Wet versterking decentrale rekenkamers (35.298)

Datum: 20 juni 2022
Van: Rekenkamercommissies van Meppel, Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld

Inleiding
De wetgeving betreffende de decentrale rekenkamers wordt gewijzigd. De aanleiding daarvoor is in grote lijnen de volgende. Taken van gemeenten, en daarmee ook de uitgaven, zijn door de decentralisaties in het sociale domein toegenomen. Onafhankelijke controle door een lokale rekenkamer is daarbij van groot belang. Ook met de komst van de Omgevingswet worden taken en middelen van gemeenten uitgebreid. Uit onderzoek is gebleken dat in veel gemeenten niet of nauwelijks invulling wordt gegeven aan rekenkameronderzoek. Dit leidde tot het wetvoorstel Versterking decentrale rekenkamers[1].

Wat verandert er?
In het wetsvoorstel is opgenomen dat iedere gemeente een onafhankelijke rekenkamer instelt, eventueel samen met andere gemeenten. Over deze keuze is veel gezegd en geschreven. Zo reageerde de NVVR als volgt op het wetsvoorstel: *"Maar toch zijn we binnen de vereniging na een lang debat tot de slotsom gekomen dat de wetgever het lidmaatschap van raadsleden niet zou moeten verbieden, maar wel aan regels zou moeten binden. Met oog op de onafhankelijkheid wordt het essentieel geacht dat als een gemeenteraad besluit raadsleden aan de rekenkamer toe te voegen deze binnen een rekenkamer altijd een minderheid vormen en dat ook de voorzitter altijd extern is".* [2] Uiteindelijk leidde dit echter niet tot aanpassing van het wetsvoorstel.

De wetgever houdt vast aan de argumenten zoals in de memorie van toelichting gegeven: "*Gemeenten die hebben gekozen voor een vorm van rekenkamerfunctie kunnen op allerlei manieren het functioneren daarvan belemmeren of ontmoedigen, vanwege de afwezigheid van wettelijke normen ten aanzien van de inrichting van de rekenkamerfunctie. De huidige wettelijke regeling van de rekenkamerfunctie geeft gemeenten te weinig richting, waardoor de wettelijke opdracht om de controlefunctie van de raad te ondersteunen met rekenkameronderzoek onvoldoende gewicht wordt toegekend of zelfs geheel wordt genegeerd. De regering constateert derhalve dat er in die gemeenten niet wordt voldaan aan de door de wetgever beoogde horizontale verantwoordingsstructuur. Dat rechtvaardigt een wijziging van het stelsel".*[3]

Daarnaast worden ook de bevoegdheden van rekenkamers uitgebreid. Zo kunnen zij straks onderzoek instellen naar de contracten met privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee bijvoorbeeld zorg of maatschappelijke ondersteuning in het sociale domein wordt ingekocht. Ook de mogelijkheden om onderzoek te doen naar subsidies, garanties en leningen worden verruimd. Ten slotte krijgen decentrale rekenkamers meer mogelijkheden om onderzoek te doen naar privaatrechtelijke rechtspersonen waarin verschillende overheidsorganen samenwerken.

Status wetsvoorstel
Vrijdag 26 mei 2022 vond het debat over het wetvoorstel plaats. Daarbij is een aantal moties en amendementen ingediend. Op dinsdag 31 mei 2022 vond de stemming plaats en is het wetvoorstel aangenomen waarbij alleen het CDA tegenstemde. Ook twee amendementen zijn vastgesteld:

1. Een amendement dat in de wet regelt dat het college jaarlijks aan de raad een overzicht stuurt van de aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld van zijn standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven. Hiermee wordt "opvolging" van de aanbevelingen in de wet geborgd;
2. Een meer technisch amendement dat ter verduidelijking de term "gevoerd bestuur" in het wetsvoorstel vervangt voor "gevoerd beleid".

[1] https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35298
[2] Reactie Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies Consultatie Wet versterking decentrale rekenkamers
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 298, nr. 3

Ook twee moties zijn overgenomen:

a) Een verzoek aan de regering om in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een plan te maken op welke wijze gemeenten met een slecht functionerende rekenkamer of rekenkamerfunctie tot verbetering kunnen worden aangezet
b) Een verzoek aan de regering het bedrag dat momenteel per inwoner per gemeente besteed wordt aan rekenkameronderzoek in beeld te brengen en, de gemeentelijke autonomie in acht nemend, in overleg met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies na te gaan welk bedrag per inwoner per gemeente voor gemeenten toereikend zou moeten zijn om onafhankelijk rekenkameronderzoek te doen,

Wat betekent dit voor uw Rekenkamercommissie?
Onderstaand is per onderwerp in beeld gebracht of en zo ja welke impact de wijziging op de RKC heeft. Daarbij zijn ook de acties benoemd die vervolgens moeten plaatsvinden.

1. Van Rekenkamercommissie naar Rekenkamer: alleen externe leden.

Het lidmaatschap van raadsleden is na inwerkingtreding van de wet niet meer toegestaan. Dat betekent dat de rekenkamer vanaf dat moment alleen nog maar uit externe leden bestaat. In de praktijk wordt daarbij veelal gekozen uit 1 lid of 3 leden. Het huidige aantal externe leden van de RKC geeft geen aanleiding voor een andere inrichting op dat gebied. De samenstelling van de RKC hoeft ook niet te veranderen omdat deze al uitsluitend uit externe leden bestaat. Volgens de gemeentewet is voor het instellen van een rekenkamerfunctie het vaststellen van een verordening noodzakelijk (artikel 81oa).
Voor het instellen van de rekenkamer geldt die verplichting niet. De raad kan via een raadsbesluit de rekenkamer instellen. De meeste voorwaarden die daarbij gelden zijn vastgelegd in de gemeentewet (artikelen 81a t/m 81k).
Aanvullende voorwaarden, zoals bijvoorbeeld over het budget, kunnen ook onderdeel van dat besluit zijn. De gemeentekamer stelt vervolgens een reglement van orde (artikel 81i) en onderzoeksprotocol op.

2. Borgen betrokkenheid van de raad

De memorie van toelichting beschrijft het belang van betrokkenheid van de raad c.q. raadsleden bij het werk van de rekenkamer, met behoud van de onafhankelijke positie van de rekenkamer. Voorbeelden die genoemd worden:

- Het regelmatig agenderen van de onderzoeksprogrammering en jaarverslagen van de rekenkamer en actief debat over rekenkameronderzoek
- Regelmatige gesprekken tussen de rekenkamer en afzonderlijke fracties en inloopspreekuren
- Het werken met een klankbordgroep van raadsleden
- Raadsleden als adviseur verbinden aan de Rekenkamer
- Een raadscommissie of auditcommissie instellen die de rekenkamer adviseert over de algemene onderzoeksprogrammering en de presentatie van de rekenkamerrapporten aan de raad.

Sommige aandachtspunten zijn in de vier gemeenten binnen de personele unie al min of meer bekend. De overige betreffen een “inrichtingskeuze” die uiteindelijk ook aan de raad is. Het is belangrijk om (1) daarover als RKC een mening te vormen en (2) daarover het gesprek met de raad aan te gaan. De wetgever geeft bij vormen waarin raadsleden als adviseur optreden nog het volgende mee: *Raadsleden kunnen niet betrokken zijn bij de besluitvorming van de rekenkamer om over te gaan tot een onderzoek in een specifieke kwestie en ook niet bij de uitvoering van onderzoeken en de vaststelling van de rapporten, aanbevelingen en conclusies. Ook hebben raadsleden geen inzage in de documenten en inlichtingen die de rekenkamer in het kader van een specifiek onderzoek heeft vergaard.*

3. Uitbreiding bevoegdheden: onderzoek bij privaatrechtelijke partijen

Gemeenten gaan vaker dan voorheen, onder meer vanwege de toename van de gemeentelijke bestuurstaak in het sociaal domein, inkoop- en contractrelaties aan met private rechtspersonen, bijvoorbeeld voor de inkoop van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Lokale rekenkamers hebben op dit moment echter geen publiekrechtelijke bevoegdheden om onderzoek te doen naar dergelijke inkoop- en contractrelaties van gemeenten. Hierdoor ontstaat een 'controle gat. Het is van belang dat er rekenkameronderzoek kan worden uitgevoerd naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur, ongeacht de wijze waarop de middelen tot besteding komen. Het wetvoorstel komt daaraan tegemoet waarbij is aangesloten bij de regeling zoals die ook geldt voor de Algemene Rekenkamer. Dit betekent dat deze onderzoeks-bevoegdheid is begrensd tot inkoop ten laste van de begroting van goederen en diensten die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak en waarbij de gemeente zich het recht heeft voorbehouden bij de betreffende organisatie controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten. Dit “recht voorbehouden” betekent in de praktijk dat dat in de algemene inkoopvoorwaarden c.q. de specifieke overeenkomst moet zijn vastgelegd.
Artikel 184, lid 1 sub a regelt al dat rekenkamers onderzoekbevoegdheid hebben bij openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente deelneemt, over de jaren dat de gemeente deelneemt i de regeling.

4. Uitbreiding bevoegdheden: Subsidies, leningen, garanties

Momenteel hebben rekenkamer(commissies) onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen “waaraan de gemeente, of een of meer derden voor rekening en risico van de gemeente rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste 50% van de baten van deze instelling, over de jaren waarop deze subsidie, lening of garantie betrekking heeft”.
Deze regeling leidt ook tot een 'controle-gat'. De relatieve grens zorgt er in de praktijk namelijk voor dat er soms hoge absolute grenzen zijn en de rekenkamer alsnog niet bevoegd is. De wetgever komt daaraan tegemoet door de grens van 50% te laten vervallen. Deze verruiming leidt niet tot een te nemen actie en heeft directe doorwerking.

In de praktijk komt het voor dat meerdere overheidslagen een gezamenlijk meerderheidsbelang in een privaatrechtelijke rechtspersoon hebben, zonder dat één van hen een belang van meer dan 50% heeft. Het gevolg daarvan is dat geen van de betrokken rekenkamers bevoegd is onderzoek te doen bij de betreffende rechtspersoon. Ook hieraan komt de wetgever in het wetsvoorstel tegemoet door de grens van 50% te laten vervallen. Deze aanpassingen hebben tot gevolg dat ten aanzien van één overheidsdeelneming verschillende rekenkamers bevoegd zijn, waarbij elk van die rekenkamers onderzoek kan doen naar het gevoerde bestuur van de eigen bestuurslaag waar hun wettelijke taak op ziet. Het ligt in de rede dat rekenkamers hun optreden afstemmen als zij voornemens zijn een onderzoek in te stellen bij dezelfde overheidsdeelneming, om zo de overheidsdeelneming niet meer te belasten dan nodig is. Ook deze verruiming leidt niet tot een te nemen actie en heeft directe doorwerking.

5. Vastleggen van bepalingen voor hoor- en wederhoor

Het is van groot belang voor de acceptatie van onderzoeksresultaten en de aanbevelingen dat rekenkamerrapporten objectief zijn en geen fouten bevatten. In de praktijk passen rekenkamers hoor en wederhoor toe bij de organen van het gemeentebestuur die zijn onderzocht opdat er de mogelijkheid wordt geboden eventuele correcties door te geven voordat het rapport openbaar wordt. Nu de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers richting private partijen verder worden uitgebreid is het van belang dat in alle gevallen de mogelijkheid wordt geboden – in ieder geval aan het gemeentebestuur en andere onderzochte instellingen – om voor de vaststelling en openbaarmaking van de rapporten eventuele fouten te corrigeren. De hoor en wederhoorprocedure wordt met dit

wetsvoorstel daarom in de Gemeentewet geëxpliciteerd. Hierbij wordt gesproken over een “redelijke” termijn.

6. Vertrouwelijkheid van informatie vastleggen

De wetgever heeft er, gelet op de signalen uit de praktijk, voor gekozen om expliciet te regelen dat de rekenkamer mededelingen met vertrouwelijke gegevens en bevindingen wel ter vertrouwelijke kennisneming van de raad kan verstrekken. De rekenkamer kan geen informatie uit stukken waarop door derden geheimhouding is gelegd delen met de raad.

7. Wettelijke verankering van rapportage over de opvolging van aanbevelingen

Door het aangenomen amendement is nu in het wetsvoorstel opgenomen dat het college jaarlijks aan de raad rapporteert of en zo ja op welke wijze aan de aanbevelingen van de Rekenkamer opvolging is gegeven. Nu zijn het veelal de Rekenkamers zelf die dit periodiek via een opvolgingsonderzoek in beeld brengen. Deze bevoegdheid blijft overigens bestaan.

8. Inzicht in benodigd budget voor een effectieve Rekenkamer

De uitwerking van de aangenomen motie gaat ondersteuning bieden bij het bepalen van het budget dat benodigd is voor een effectieve Rekenkamer, passend bij de ambitie van de gemeenteraad.