

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2015

Inleiding

Bij de begrotingsbehandeling voor 2015 van mijn ministerie is een motie-Fokke cs aangenomen.¹ Deze motie roept mij op met een actieplan te komen om te stimuleren dat er meer gemeenschappelijke rekenkamers worden gerealiseerd. Rekenkamers doen onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (artikel 182 Gemeentewet). Als orgaan van de gemeente ondersteunen zij de raad bij het uitoefenen van zijn controlerende taak. Indien geen rekenkamer is ingesteld, dient de raad bij verordening regels te stellen over de uitoefening van de rekenkamerfunctie.

In deze brief licht ik toe hoe ik de motie-Fokke de komende periode zal gaan uitvoeren. Ik zal op twee manieren stimuleren dat er meer gemeenschappelijke rekenkamers worden gerealiseerd en dat de kwaliteit van het rekenkameronderzoek wordt verbeterd. Ten eerste via het afschaffen van de bepalingen inzake de rekenkamerfunctie en het verplicht stellen van de rekenkamer voor elke gemeente en ten tweede, in overleg met betrokken partijen, via het verbeteren van de kwaliteit van rekenkameronderzoek.

In opdracht van mijn ministerie is door organisatieadviesbureau Berenschot een kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar budgetten, organisatievormen en samenwerking van rekenkamer(functie)s en zijn er door adviesbureau PBLQ/ZENC expertbijeenkomsten georganiseerd waarin uitgebreid is gesproken over de belangrijkste knelpunten die worden ervaren bij het uitvoeren van rekenkameronderzoek. Het onderzoeks-

¹ Kamerstuk 34 000 VII, nr. 13.

rapport en het verslag van de bijeenkomsten zijn bijgevoegd². Tevens doe ik in deze brief de toezeggingen gestand die betrekking hebben op lokale rekenkamers.

Onafhankelijke rekenkamer in elke gemeente noodzakelijk

De gemeenteraad kan een onafhankelijke rekenkamer instellen (artikel 81a Gemeentewet). In hoofdstuk IVa van de Gemeentewet is het instituut van de onafhankelijke rekenkamer uitputtend geregeld: de zittingstermijn (6 jaar), de benoeming en het ontslag door de raad van de leden en de voorzitter, de mogelijkheid van een eenhoofdige rekenkamer, de incompatibiliteiten (raadsleden kunnen geen lid zijn), de toekenning van voldoende financiële middelen door de raad na overleg met de rekenkamer en een adequate ambtelijke ondersteuning die uitsluitend voor de rekenkamer werkt. In een onafhankelijke rekenkamer kan ook worden voorzien door de instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer bij gemeenschappelijke regeling door een of meer gemeenten, maar ook met een of enkele provincies. In hoofdstuk XIa van de Gemeentewet zijn de bevoegdheden van de onafhankelijke rekenkamer geregeld, die strekken tot het onderzoeken van alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur (artikel 183 Gemeentewet) en het inwinnen van inlichtingen en het instellen van onderzoek bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waar de gemeente aan deelneemt (artikel 184 Gemeentewet).

Indien de gemeenteraad geen onafhankelijke rekenkamer instelt dient hij bij verordening regels te stellen omtrent de rekenkamerfunctie (artikel 81oa jo. artikel 182, 184, 184a en 185 Gemeentewet). De Gemeentewet regelt ten aanzien van de rekenkamerfunctie slechts de taak en de bevoegdheden, het uitbrengen van adviezen en rapporten en een ruimere regeling voor incompatibiliteiten (waardoor raadsleden en leden van commissies zitting kunnen hebben). Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat veruit de meeste gemeenten hebben gekozen voor de rekenkamerfunctie. De rekenkamerfunctie wordt in deze gemeenten veelal uitgevoerd door een rekenkamercommissie.

Gemeenten kunnen de rekenkamerfunctie vrijwel volledig naar wens invullen. Er bestaat dan ook een grote variëteit: rekenkamerfuncties met alleen externe leden, met zowel externe leden als raadsleden, en met alleen maar raadsleden. Ook in de uitvoering van onderzoeken (door de leden zelf, door een ambtenaar of extern) en de ondersteuning (geen ondersteuning, een medewerker van de griffie, inhuurcontracten) bestaan grote verschillen tussen gemeenten. Gemeenten kunnen ook, al dan niet via een gemeenschappelijke regeling, een gemeenschappelijke rekenkamerfunctie instellen.

De mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen voor een naar eigen inzicht vorm te geven rekenkamerfunctie heeft er in de praktijk toe geleid – zoals ook in de motie-Fokke wordt overwogen en zoals ook blijkt uit het onderzoek van Berenschot – dat er nogal wat niet of nauwelijks functionerende vormen van rekenkamerfuncties zijn. Hieronder vallen gemeenten zonder rekenkamerfunctie, langdurige inactiviteit of een slapend bestaan van de rekenkamerfunctie³ en gemeenten die zeer fors bezuinigen op de rekenkamerfunctie.⁴ Ook zijn er vormen van rekenkamerfuncties die

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ 8% van de gemeenten heeft een slapende of inactieve rekenkamer, waar dus gedurende langere tijd of helemaal nooit onderzoek wordt uitgevoerd.

⁴ 42% van de gemeenten bezuinigt op de rekenkamer. Een derde daarvan met meer dan 50% sinds 2011.

(bijna) nooit onderzoek verrichten en gemeenten waar de rekenkamerfunctie wordt uitgevoerd door alleen raadsleden. In al die gevallen wordt aan het belang van een goede rekenkamerfunctie onvoldoende gewicht toegekend. Tevens blijkt dat naast de bovengenoemde gevallen ook in andere gemeenten de rekenkamerfunctie een zeer bescheiden positie inneemt. Dit wordt gestaafd door het onderzoek van Berenschot en bevestigd door veel deelnemers van de expertbijeenkomsten. Deze bevindingen staan niet op zich. Ook in eerdere onderzoeken werden kritiek en zorgen geuit over de positie en het functioneren van vormen van rekenkamerfuncties.⁵ Ook in de media is er aandacht voor geweest.

Zo blijkt onder andere dat het totale rekenkamerbudget al jaren een dalende trend vertoont van in totaal circa 18 miljoen euro in 2013 naar circa 15 miljoen euro in 2015 en dat gemeenteraden in veel gevallen slechts «enigszins» tevreden zijn over de doorwerking van de rapporten en de implementatie van de aanbevelingen. Uit de expertbijeenkomsten komt naar voren dat de rekenkamerfunctie in veel gemeenten niet wordt beschouwd als onderdeel van het gemeentelijk bestel, terwijl het dat wel is.

Als Minister van BZK heb ik een verantwoordelijkheid voor de inrichting van het lokaal bestuur. Vanuit die verantwoordelijkheid acht ik het noodzakelijk de positie van de lokale rekenkamers te versterken. Conform toezegging 202379 heb ik daarbij onderzocht of de wettelijke bepalingen omtrent de rekenkamerfunctie aanpassing behoeven. Mijn conclusie is dat ik zal voorstellen de mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen voor een rekenkamerfunctie uit de Gemeentewet te schrappen. Ik streef er naar een wetsvoorstel met die strekking in 2016 in te dienen.

De huidige vormgeving van de rekenkamerfunctie geeft gemeenten te weinig richting, waardoor de wettelijke opdracht onvoldoende gewicht wordt toegekend of soms zelfs wordt genegeerd. Ik constateer daarmee dat er in sommige gemeenten een controlegat in de horizontale verantwoordingsstructuur zit. Aangezien gemeentelijke taken en bevoegdheden en daarbij behorende middelen vanwege de decentralisaties alleen maar zijn toegenomen, zijn goed functionerende, onafhankelijke rekenkamers meer dan ooit van grote toegevoegde waarde voor de raad en het bestuur.

Het toenemende belang van gemeenschappelijke taakuitvoering, mede vanwege de decentralisaties, en de omvang van de bijbehorende geldstromen die gemeenschappelijk worden besteed, maakt bovendien dat een bundeling van krachten op het terrein van goed rekenkameronderzoek op regionale schaal in veel gevallen aangewezen zal zijn. De instelling van gemeenschappelijke rekenkamers is daarvoor een geëigend middel. Bijkomend voordeel is dat op die manier efficiënt gebruik kan worden gemaakt van beschikbare capaciteit.

Hoewel er ook rekenkamerfuncties zijn die wel goed functioneren, meen ik dat de noodzakelijke versterking van de positie van rekenkameronderzoek op lokaal niveau niet kan worden gerealiseerd zonder een eenduidige regeling met een heldere wettelijke verplichting. Dit schept duidelijkheid over de positie van de rekenkamer binnen het gemeentelijk bestel. Deze voorgestelde wetswijziging zal vooral betekenis hebben voor gemeenten waar de rekenkamerfunctie niet of nauwelijks functioneert. Gemeenten waar de rekenkamer reeds een goede positie heeft verworven zullen niet

⁵ Ronald van der Mark, André Oostdijk, Rachel Beerepoot en Hessel Heins, Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers, Den Haag 2011.
P.O. de Jong, J.R. Lunsing, E. Fogl, F. Haven, De Staat van de Rekenkamer, 2013.

of nauwelijks in de uitvoering worden geraakt door deze wijziging. De gemeenten hebben na de beoogde wetswijziging binnen de grenzen van de wet overigens nog steeds ruimte om over de inrichting van de rekenkamer op hun passende wijze keuzes te maken, onder andere over het aantal leden, het al dan niet instellen van een gemeenschappelijke rekenkamer, de toekenning van voldoende budget en het aantal te benoemen ambtenaren die nodig zijn voor de goede uitoefening van de taken.

Gelet op signalen die ontvangen zijn van enkele rekenkamers wordt bij de voorbereiding van het wetsvoorstel ook de vraag betrokken of rekenkamers aanvullende bevoegdheden nodig hebben om onderzoek te kunnen verrichten bij organisaties waar de gemeente een contractrelatie mee heeft. Ook zal ik blijven monitoren hoe de budgetten van rekenkamers zich zullen ontwikkelen. Rekenkamers hebben immers voldoende budget nodig om hun taak goed te kunnen uitvoeren, gelet op de eisen die worden gesteld aan de inrichting van de rekenkamer.

In een onafhankelijke rekenkamer mogen raadsleden geen lid zijn van de rekenkamer. Ik acht het echter van groot belang dat raadsleden wel op een andere wijze betrokken kunnen zijn bij de rekenkamer. Uit de expertbijeenkomsten blijkt dat de betrokkenheid van raadsleden het functioneren van de rekenkamer namelijk kan versterken. In dat kader zal gekeken worden naar enkele best practices, waarover gemeenten nader zullen worden geïnformeerd. Te denken valt aan een afvaardiging van raadsleden die periodiek namens de raad of raden overleggen met de (gemeenschappelijke) rekenkamer over kwesties als de onderzoeksprogrammering, de voorlopige resultaten en de doorwerking van rekenkameronderzoek in het beleid van de gemeente.

Gemeenten die op dit moment nog geen rekenkamer hebben roep ik op, vooruitlopend op de voorgestelde wetswijziging, om zo spoedig mogelijk een rekenkamer of gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. Ik zal, conform mijn toezegging aan uw Kamer, deze gemeenten mijn standpunt ter zake kenbaar maken.

Stimulering gemeenschappelijke rekenkamers

Ik verwacht dat als gemeenten vanwege de voorgestelde wetswijziging een rekenkamer moeten instellen in plaats van een rekenkamerfunctie, zij nadrukkelijk ook zullen overwegen een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen of aansluiting te zoeken bij een bestaande. Zeker voor kleinere gemeenten is het aantrekkelijk om deze samenwerking te zoeken.

Gemeenten werken al veel samen in samenwerkingsverbanden die aanzienlijke budgetten tot hun beschikking hebben. Om de besteding van deze geldstromen te kunnen controleren en de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de taakuitvoering van deze samenwerkingsverbanden te vergroten, ligt het in de rede dat ook rekenkamers meer gaan samenwerken. Door meer en betere samenwerking kunnen belangrijke schaalvoordelen (bundeling van budgetten, slagkracht, efficiency en kennis) worden behaald.

Ik zal in overleg met betrokken partijen in een handreiking aan gemeenten het belang van een goede positionering van de rekenkamer toelichten en best practices, kansen en mogelijkheden voor meer en betere samenwerking over het voetlicht brengen. Aangezien uit onderzoek blijkt dat de huidige gemeenschappelijke rekenkamers bij de uitvoering van onderzoek soms tegen knelpunten aanlopen in de afstemming met verschillende

gemeenteraden, zal de kennisontwikkeling op dit punt bijzondere aandacht krijgen, zodat alle betrokken partijen daarvan kunnen leren.

Verbetering kwaliteit van rekenkameronderzoek

Naast een aanpassing aan de structuur behoeft ook de kwaliteit van het rekenkamerwerk versterking. De effectiviteit en efficiency van het werk van de rekenkamers kan toenemen als zij over de juiste kennis, vaardigheden en best practices beschikken. Daartoe zal ook worden gezien of en in hoeverre subsidieverstrekking aan de NVRR hieraan een bijdrage kan leveren.

Een belangrijk knelpunt dat is gesignaleerd, is dat rekenkamerrapporten dikwijls te weinig worden doorvertaald naar concrete beleidswijzigingen van een gemeente, ook al worden de aanbevelingen door de raad onderschreven. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenteraden dikwijls ontevreden zijn over het uitblijven van deze doorvertaling. Dit kan liggen aan de kwaliteit van het onderzoek, maar ook aan gebrekkige communicatie tussen college, raad en rekenkamer over diens rapporten. In gesprek met de NVRR, de VNG, gemeenten en andere betrokken partijen zal worden gekeken hoe de doorvertaling van rekenkamerrapporten naar beleid kan worden gestimuleerd.

In overleg met de NVRR zal daarnaast worden gezorgd voor ondersteuningsmaatregelen voor rekenkameronderzoekers (zoals specifieke cursussen) en worden gewerkt aan een systeem van collegiale toetsing door rekenkamers onderling. De VNG heeft daarnaast aangekondigd dat in een nieuw op te richten beleidscommissie voor raadsleden en griffiers het belang van de lokale rekenkamers voor de positionering van de gemeenteraad zal worden onderstreept. In overleg met andere betrokken partijen zal ten slotte ook worden gezien hoe andere onderdelen van de gemeente (beter) kunnen worden geïnformeerd over het belang van de rekenkamer.

Vervolgtraject

Ik verwacht met deze maatregelen te bewerkstelligen dat de positie van lokale rekenkamers binnen het gemeentelijk bestel wordt versterkt zodat zij effectiever en efficiënter kunnen functioneren. Door meer en beter onderzoek naar doelmatigheid van het gemeentebestuur uit te voeren zullen rekenkamers ook hun budgetten gaan terugverdienen. Ook verwacht ik dat er meer gemeenschappelijke rekenkamers zullen komen. Nu gemeenten met de decentralisaties veel nieuwe taken en middelen toebedeeld hebben gekregen is onafhankelijke controle op de besteding van middelen van groter belang dan ooit. Over de uitvoering van dit traject zal ik in overleg treden met de VNG en de NVRR.

Waterschappen

Conform mijn toezegging aan uw Kamer reageer ik hierbij, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, ook op de brief van 2 april jl. van de voorzitters van de bestaande rekenkamerfuncties bij de waterschappen. 12 van de 23 waterschappen hebben nu zo'n rekenkamerfunctie. De voorzitters pleiten voor een wettelijke verankering van de rekenkamerfunctie bij waterschappen.

Rekenkamers zijn met de invoering van Wet dualisering gemeentebestuur verplicht gesteld als instrument ter ondersteuning van de controlerende rol van de raad. Waterschappen zijn anders dan gemeenten en provincies niet een algemeen maar een functioneel bestuur en zijn niet gedualiseerd.

De regering ziet, gelet op deze bijzondere positie van de waterschappen binnen het staatsbestel en het eigen karakter van het waterschapsbestuur, geen reden om een rekenkamerfunctie voor de waterschappen wettelijk voor te schrijven. Binnen het waterschapsbestel heeft het algemeen bestuur diverse controlemogelijkheden tot haar beschikking, o.a. de jaarrekening en het jaarverslag van het dagelijks bestuur en de verklaring daarbij van de accountant, alsmede de eigen doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken die het dagelijks bestuur op grond van de Waterschapswet periodiek moet uitvoeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk