

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit de
Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Raad voor het Openbaar
Bestuur**

www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

De heer drs. M.M.S. (Michael)
Mekel

T 06-1179 4392
michael.mekel@raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk

2019-0000505784

Uw kenmerk

Datum 23 september 2019

Betreft Gespreksnotitie rondetafelgesprek op 9 oktober 2019 over het
Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers

Geachte leden van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,

Met genoegen biedt de Raad voor het Openbaar Bestuur u zijn gespreksnotitie aan ten behoeve van het rondetafelgesprek op 9 oktober 2019 naar aanleiding van het Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers.

Hoofdboodschap

Ondersteuning van gemeenteraad en Provinciale Staten door decentrale rekenkamers is belangrijk voor een goede decentrale democratie en is een investering waard. De Raad juicht het toe dat de regering decentrale rekenkamers wil versterken en hij vindt het een goede zaak dat het wetsvoorstel voorziet in uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden. Het voorliggende wetsvoorstel stelt de vorm van de decentrale rekenkamer centraal. Volgens de Raad volgt de vorm de functie. Beter zou het zijn als de wetgever de kans benut die het wetsvoorstel biedt om normen te stellen waaraan een decentrale rekenkamer minimaal moet voldoen om goed te kunnen functioneren. Inactieve rekenkamers zijn vooral het gevolg van weinig draagvlak bij het gemeentebestuur (op provinciaal niveau speelt dit minder). De Raad ziet hier een rol weggelegd voor de burgemeester als hoeder van de institutionele verhoudingen.

Inleiding

In een aantal rapporten¹ heeft de Raad geadviseerd over het functioneren van het openbaar bestuur op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Daarin heeft de Raad zich telkens op het standpunt gesteld dat het voor een goed functionerende lokale en provinciale democratie wenselijk is dat het lekenbestuur van gemeenteraad en Provinciale Staten (PS) goede ondersteuning krijgt, onder meer van decentrale rekenkamers. Want goed openbaar bestuur heeft baat bij een behoorlijk functionerend stelsel van *checks and balances* waarvan zij onderdeel uitmaken: geen evenwicht zonder tegenwicht. En decentrale rekenkamers hebben de tijd en ruimte om onderzoek te doen, iets waartoe individuele volksvertegenwoordigers en fracties doorgaans niet in staat zijn. Kortom, decentrale rekenkamers kunnen de informatiepositie van de gemeenteraad en PS ten opzichte van het College met

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wisselwerking* (2015), *15,9 uur* (2016) en *Voor de publieke zaak* (2018).

Datum
23 september 2019
Kenmerk
2019-0000505784

al zijn ondersteunende ambtenaren enorm verbeteren. Volgens de Raad is goede democratie de investering in ondersteuning meer dan waard.

Achtergrond

Met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (2002) is onder meer beoogd de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de gemeenteraad en PS te versterken. De gemeenteraad en PS hebben daartoe een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen zoals het onderzoeksrecht en het recht op ambtelijke bijstand. Daarnaast zijn de rekenkamer(functie) en de griffier geïntroduceerd. Beide ondersteunen de gemeenteraad en PS in hun taak.

Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers

Decentrale rekenkamers spelen een belangrijke rol bij het principe van publieke verantwoording. Het wetsvoorstel moet een oplossing bieden voor drie problemen:

1. In veel gemeenten ontbreekt een rekenkamer(functie) en wordt weinig of geen belang gehecht aan rekenkameronderzoek.
2. Decentrale rekenkamers hebben geen onderzoeksbevoegdheden bij private organisaties waarmee gemeenten inkoop- en contractrelaties hebben.
3. De onderzoeksbevoegdheden inzake privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn niet sluitend.

De Raad juicht het toe dat de regering decentrale rekenkamers wil versterken en hij vindt het een goede zaak dat het wetsvoorstel voorziet in uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden. In deze notitie wil de Raad de wetgever het volgende meegeven.²

Vorm volgt functie

Louis Sullivan (1856-1924) was architect en wordt wel gezien als de grondlegger van het functionalisme, een stroming die tussen 1920 en 1970 van grote invloed was op de bouwkunst. Hij verwoordde de gedachte van het functionalisme met de geveleugelde uitspraak: *form follows function*. Oftewel, men vertrekt altijd vanuit de functie van het gebouw, de vorm volgt dan vanzelf.

Het voorliggende wetsvoorstel draait dit principe om. Uitgangspunt is dat de wijze waarop de rekenkamerfunctie is vormgegeven, bepalend is voor het functioneren. "Omdat de rekenkamerfunctie vormvrij is, bevat de huidige regeling geen waarborgen dat alle gemeenten serieus werk maken van rekenkameronderzoek", zo stelt de regering. Daarom ziet zij "het schrappen van de [vormvrije] rekenkamerfunctie (...) als een noodzakelijke voorwaarde om het rekenkameronderzoek ter ondersteuning van de controlerende taak van de raad in het hele land op een verantwoord niveau te brengen."³

² Deze bijdrage van de Raad richt zich met name op de vragen 4 en 5 zoals verwoord in de uitnodiging van 10 september 2019.

³ Memorie van Toelichting, p. 1.

Datum
23 september 2019
Kenmerk
2019-0000505784

Volgens de Raad zijn rekenkameronderzoeken een goed instrument voor publieke verantwoording. Het onderzoek moet betrouwbaar zijn en de grondslag vormen voor een onafhankelijk oordeel dat als gezaghebbend wordt aanvaard door de gemeenteraad of PS. Het gaat daarbij om de onafhankelijkheid van het onderzoek en niet zozeer om hoe de functie van decentrale rekenkamer wordt ingericht.⁴ Er zijn genoeg voorbeelden van rekenkamercommissies die het goed doen. Omgekeerd kan een gemeentelijke rekenkamer in zwaar weer komen door institutioneel ruw spel van de gemeentelijke politiek, zo bleek uit onderzoek door hoogleraar Paul Frissen naar de Arnhemse bestuurscultuur.⁵ De Raad ziet de vorm dus als een afgeleide van de functie: in welke vorm decentrale rekenkamers zijn gegoten is niet allesbepalend voor het functioneren ervan.

Normen voor goed functioneren

De Raad meent dat het goed zou zijn als de wetgever zich richt op een ondergrens voor decentrale rekenkamers: aan welke normen moet de decentrale rekenkamer – naast onafhankelijkheid van het onderzoek – voldoen om goed te functioneren? Daarbij kan onder meer worden gedacht aan deskundigheid, professionaliteit, betrokkenheid en voldoende budget. Het voorliggende wetsvoorstel adresseert dit niet. Want de beoogde versterking van decentrale rekenkamers richt zich op de vorm, niet op de norm. Het wetsvoorstel zou de kans kunnen benutten om normen te stellen waaraan decentrale rekenkamers minimaal moeten voldoen. Normen die ten goede komen aan de functie die decentrale rekenkamers moeten vervullen. De vorm volgt daarna.

Hoeders van institutionele verhoudingen

Normen voor decentrale rekenkamers alleen zijn niet voldoende voor de aanpak van het onderliggende probleem, namelijk dat sommige gemeentebesturen – College én gemeenteraad – de toegevoegde waarde van een decentrale rekenkamer in twijfel trekken (op provinciaal niveau speelt dit minder). De argumenten daarvoor variëren van onvoldoende aansluiting bij de gemeentelijke (bestuurs)praktijk, te weinig invloed van de gemeenteraad, weinig zichtbaarheid en een niet-dualistische bestuurscultuur.⁶ Het blijkt dat inactieve rekenkamers vooral ontstaan als er weinig draagvlak is bij het gemeentebestuur.

Wordt een decentrale rekenkamer onderwerp van een politieke discussie over draagvlak, dan ontstaat een probleem. Want een decentrale rekenkamer heeft geen stem in het politieke debat, geen *voice*. In die gevallen is zij afhankelijk van steunpilaren in het openbaar bestuur. De Raad denkt daarbij aan de burgemeester (of op provinciaal niveau de Commissaris van de Koning). Hij of zij kan als hoeder van de institutionele verhoudingen toezien op goed bestuur in de gemeente (of de provincie) door de positie van de decentrale rekenkamer te borgen.

⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *De cultuur van dualisering*, maart 2001, p. 18.

⁵ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, *Patronen van politiek. De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*, 2017.

⁶ Zie Memorie van Toelichting, p. 7.

Datum
23 september 2019

Kenmerk
2019-0000505784

Tot slot

De Raad vindt het een goede zaak dat de Tweede Kamer het rondetafelgesprek organiseert. Wij zien dat duizenden decentrale volksvertegenwoordigers zich dag in dag uit met hart en ziel inzetten voor hun gemeente, provincie en waterschap. Zij verdienen een goede ondersteuning zodat na hen ook weer anderen bereid zijn zich voor de publieke zaak in te zetten.

Tijdens het rondetafelgesprek zal dr. Miranda de Vries, lid van de Raad en tevens burgemeester van Etten-Leur, de Raad vertegenwoordigen. We wensen u een informatieve bijeenkomst en veel wijsheid toe.

Hoogachtend,



drs. Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



drs. Rien Fraanje
Secretaris-directeur