



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8227

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
reactie op evaluatie
gemeentelijke en provinciale
rekenkamer(commissie)s

ons kenmerk
ECGF/U201101663

datum
28 september 2011

Geachte heer Donner,

In opdracht van uw departement heeft Berenschot de gemeentelijke en provinciale rekenkamers geëvalueerd. Aan deze evaluatie lag de volgende vraagstelling ten grondslag:

In welke mate worden de in Gemeente-/Provinciewet en de Memorie van Toelichting genoemde doelen bij de instelling van provinciale en lokale rekenkamers gerealiseerd? Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de rekenkamers? In hoeverre zijn deze beïnvloedbaar door het rijk, provincies, gemeenten en/of rekenkamers zelf? Welke aanbevelingen vloeien daar uit voort?

In de door uw departement ingestelde begeleidingscommissie was de VNG vertegenwoordigd. Volledigheidshalve merken wij op dat de begeleidingscommissie niet betrokken is geweest bij de formulering van de onderzoeksopdracht, evenmin bij de keuze van het onderzoeksbureau. Het eindrapport is door u op 16 augustus 2011 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden, met daarbij de kanttekening dat u voornemens bent nog dit najaar een formeel standpunt aan de Kamer te zenden.

In onze reactie gaan wij allereerst in op de aanbevelingen van het rapport en besteden wij vervolgens in tweeërlei opzicht aandacht aan de rekenkamerfunctie. Het gaat dan om de mate waarin de commissievorm ingang heeft gevonden en de conclusie die daaraan naar onze mening verbonden zou moeten worden. Tevens wordt aandacht besteed aan de bij de commissievorm behorende juridische fricties.

Aanbevelingen rapport

De onderzoekers geven aan dat het formuleren van specifieke en gedetailleerde aanbevelingen lastig is. De aanbevelingen zijn daarom algemeen van aard en hebben dikwijls het karakter van overwegingen, aldus de onderzoekers. Hieronder zijn de aanbevelingen uit het rapport *cursief* overgenomen, aansluitend staat ons commentaar.

1. Een wetswijziging gericht op het voorschrijven van een specifieke vorm is vanuit het perspectief van doeltreffendheid niet aan de orde.

Commentaar

Aan de in de Gemeentewet opgenomen commissievorm voor rekenkamers kleven een aantal juridische bezwaren. De aanvankelijke opzet in het toenmalig wetsontwerp om alleen een onafhankelijke rekenkamer in te kunnen stellen, heeft – nog steeds - onze voorkeur. Dit past ook in onze opvatting betreffende het laten vervallen van de plicht tot het instellen van een rekenkamer(functie). Zie voor de uitgebreidere motivering verderop in deze notitie onder 'Rekenkamerfunctie'. Aanbeveling 1 wordt dan ook niet door ons gedeeld.

2. Volg het aantal slapende rekenkamers. Wanneer dit verschijnsel substantiële vormen aanneemt, is wellicht interventie nodig omdat materieel niet aan de wet wordt voldaan. Dit bijvoorbeeld door provincies en gemeenten te verplichten een adequate post voor de rekenkamer in de begroting op te nemen.

Commentaar

Slapende rekenkamers komen met name bij kleine(re) gemeenten voor. Wij waren in 2000 en zijn nog steeds van mening dat het aan de raad is om al dan niet een rekenkamer in te stellen. De wettelijke verplichting tot instelling van een rekenkamer(functie) dient naar onze mening uit de Gemeentewet te verdwijnen. Voor de argumentatie wordt verwezen naar het onderdeel 'Rekenkamerfunctie' verderop in deze brief. Wanneer de raad een op autonomie gebaseerde keuze kan maken, verdwijnt automatisch het verschijnsel 'slapende rekenkamer'.

Overigens vormt het instellen van een wettelijke verplichting om een adequate post in de begroting op te nemen een aantasting van het budgetrecht van de raad die de gemeentelijke autonomie in de kern raakt.

3. Investeer in de relatie met de raden en de colleges. Loop met hen kritisch de procesgang door rond de onderwerpkeuze en de uitvoering van onderzoeken en pas de procedures eventueel met een 'open blik' aan. Betrokkenheid en onafhankelijkheid sluiten elkaar zeker niet uit. Zoek ook de reflectie met de raad door minimaal jaarlijks feedback te vragen op de verrichte onderzoeken en de verhouding tussen kosten en opbrengsten van de rekenkamercommissie als zodanig, bijvoorbeeld in combinatie met het jaarverslag.

Commentaar

Deze aanbeveling kan alleen maar worden ondersteund.

4. Maak de doorlooptijd van het gehele onderzoeksproces korter door de onderzoeken en de rapportages goed te plannen en de procesgang eventueel anders in te richten. Dit laatste door bijvoorbeeld het bestuur niet schriftelijk maar mondeling plenair op de conclusies en aanbevelingen te laten reageren.

Commentaar

Een serieus rekenkamerrapport vraagt om een serieuze reactie van het gemeentebestuur. De bestuurlijke zorgvuldigheid is er mee gediend wanneer het college schriftelijk kan reageren op het uitgevoerde onderzoek. De kans op ruis wordt daarmee zoveel mogelijk beperkt.

5. Vergroot de meerwaarde door de onderzoeken breder in te bedden zodat de effecten verder strekken dan alleen het onderzochte onderwerp. Het gaat dan niet alleen om het evalueren van een inhoudelijk thema maar ook om het structureel verbeteren van de controlerende en kaderstellende rol van de raad en staten.

Commentaar

Deze aanbeveling vloeit voort uit de gesprekken met raadsleden. Een of meer illustratieve voorbeelden van een onderzoek dat in de door de raadsleden geuite wens voorziet, zou verhelderend kunnen werken.

6. Experimenteer met andere vormen van onderzoek en kies af en toe ook voor politiek spannende onderwerpen. Leer van de rekenkamer(commissie)s die dit al wel doen.

Commentaar

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot maken van opmerkingen.

7. Zorg voor een formele en eenduidige verbinding met de rekenkamer(commissie) zodat deze de aansluiting met de raad kan maken. Of dat nu het seniorenconvent, de auditcommissie, de commissie bestuur of het presidium is, is minder relevant. Het gaat er om dat de rekenkamer(commissie) een duidelijk aanspreekpunt heeft waarmee onder meer de jaarplannen en de jaarverslagen worden besproken. Een van de taken van dat aanspreekpunt zou het optimaliseren van het gebruik van de rapporten moeten zijn.

Commentaar

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot maken van opmerkingen.

8. Ga met de rekenkamer(commissie) in gesprek over de wijze waarop de meerwaarde nog meer tot uiting kan komen. Wees daarbij bijzonder kritisch op de eigen rol en betrek ook de griffie daarbij. Ga na of deze de raad kan ondersteunen bij de voorlichting rond de functie van de rekenkamer, de wederzijdse communicatie tussen de raad en de rekenkamer(commissie) kan versterken en een rol kan spelen bij de monitoring van de aanbevelingen.

Commentaar

Goede communicatie tussen rekenkamer(commissie) en raad verdient inderdaad aanbeveling.

9. Waak voor het ontstaan van een sector 'Rekenkamers'. Het lidmaatschap of voorzitterschap van een rekenkamer moet geen professie worden (maar wel professioneel worden ingevuld).

Commentaar

Met het geheel uitbesteden van de rekenkamerfunctie op contractbasis ontstaat een commerciële relatie (opdrachtgever-opdrachtnemer) tussen de raad enerzijds en het orgaan of benoemde personen die dit orgaan vertegenwoordigen anderzijds. Een dergelijke relatie staat op gespannen voet met de onafhankelijke positie van de rekenkamer of rekenkamerfunctie t.o.v. de raad. Het orgaan of de benoemde leden (de opdrachtnemer) kunnen niet in volle vrijheid een afweging maken.

Aan het uitbesteden van de rekenkamerfunctie aan een private partij kleven veel nadelen. Dit is een bijkomend argument om te pleiten voor opheffing van de wettelijke verplichting om een rekenkamer(functie) in te stellen, omdat is gebleken dat kleine(re) gemeenten juist kiezen voor deze vorm. Zie daarvoor verderop in deze notitie onder *Rekenkamerfunctie*.

10. Zoek samen met de raad, de ambtelijke organisatie en de rekenkamer(commissie) naar een invulling waar alle partijen voordeel van hebben. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de onderzoeksprogrammering en de controletoren, de procesgang maar ook over de onderlinge communicatie.

Commentaar

Een pleidooi voor vruchtbare samenwerking kan alleen maar worden ondersteund.

Rekenkamerfunctie

De in 2002 doorgevoerde wijziging van de Gemeentewet - in het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur - heeft er toe geleid dat gemeenten sinds 2006 verplicht zijn een rekenkamer(functie) in te stellen. Inmiddels bestaat de verplichting tot invoering van de rekenkamer(functie) ruim vijf jaar. Wat opvalt is dat deze wettelijke verplichting in de afgelopen vijf jaar nauwelijks heeft geleid tot een groei van het aantal onafhankelijke rekenkamers. Gemeenteraden hebben grootschalig voor de rekenkamerfunctie gekozen en dat veelal in de vorm van een commissie. Zegt deze keus iets over de mate van acceptatie van deze wettelijke verplichting? Wij menen positief op deze vraag te moeten antwoorden. Ter toelichting dient het volgende.

In het traject van wetgeving heeft het toenmalige kabinet zich lange tijd uitsluitend gericht op de verplichte instelling van een onafhankelijk rekenkamer. Pas in het eindstadium leidde het aangenomen amendement—De Cloe tot de keuzemogelijkheid van een onafhankelijke rekenkamer of de rekenkamerfunctie (in de praktijk: de rekenkamercommissie). Introductie van de commissievorm voor de rekenkamerfunctie heeft echter niet geleid tot aanpassing of bijstelling van de Gemeentewet, met als gevolg een aantal juridische fricties. Hierop wordt verderop in de notitie, in de paragraaf *Kanttekeningen juridische positie*, nader ingegaan.

De toenmalige Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' (beter bekend als de Commissie Elzinga) beval in haar rapport de lokale rekenkamer aan omdat dit orgaan een impuls kan betekenen voor de controlerende rol van de gemeenteraad. De staatscommissie was echter van mening dat het aan de gemeente was om te bepalen of men tot het instellen van een rekenkamer over wenste te gaan. Het toenmalige kabinet ging in zijn voorstellen echter wezenlijk verder dan de Commissie-Elzinga. Elke gemeente werd namelijk verplicht tot het oprichten van een onafhankelijke rekenkamer. De VNG kon instemmen met het facultatieve karakter dat door de Staatscommissie aan de lokale rekenkamer werd toegekend. In het wetstraject sprak ook de Tweede Kamer zich op 5 september 2000 uit tegen het dwingend voorschrijven van de gemeentelijke rekenkamer (motie van de leden Noorman-Den Uyl en Luchtenveld).

Op dit ogenblik zijn er nog geen 25 (!) onafhankelijk gemeentelijke rekenkamers. Gemeenteraden blijken dus nagenoeg geheel gekozen te hebben voor de rekenkamercommissie. Ze lijken in de commissievorm – als het ware - te zijn 'gevlucht'. Dat signaal van toen wordt met de huidige evaluatie volledig genegeerd. In combinatie met de juridische fricties die kleven aan de commissievorm ligt het naar onze mening voor de hand om tezamen met de wettelijke verplichting ook de – juridisch imperfecte - commissievorm te laten verdwijnen.

Mocht de verplichting voor alle gemeenten in stand blijven dan dient de commissievorm ook te worden behouden. Het wettelijk kader van de commissievorm dient dan wel te worden aangepast.

Tot slot merken wij op dat de VNG een voorstander is van het instrument 'rekenkamer'. Wij hechten echter aan het advies van de commissie Elzinga waarbij raden op autonome wijze kunnen besluiten tot de instelling van een rekenkamer. Ook na het eventueel verdwijnen van de verplichting uit de wet zullen wij onze leden wijzen op de belangrijke taak van een rekenkamer in de ondersteuning van de gemeenteraad. In dit verband herinneren wij u er aan dat wij in januari van dit jaar in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissie de 'Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie' hebben uitgebracht. Ook in de toekomst wil de VNG bij dergelijke publicaties betrokken blijven.

Kanttekeningen juridische positie

1. De status van bestuursorgaan voor lokale rekenkamers kan lastig zijn. Het zou wenselijk zijn als lokale rekenkamers zouden worden uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan net zoals ombudscommissies daarvan bij wet zijn uitgezonderd. Dat voorkomt WOB-aanvragen en de daaruit voortvloeiende procedures.

Overigens blijft een rekenkamercommissie altijd 'onderdeel' van de raad als bestuursorgaan, zodat een belanghebbende burger langs die lijn een aanspreekpunt heeft voor een verzoek, een klacht of een bezwaar.

2. Als een gemeente kiest voor instelling van een rekenkamer, dan geeft de wet daaromtrent regels die vooral betrekking hebben op de onafhankelijkheid van de rekenkamer, zowel in samenstelling als in de uitvoering van taken. Weinig aandacht is er voor de organieke plaatsbepaling van de rekenkamer in gemeentelijk verband en dan met name voor de mogelijkheden en bevoegdheden om al dan niet zelfstandig deel te nemen aan het rechtsverkeer. Daarin is de rekenkamer sterk afhankelijk van de overdracht van bevoegdheden door raad en college van B&W.

Ook als de gemeente kiest voor een rekenkamer en niet voor een rekenkamercommissie zal het gemeentebestuur stil dienen te staan bij een eventueel besluit inzake het – al dan niet – overdragen van de bevoegdheid aan de rekenkamer om deel te nemen aan het rechtsverkeer.

3. Is besloten tot instelling van een rekenkamercommissie, dan moeten raad en college de positie ervan overwegend zelf bepalen. De wet regelt daaromtrent zo goed als niets. Mocht de commissievorm in stand blijven dan zijn er enkele punten die naar onze mening aandacht behoeven, zoals:

- Nagaan welke specifieke voorzieningen nodig zijn voor de rekenkamercommissie naast hetgeen de wet bepaalt ten aanzien van (andere) commissies van de raad;
- Regel niet alleen de rechtspositie van de externe leden, maar vooral ook van de interne leden van de rekenkamercommissie;
- Beslis of de regeling van verboden werkzaamheden (art. 15 Gemeentewet) van toepassing moet worden verklaard op externe leden van de commissie;
- Het al dan niet overdragen aan de rekenkamercommissie van de bevoegdheid om deel te nemen aan het rechtsverkeer.

4. Niet alle vraagstukken met betrekking tot de juridische status van een rekenkamer(commissie) kan de gemeente zelf oplossen. De wetgever zal op bepaalde punten gaten moeten dichten en/of keuzen moeten maken. Daarbij gaat het onder andere om het volgende:

- De wetgever zal zich moeten buigen over de vraag of het gewenst is dat gemeenten alle vrijheid wordt gelaten bij de invulling van de rekenkamer(functie);

- Gezien de functie van een rekenkamer(commissie) is het niet gewenst dat deze de status van bestuursorgaan heeft.

Tot zover de aspecten betreffende de juridische positie van de rekenkamer(functie).


De VNG is graag bereid haar standpunt nader toe te lichten.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

VERZENDFORMULIER

concept d.d.	opsteller C. Huisman	toestel 8227	afdeling ECGF
Datum brief 21 september 2011	ons kenmerk ECGF/U201101663	uw kenmerk	
bestandsnaam			
betreft onderwerp reactie op evaluatie gemeentelijke en provinciale rekenkamer(commissie)s			
geadresseerde Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Postbus 20011 2500 EA 'S-GRAVENHAGE		aard brief brief aan regering of parlement	
aantal bijlagen	omschrijving		
verzending regulier opmerking opsteller:			
afschrift aan	met bijlage	aantal	met brief
Staf/inf/documentmanagement Jaap beetstra Kees Huisman	*	1	
Niet invullen			
paraaf afdelingshoofd 	medeparafen	ter tekening afd. hfd	stempel