhankelijke werkgroep lokale rekenkamers ingesteld, die in 2018 en 2019 gesprekken heeft gevoerd met gemeenten om enerzijds informatie te verzamelen over de toegevoegde waarde van lokale rekenkamers vanuit de optiek van gemeenteraadsleden en hoe rekenkameronderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het leervermogen van de overheid en anderzijds de individuele gemeenten, daar waar nodig, handvatten te bieden om het instrument rekenkamer te verstevigen. De werkgroep heeft in het bijzonder met gemeenten gesproken waarvan de indruk bestond dat de rekenkamer of rekenkamerfunctie niet of nauwelijks actief was. In april 2019 heeft de werkgroep mij haar rapport aangeboden.¹² Uit het rapport van de werkgroep blijkt dat 16 gemeenten waarmee is gesproken een slapende rekenkamer hebben, of die momenteel aan het activeren zijn. Vijf gemeenten wilden de werkgroep niet ontvangen. De rekenkamers in deze gemeenten worden door de werkgroep eveneens getypeerd als slapend. Daarnaast heeft de werkgroep met twee gemeenten die in een proces van herindeling zitten, afgesproken op een later tijdstip het gesprek te voeren. Het rapport van de werkgroep geeft geen landelijk dekkend beeld over het al dan niet bestaan en functioneren van lokale rekenkamers, maar ik concludeer op basis van deze gegevens dat er nog steeds gemeenten zijn die geen actieve rekenkamer of rekenkamerfunctie hebben en dat dit wetsvoorstel noodzakelijk is om gedegen rekenkameronderzoek tot stand te brengen in elke gemeente. Het gedeeltelijke beeld zal de komende periode wel vervolmaakt gaan worden. Paragraaf 2.2 van de toelichting is geactualiseerd aan de hand van de stand van zaken van de werkgroep lokale rekenkamers.

De Afdeling vraagt naar de invloed die herindelingen hebben op de activering van rekenkamers. Uit verschillende rapporten blijkt dat een herindeling van invloed kan zijn op de positie van rekenkamers. Uit het rapport «de Staat van de rekenkamer» uit 2013 blijkt dat gemeenten soms al lang voor de herindeling stoppen met hun rekenkamer. Na het herindelingsproces duurt het volgens dit onderzoek soms ook enkele jaren voordat een rekenkamer operationeel is. Uit het onderzoek van Berenschot uit 2015 blijkt voorts dat elf gemeenten hun rekenkamer(functie) activeerden tussen 2013 en 2015 en dit was volgens de onderzoekers voor een klein deel te verklaren door een gemeentelijke herindeling. De werkgroep lokale rekenkamers heeft met twee gemeenten gesproken die in een proces van herindeling zitten en die een slapende rekenkamer hebben of die aan het activeren zijn. Dit punt heeft mijn aandacht en ik zal voor toekomstige herindelingen voorzieningen treffen opdat het belang van rekenkameronderzoek voorafgaand aan een herindeling en de spoedige activering van rekenkamers na herindeling bij gemeenten kenbaar wordt gemaakt. Ik zal het belang van een spoedige activering van

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 100.

de rekenkamer na herindeling opnemen in een herziene versie van het Handboek gemeentelijke herindelingen.

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.¹³

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.¹⁴ Volgens de toelichting houdt een adviserend lidmaatschap in dat 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.¹⁵ 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.

Reactie punt 3

De Afdeling adviseert de figuur van de adviseur nader te motiveren, gezien de beschikbare alternatieven waarmee de betrokkenheid van de gemeenteraad kan worden gewaarborgd. De Afdeling vraagt tevens aandacht voor de wettelijke afbakening van deze figuur. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de mogelijkheid raadsleden als adviseur toe te voegen aan de rekenkamer heroverwogen en uiteindelijk geschrapt uit het wetsvoorstel. Daarbij is ook nota genomen van de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Algemene Rekenkamer, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK), de Vereniging van Griffiers (VvG) en lokale rekenkamers die eerder vragen stelden over de wenselijkheid van de figuur van het raadslid als adviseur van de rekenkamer.

Een goede relatie tussen de rekenkamer en de raad vormt mede de basis voor een goed functionerende rekenkamer en kwalitatief goed rekenkameronderzoek. Met de Afdeling meen ik dat de raad ook op allerlei andere

¹³ Zie in dit verband ook het logischerwijs verdergaande artikel 7.4 van de Comptabiliteitswet 2016, waar het de Algemene Rekenkamer betreft.

¹⁴ Toelichting, paragraaf 3.2.2.

¹⁵ Brief van de VNG van 11 september 2018 (TFI/U201 800681), p. 2.

manieren betrokken kan worden bij rekenkameronderzoek met behoud van de onafhankelijke positie van de rekenkamer. Het is niet noodzakelijk om die betrokkenheid op formele wijze in de wet te regelen. De Afdeling noemt bijvoorbeeld het instellen van een klankbordgroep en ook de werkgroep lokale rekenkamers beschrijft goede werkwijzen waarmee raadsleden op een zinvolle manier betrokken kunnen zijn bij het werk van de rekenkamer. Deze werkwijzen zijn benoemd in paragraaf 3.2 van de toelichting.

Voorts wordt in het rapport van de werkgroep lokale rekenkamers geconstateerd dat de griffie een verbindende schakel kan zijn tussen raad en rekenkamer. In samenhang met het schrappen van het adviserend lidmaatschap, wordt het wettelijk mogelijk gemaakt dat griffiemedewerkers werkzaamheden kunnen verrichten voor de onafhankelijke rekenkamer. Dit kan bijdragen aan de relatie tussen de raad en de rekenkamer. De griffieambtenaren zijn over de werkzaamheden die zij verrichten voor de rekenkamer wel uitsluitend verantwoording schuldig aan de rekenkamer. Uit de consultatie is eerder gebleken dat vanwege praktische redenen behoefte bestaat aan de mogelijkheid dat de ondersteuning van de rekenkamer bij griffiemedewerkers belegd kan worden, zo blijkt uit de reacties van de NVRR, en enkele gemeenten. Het kan praktisch lastig zijn voor kleinere gemeenten om ambtelijke ondersteuning te benoemen als de verwachte tijdsbelasting voor de ondersteuning van de rekenkamer gering is. Ook hebben de VNG en de Vereniging van Griffiers hier in reacties op het actieplan lokale rekenkamers voor gepleit. Het wetsvoorstel en paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting zijn op dit punt aangevuld.

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.¹⁶ Zoals de toelichting vermeldt, zijn enkele van deze regels thans opgenomen in het reeds bestaande artikel 184 van de Gemeentewet.¹⁷ Andere elementen zijn niet overgenomen. Te denken valt aan de beperkingen ten aanzien van financiële ondernemingen.¹⁸

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.

¹⁶ Zie artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 4.1.

¹⁸ 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.

Reactie punt 4

De Afdeling adviseert positief ten aanzien van de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers en merkt op te bezien of ook andere inhoudelijke en procedurele regels die zijn opgenomen in artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016 relevant kunnen zijn voor decentrale rekenkamers. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling zijn alleen bevoegdheden en voorschriften uit de Comptabiliteitswet overgenomen voor zover deze noodzakelijk zijn voor het onderzoek dat decentrale rekenkamers verrichten. Hierdoor verschillen de regelingen, bedoeld in artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016 en artikel 184 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 185 van de Provinciewet.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel de beperking van rekenkameronderzoek bij financiële ondernemingen en elektronischgeldinstellingen in de zin van de Wet financieel toezicht opgenomen in het wetsvoorstel. Ook is overgenomen dat decentrale rekenkamers, net als de Algemene Rekenkamer, vanwege doelmatigheidsredenen zoveel mogelijk gebruik maken van controles die al door anderen zijn verricht. De memorie van toelichting is hier op aangevuld.

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,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens mijn ambtsgehoort van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren