

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 19 april 2012

In augustus 2011 heb ik u het rapport van de evaluatie van de gemeentelijke en provinciale rekenkamer(commissie)s toegezonden. Bij invoering van de Wet dualisering is toegezegd dat vijf jaar na instelling van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers hun functioneren zou worden geëvalueerd. Deze evaluatie is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd. In deze brief ga ik eerst kort in op belangrijkste uitkomsten van het evaluatieonderzoek, vervolgens formuleer ik hoe de aanbevelingen zullen worden opgepakt. Tot slot ga ik kort in op de juridische positie van de rekenkamer(commissie)s in gemeenten in provincies en het fenomeen «slappende rekenkamers».

Algemeen

Met de dualisering is de verplichting voor gemeenten en provincies ontstaan een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen. De wettelijke verplichting voor gemeenten geldt sinds 1 januari 2006, die voor provincies sinds 1 januari 2005. De rekenkamer of rekenkamerfunctie (hierna rekenkamercommissie) voert onderzoek uit naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeente- dan wel provinciebestuur gevoerde bestuur. De rekenkamer of rekenkamercommissie fungeert als ondersteuning voor de gemeenteraad of provinciale staten bij haar kaderstellende en controlerende taak. In de memorie van toelichting bij de Wet dualisering is in het hoofdstuk over de rekenkamercommissie een aantal veronderstellingen gedaan. In de evaluatie is gekeken in welke mate de in de Gemeente- en Provinciewet en de memorie van toelichting genoemde doelen bij het instellen van provinciale en gemeentelijke rekenkamers zijn gerealiseerd. Daarnaast is gekeken welke factoren van invloed zijn op de effectiviteit van de rekenkamers en in hoeverre deze beïnvloedbaar zijn door rijk, provincies, gemeenten en/of rekenkamers zelf.

Uitkomsten evaluatie

Een belangrijke uitkomst uit de evaluatie is dat de onderzoeksrapporten van rekenkamers kwalitatief goed zijn. Ze kunnen incidenteel van grote invloed zijn op het bestuurlijke reilen en zeilen van een gemeente of provincie. Voorbeelden hiervan zijn het onderzoek naar de Blauwe Stad door de Noordelijke rekenkamer en het onderzoek naar de schaderegeling voor de Noord/Zuidlijn in de gemeente Amsterdam. Uit de evaluatie is verder gebleken dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad of Provinciale Staten niet structureel wordt verbeterd door onderzoek van de rekenkamer(commissie), maar dat eventuele verbetering beperkt blijft tot het onderzochte onderwerp.

Voorts is uit de evaluatie naar voren gekomen dat het de rekenkamer-(commissie)s is gelukt het belang van structurele aandacht van gemeente- en provinciebesturen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid naar voren te brengen. Hoewel dat niet geïsoleerd mag worden gezien van de effecten van andere instrumenten, zoals de programmabeoordeling.

Zowel de colleges van burgemeester en wethouders als gedeputeerde staten, gemeenteraden en provinciale staten staan in beginsel positief tegenover het instrument rekenkamers. Raads- en statenleden geven wel aan dat de lessen die kunnen worden geleerd uit rekenkameronderzoek onvoldoende worden benut. Daarnaast geven zij aan dat mede als gevolg van de bezuinigingen in menig gemeente of provincie een debat zal ontstaan over de toegevoegde waarde van de rekenkamer(commissie) in relatie tot de kosten die de rekenkameronderzoeken met zich meebrengen.

Eveneens is gekeken naar de organisatievormen, budgetten van rekenkamer(commissie)s en de politieke verhoudingen waarbinnen rekenkamer-(commissie)s opereren. Door de onderzoekers is vastgesteld dat de organisatievorm, budgetten en politieke verhoudingen geen factoren van betekenis zijn voor de effectiviteit van rekenkamer(commissie)s. Los van de kwaliteit van de producten zijn het veel meer «zachte factoren» als betrokkenheid, politiek gevoel, stijl van opereren en cultuur die de effectiviteit van de rekenkamer(commissie) bepalen.

Aanbevelingen

De onderzoekers hebben twee aanbevelingen opgesteld voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

1. De veronderstelling bij de aanvang van de evaluatie dat de organisatievorm van rekenkamer(commissie)s een belangrijke verklarende factor zou kunnen zijn voor de effectiviteit van rekenkamer(commissie)s, wordt niet onderbouwd door de resultaten van deze evaluatie. Een wetswijziging gericht op het voorschrijven van een specifieke vorm vanuit het perspectief van doeltreffendheid wordt niet zinvol geacht.
2. Het volgen van het aantal slapende rekenkamers. Het gaat om rekenkamer(commissie)s met geen of een minimaal budget die niet actief zijn. Formeel wordt zo aan de wet voldaan, materieel niet. Momenteel is het aantal slapende rekenkamers zeer beperkt. Tijdens het evaluatieonderzoek werd echter met enige regelmaat naar slapende rekenkamers verwezen als aantrekkelijk model, verscheidene gemeenten gaven aan dat deze variant, in het licht van bezuinigingen, serieus wordt overwogen.

Reactie

Naar aanleiding van de discussie over de mogelijke dualisering van het gemeente- en provinciebestuur wordt bij de totstandkoming van het kabinet Kok II in 1998 besloten een staatscommissie de opdracht te geven om vóór 1 januari 2000 te komen met een advies over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie kende destijds in haar advies veel belang toe aan een zelfstandig opererende lokale rekenkamer zonder raadsleden. Ik onderken dat belang op mijn beurt ook. Tijdens de parlementaire behandeling heeft het toenmalig kabinet immers vastgehouden aan het standpunt dat de rekenkamer met externe leden in het duale stelsel een onontbeerlijk instituut betreft, dat dwingend in de Gemeentewet moet worden voorgeschreven. Echter, door een amendement van het lid De Cloe (PvdA) is destijds de mogelijkheid ingevoerd om een rekenkamercommissie met raadsleden in te stellen.

Een paar jaar later tijdens het AO over de Staat van de dualisering (maart 2009) opperden diverse partijen (CDA, PvdA en de SP) om raadsleden geen deel meer te laten uitmaken van de rekenkamercommissies. Enkele van de leden stelden dat het lidmaatschap van raadsleden in een rekenkamercommissie niet in lijn is met de hoge eisen die worden gesteld aan de onafhankelijkheid van de rekenkamer en beschouwen raadsleden in rekenkamercommissies als een vreemde figuur in het duale stelsel. Ik ben ook van mening dat ruim drie jaar na invoering van de rekenkamer-(commissie) het lidmaatschap van raadsleden niet meer als vanzelfsprekend wordt beschouwd en zelfs schadelijk is voor de onafhankelijkheid van de onderzoeken van de rekenkamer(commissie)s. Ik ben dan ook voornemens in de Gemeentewet en Provinciewet op te nemen dat raadsleden geen deel meer kunnen uitmaken van een rekenkamercommissie.

In haar reactie op de evaluatie geeft de NVRR geeft aan dat de mogelijkheid om een rekenkamercommissie in te stellen in een behoefte voorziet, maar dat deze mogelijkheid als gevolg met zich mee heeft gebracht dat daarmee diverse juridische en praktische problemen zijn ontstaan. Ook de VNG behandelt dit punt in haar reactie en pleit tevens voor het opheffen van de commissievariant. De VNG geeft daarbij aan dat met het verdwijnen van de commissievariant ook de verplichting voor gemeenten om een rekenkamer in te stellen dient te vervallen. De VNG geeft in haar reactie aan dat zij een voorstander is van het instrument «rekenkamer», maar dat zij de gemeente niet wil verplichten een rekenkamer in te stellen. Voor het kabinet was destijds het instellen van een verplichte rekenkamer een belangrijk punt. In de memorie van toelichting worden vier redenen gegeven voor deze verplichting:

- a) de lokale rekenkamer versterkt de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie;
- b) de aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid groeit – burgers beoordelen de overheid steeds meer hierop;
- c) een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets is gewenst;
- d) de rapportages van de lokale rekenkamer vormen een goed aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan de burgers.

In het evaluatierapport worden al deze punten onderschreven als factoren waarom rekenkameronderzoek van waarde is gebleken. Er bestaat dan ook geen aanleiding om die keuze van het kabinet te herzien, ik ben daarom ook niet voornemens om de verplichting tot het instellen van een rekenkamer op te heffen.

De lijn om raadsleden uit te sluiten van het lidmaatschap van een rekenkamer(commissie) is conform het andere voornemen om raadsleden geen deel meer te laten uitmaken van door het college ingestelde bezwaar- en klachtcommissies. Het lidmaatschap van raadsleden aan een bezwaar- en klachtencommissie past niet goed binnen het duale stelsel. Het voornemen raadsleden te weren uit rekenkamercommissies past in deze lijn. In de evaluatie wordt genoemd dat lidmaatschap van raadsleden kan leiden tot ongewenste politisering van de rekenkamercommissie en ongemakkelijke situaties indien raadsleden die tevens lid zijn van de rekenkamercommissie eigen rapporten moeten behandelen in de raad.

De afschaffing van raadsleden uit rekenkamercommissies kan tevens leiden tot het verminderen van de werkdruk onder raadsleden. Wanneer alleen externe leden lid kunnen zijn van de rekenkamer worden raadsleden ontlast en kunnen ze zich meer en beter op hun kerntaken richten.

Kleine gemeenten geven aan dat het voor hen een duur instrument is een rekenkamer in te richten met enkel externe leden. Binnen de wet is echter de mogelijkheid gecreëerd (artikel 81l t/m 81o van de Gemeentewet) een gezamenlijke rekenkamer in te stellen. Door de mogelijkheid tot het instellen van een gezamenlijke rekenkamer wordt het ook voor kleine gemeenten financieel haalbaar om samen met andere gemeenten een kwalitatief goede rekenkamer op te richten.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in 2007 dat een rekenkamercommissie net zo onafhankelijk dient te zijn als een rekenkamer. De Afdeling overwoog in 2007 dat uit artikel 182, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 81oa, tweede lid, van de Gemeentewet volgt dat de rekenkamercommissie zowel op eigen initiatief als op verzoek van de gemeenteraad onderzoeken kan instellen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Hieruit vloeit rechtstreeks voort dat de rekenkamercommissie bepaalt welke onderzoeken zij verricht en op welke wijze zij deze uitvoert. Door het goedkeuringsvereiste wordt de onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie ten opzichte van de gemeenteraad – welke naar het oordeel van de Afdeling essentieel is in de verhouding tussen de rekenkamercommissie en de gemeenteraad – aangetast en kan de rekenkamercommissie in de uitoefening van de haar toekomende zelfstandige, controlerende bevoegdheid worden belemmerd. Naar aanleiding van deze uitspraak kan de conclusie worden getrokken dat het de voorkeur verdient dat uitoefening van de rekenkamercommissie geheel onafhankelijk plaats vindt. 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.

Zoals eerder aangegeven biedt de evaluatie geen directe aanleiding om veranderingen in wetgeving door te voeren, maar geeft wel de gelegenheid tot heroverweging en een moment om de wet op het punt van de samenstelling van de rekenkamercommissie aan te passen aan het standpunt van de Staatscommissie en het kabinet in 2002. Dit komt de onafhankelijke positie van de rekenkamer(commissie) ten goede.

De VNG heeft in januari 2011 de handreiking «Lokale rekenkamer en rekenkamercommissie» uitgebracht. In de handreiking wordt de juridische positie van de rekenkamer behandeld. Een rekenkamer is een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit gegeven levert, volgens de schrijvers van de handreiking, in de praktijk een aantal knelpunten op. De consequentie daarvan is namelijk dat de rekenkamercommissie, en niet de raad of het college, partij wordt in

bezwaar- en beroepsprocedures, klachtzaken en verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. De NVRR heeft aangegeven dat geregeld verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur worden ingediend bij rekenkamer(commissie)s. De NVRR beschouwt dit als zeer onwenselijk, omdat veel energie gaat zitten in het beantwoorden van deze verzoeken, energie die de rekenkamer eigenlijk zou willen inzetten om de kwaliteit van de rekenkameronderzoeken te kunnen waarborgen. Voorlopig zie ik nog onvoldoende argument om de rekenkamer uit te sluiten van het begrip bestuursorgaan. Voor ieder bestuursorgaan is het belastend Wob-verzoeken te moeten afhandelen, maar dit is inherent aan het recht op informatie van burgers en bedrijven.

Wat betreft de slapende rekenkamers, heb ik mij voorgenomen dit fenomeen de komende jaren te gaan volgen. Op dit moment is niet precies duidelijk hoe groot het aantal slapende rekenkamers is en hoe dit zich wellicht verder gaat ontwikkelen wanneer gemeenten moeten bezuinigen. De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVVR) pleit in haar reactie voor het in de wet vast leggen dat alle gemeenten en provincies een bepaald percentage van begroting reserveren voor het uitvoeren van rekenkameronderzoek. Omdat op dit moment nog niet duidelijk is hoe groot het aantal slapende rekenkamers precies is, ben ik op dit moment niet voornemens een voorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet op dit punt in te dienen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies