

Beantwoording vragen Integraal Afwegingskader Wet versterking decentrale rekenkamers

1. Wat is de aanleiding?

In reactie op een motie-Fokke (34 000 VII, nr. 13) waarin wordt gevraagd om een actieplan om tot substantieel meer gemeenschappelijke rekenkamers te komen is op 7 juli 2015 het Actieplan lokale rekenkamers (34 000 VII, nr. 54) naar de Kamer gestuurd. Onderdeel van dit pakket aan maatregelen is een wetsvoorstel ter versterking van de positie van decentrale rekenkamers.

2. Wie zijn betrokken?

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Interprovinciaal Overleg
- Nederlandse vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK)
- Algemene Rekenkamer

3. Wat is het probleem?

In dit wetsvoorstel wordt voor drie problemen een oplossing geboden.

1. In veel gemeenten ontbreekt een lokale rekenkamer en wordt weinig of geen belang gehecht aan rekenkameronderzoek

De Gemeentewet laat gemeenten de vrijheid om niet voor de instelling van de wettelijk geregelde onafhankelijke rekenkamer te kiezen, maar voor een niet wettelijk genormeerde rekenkamerfunctie die bij verordening volledig naar eigen behoefte kan worden ingericht.

Uit onderzoek dat in 2015 is uitgevoerd blijkt dat 86% van de gemeenten heeft gekozen voor een vorm van een rekenkamerfunctie, in de meeste gevallen een rekenkamercommissie. Circa 8% van de gemeenten geeft aan een zogenaamde slapende rekenkamer(functie) te hebben, die in de praktijk dus niet functioneert. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat er naast die 8% gemeenten ook andere gemeenten zijn waar niet of nauwelijks serieus rekenkameronderzoek plaatsvindt. 42% van de gemeenten bezuinigt op de rekenkamer(functie), soms zeer fors, waardoor de rekenkamer(functie) in zijn functioneren (ernstig) wordt belemmerd. Het totale budget dat wordt uitgegeven door gemeenten aan rekenkamers en rekenkamercommissies vertoont sinds jaren een dalende trend.

De toenmalige minister van BZK heeft in het Actieplan geconcludeerd dat het alternatief van de vormvrije rekenkamerfunctie ertoe leidt dat in te veel gemeenten onvoldoende recht wordt gedaan aan het door de wetgever beoogde belang om de controlefunctie van de raad te ondersteunen met gedegen onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Omdat wettelijke normen voor de invulling van de rekenkamerfunctie ontbreken, is het onmogelijk gemeenten te verplichten de rekenkamerfunctie aan redelijke eisen te laten voldoen, waardoor er een controlegat in de horizontale verantwoordingsstructuur blijft bestaan.

Een ander probleem is dat onderzoeksrapporten – van zowel rekenkamers als rekenkamercommissies - te weinig worden doorvertaald naar concrete beleidswijzigingen van een gemeente. Ook het lidmaatschap van raadsleden in rekenkamercommissies is daarvoor geen garantie. Een regulier lidmaatschap verdraagt zich bovendien niet met de gewenste onafhankelijkheid van de rekenkamer.

2. Lokale rekenkamers hebben geen onderzoeksbevoegdheden bij private organisaties waarmee gemeenten inkoop- en contractrelaties hebben.

Gemeenten gaan onder andere vanwege de decentralisaties in het sociale domein steeds vaker inkoop- en contractrelaties aan met private instellingen. Lokale rekenkamers hebben op dit moment geen wettelijke bevoegdheden om onderzoek te doen naar deze inkoop- en

contractrelaties. De NVRR¹ en individuele lokale rekenkamers dringen aan op onderzoeksmogelijkheden bij contractrelaties. Ook de ARK² acht het van belang dat er aanvullende bevoegdheden komen.

3. De onderzoeksbevoegdheden inzake privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn niet sluitend

Thans kan rekenkameronderzoek plaatsvinden naar privaatrechtelijke rechtspersonen waarin alle betrokken gemeenten gezamenlijk of alle betrokken provincies gezamenlijk een belang hebben van meer dan 50% in het samenwerkingsverband dan wel waar de bestuurslaag een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt voor ten minste 50% van de baten van die instelling. De Algemene Rekenkamer wijst er op dat niet is voorzien in de mogelijkheid onderzoek te doen als meerdere bestuurslagen betrokken zijn die gezamenlijk meer dan 50% van de aandelen in bezit hebben of een subsidie, lening of garantie hebben verstrekt voor 50 % van de baten van die instelling, maar de betrokken bestuurslagen elk afzonderlijk niet. Een onderzoeksbevoegdheid voor de betrokken gemeenten of provincies ontbreekt in die situatie, terwijl nagenoeg het geheel aandelenkapitaal in handen kan zijn van overheden.

4. Wat is het doel?

Doel is het creëren van een sluitend wettelijk stelsel voor effectief en efficiënt rekenkameronderzoek, zodat in alle gemeenten de voorwaarden worden vervuld voor kwalitatief goed onderzoek en voor de doorwerking daarvan in de gemeentelijke praktijk.

1. Lokale rekenkamers worden verplicht in alle gemeenten, met de mogelijkheid raadsleden als adviserend lid toe te voegen

De mogelijkheid om als alternatief voor een onafhankelijke rekenkamer een naar eigen inzicht ingerichte rekenkamerfunctie in te stellen, vervalt. Dat betekent dat alle gemeenten over een onafhankelijke rekenkamer moeten beschikken. Dat kan een zelfstandige lokale rekenkamer of een gemeenschappelijke rekenkamer zijn. Als alle gemeenten over een onafhankelijke rekenkamer moeten beschikken is dat tevens een goede uitgangspositie voor een veelvuldiger gebruik van de in de Gemeentewet geregelde gemeenschappelijke rekenkamer.

Om de relatie tussen de raad en de onafhankelijke rekenkamer te bevorderen en daarmee de doorwerking van haar rapporten te bevorderen, kan de raad raadsleden als adviserend lid aan de rekenkamer toevoegen. Adviserende leden hebben geen stem in het vaststellen van de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer, de onderzoeksfase of bij het vaststellen van rapporten, conclusies en aanbevelingen. Raadsleden kunnen als adviserende leden geen stem uitbrengen in de onafhankelijke rekenkamer en kunnen ook niet de voorzitter zijn. De raad kan de relatie echter ook op een nadere wijze vormgeven, bijvoorbeeld door de raadscommissie financiën daarmee te belasten of daarvoor een aparte raadscommissie in te stellen.

2. Onderzoeksbevoegdheden voor lokale rekenkamers bij private organisatie waarmee gemeenten inkoop- en contractrelaties hebben

Naar analogie van de regeling voor de ARK in een recente wijziging van de Comptabiliteitswet³, zal een decentrale onafhankelijke rekenkamer onderzoek kunnen doen bij rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen, voor zover zij ter uitvoering van een publieke taak goederen of diensten leveren die uit de gemeentebegroting worden betaald, indien de gemeente zich het recht heeft voorbehouden bij de betreffende organisaties controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten. Daarbij gaat het onder andere om controles naar de kwaliteit, kwantiteit en prijsbepaling van de goederen en diensten. Dat betekent dat de bevoegdheden van

¹ NVRR, brief van 2 november 2015 inzake reactie actieplan lokale rekenkamers.

² Kamerstukken 34 300 VII, nr. 11.

³ Artikel 7.24 Comptabiliteitswet 2016, Kamerstukken 34 426.

de lokale rekenkamer op dit terrein niet in de wet komen te staan, maar een afgeleide zijn van het contract dat de gemeente met de aanbieder heeft gesloten.

3. Aanvullende onderzoeksbevoegdheden inzake privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden
Geregeld wordt dat als gemeenten en provincies gezamenlijk meer dan 50% van de aandelen in bezit hebben van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband of een subsidie, lening of garantie hebben verstrekt voor ten minste 50% van de baten van die instelling, maar de bestuurslagen afzonderlijk niet, de gemeentelijke en provinciale rekenkamers ook de bevoegdheid hebben om onderzoek te doen naar dat privaatrechtelijke samenwerkingsverband.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Deze overheidsinterventie wordt gerechtvaardigd door het grote belang van gedegen rekenkameronderzoek in elke gemeente ter ondersteuning van de controlerende en kaderstellende rol van de raad. Dit belang is door decentralisaties toegenomen en zal verder toenemen met de komst van de Omgevingswet.

6. Wat is het beste instrument?

De wet regelt de vormgeving en de bevoegdheden van de rekenkamer, zodat uitsluitend via een wetswijziging de noodzakelijke randvoorwaarden voor een andere vormgeving en beter functioneren kunnen worden gecreëerd.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Gevolgen overheid

86% van de gemeenten heeft een verordening waarin regels staan over de uitoefening van de rekenkamerfunctie. Deze gemeenten zullen naar aanleiding van deze wetswijziging hun lokale regelgeving moeten aanpassen om te kunnen voldoen aan de nieuwe eisen die de wet stelt.

Gevolgen burgers, bedrijven, milieu

Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor burgers, bedrijven of milieu.