
Aan	: West Betuwe Beraad
Van	: raads werkgroep Middelen
Datum vergadering	: 11 juni 2018
Agenda nummer	: 2018-05-7.4
Onderwerp	: Advies over de instelling van een rekenkamer(commissie) voor West Betuwe

Samenvatting:

De raads werkgroep Middelen brengt met dit voorstel advies uit over de invulling van de rekenkamer(functie) voor de nieuwe gemeente West Betuwe. De voorkeur gaat uit naar een rekenkamercommissie, met drie onafhankelijke externe leden die voor een termijn van zes jaar worden benoemd. De raads werkgroep acht het van belang dat aandacht wordt besteed aan het waarborgen van voldoende betrokkenheid van de raad bij het rekenkamerwerk. De raads werkgroep stelt voor de verdere invulling van de rekenkamerfunctie over te laten aan de nieuwe raad van West Betuwe, waarbij het aanbeveling verdient om hieraan in het eerste halfjaar van 2019 uitwerking te geven.

Het advies

- Beslispunt 1 :** In te stemmen met de door de raads werkgroep Middelen uitgesproken voorkeur voor een rekenkamercommissie, bestaande uit drie onafhankelijke leden die voor een termijn van zes jaar worden benoemd, waarbij bijzondere aandacht nodig is voor het waarborgen van de betrokkenheid van de raad bij het rekenkamerwerk;
- Beslispunt 2 :** dit voorstel met de bijbehorende Startnotitie Rekenkamer(commissie) West Betuwe aanbieden aan de raad van de nieuwe gemeente West Betuwe die daaraan in het eerste halfjaar van 2019 verder uitwerking kan geven.

Toelichting voorstel

Inleiding

Volgens het Plan van aanpak raden en griffies brengt de raads werkgroep Middelen advies uit aan het West Betuwe Beraad over de invulling van de rekenkamer(functie) voor de nieuwe gemeente West Betuwe. Dat advies ligt nu voor u.

Vanaf 2006 is het in stand houden van een rekenkamer of rekenkamerfunctie verplicht voor iedere gemeente, als onderdeel van de bekende dualiseringsoperatie. Met deze verplichting heeft de wetgever beoogd de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende functie te versterken. De rekenkamer(commissie) heeft de wettelijke taak onderzoek te doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

Aan de wettelijke verplichting kan op verschillende manieren uitvoering worden gegeven. Bij de keuze voor een rekenkamer die altijd volledig uit externe en onafhankelijke leden bestaat, geldt een vrij gedetailleerd wettelijk kader. Indien de raad niet voor een rekenkamer kiest, is hij volgens de Gemeentewet verplicht om bij verordening regels vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie. In dat geval wordt vrijwel altijd gekozen voor de instelling van een rekenkamercommissie. In zo'n commissie kunnen raadsleden zitting hebben, maar vaak bestaan dergelijke commissies ook geheel of gedeeltelijk uit externen. Bij de vormgeving van een dergelijke commissie bestaat meer vrijheid.

De drie fusiegemeenten hebben in het verleden voor een rekenkamercommissie gekozen, waarbij de uitwerking per gemeente overigens verschilt. Geldermalsen en Neerijnen hebben een volledig externe commissie; in Lingewaal heeft men gekozen voor een commissie met een externe voorzitter en daarnaast drie raadsleden.

De voorkeur van de raads werkgroep Middelen gaat uit naar een rekenkamercommissie, bestaande uit drie externe leden die voor een periode van zes jaar worden benoemd. Een bijzonder aandachtspunt daarbij is dat de betrokkenheid van de raad bij het rekenkamerwerk geborgd moet worden.

De voorkeur van de raads werkgroep wordt in het vervolg van dit voorstel toegelicht. Het is bewust geen "dichtgetimmerd" voorstel, omdat de raads werkgroep van mening is dat het belangrijk is dat de nieuwe raad van West Betuwe zelf bepaalt hoe aan dit onderwerp uitwerking wordt gegeven. Dit onderwerp is volgens de raads werkgroep niet zodanig urgent dat de rekenkamer(commissie) meteen al op 1 januari 2019 in de startblokken moet staan.

Wel verdient het aanbeveling dat de raad van West Betuwe in de eerste helft van 2019 voorziet in de nodige besluitvorming. Dit voorstel en de bijgevoegde Startnotitie Rekenkamer(commissie) West Betuwe bieden daarvoor de nodige handreikingen.

Beoogd effect

Invulling geven aan de rekenkamer(functie) conform de Gemeentewet.

Toelichting voorstel

Argumenten

1 De voorkeur voor een externe rekenkamercommissie

1.1 Toelichting op de voorkeur van de raads werkgroep Middelen

Vooropgesteld wordt dat de keuze voor een externe rekenkamercommissie, met leden die voor een termijn van zes jaar worden benoemd, op het eerste gezicht niet veel verschilt van een rekenkamer. Ook een rekenkamer bestaat volledig uit externe leden, die volgens de Gemeentewet eveneens voor een termijn van zes jaar worden benoemd. De wet laat de gemeenten voorts vrij om het aantal leden te bepalen, zodat hierin ook geen verschil is gelegen tussen de beide varianten.

De keuze voor een rekenkamercommissie biedt naar het oordeel van de raads werkgroep echter meer flexibiliteit om tot een passende invulling te komen voor West Betuwe. De Gemeentewet bevat in vergelijking tot de regels die gelden voor de rekenkamer maar een beperkt aantal voorschriften, waardoor de raad veel vrijheid heeft om de commissie naar eigen inzicht te modelleren. Van belang is ook dat ambtenaren die werkzaamheden verrichten voor een rekenkamer niet tevens werkzaam mogen zijn voor een ander orgaan van de gemeente. Dit betekent concreet dat een griffiemedewerker de ondersteunende rol niet kan invullen. Naar het oordeel van de raads werkgroep brengt deze strikte beperking het risico met zich mee dat de Rekenkamer te weinig voeling houdt met het reilen en zeilen binnen de gemeente en met de daarin levende cultuur en opvattingen.

De onafhankelijkheid van de rapporten en adviezen wordt naar het oordeel van de raads werkgroep voldoende geborgd door het feit dat de voorzitter en de leden onafhankelijk moeten zijn.

1.2 Toekomstige wettelijke ontwikkelingen

In het najaar van 2014 nam de Tweede Kamer een motie aan, waarin werd aangegeven dat met name kleinere gemeenten over een niet of nauwelijks functionerende rekenkamerfunctie beschikten. De motie riep de minister op om met een actieplan te komen.

Medio 2015 gaf de minister in het Actieplan lokale rekenkamers aan dat hij alle gemeenten wilde verplichten om een onafhankelijke rekenkamer in het leven te roepen. Dat kon bijvoorbeeld ook via het instellen van een gemeenschappelijke rekenkamer, maar een rekenkamercommissie zou niet langer tot de mogelijkheden behoren. Daarnaast moest geïnvesteerd worden in het verbeteren van de kwaliteit van het rekenkamerwerk en moesten andere onderdelen van de gemeente beter worden geïnformeerd over het belang van de rekenkamer.

Tijdens de parlementaire behandeling van deze plannen was de nodige kritiek te horen. Zo zouden de plannen teveel inbreuk maken op de autonome positie van gemeenten en werden rekenkamercommissies onnodig in de ban gedaan. Ook de VNG heeft zich in juni 2016 in een reactie op het Actieplan achter deze kritiek geschaard.

Daarna werd het een tijdje stil, maar uit de beantwoording van Kamervragen door minister Ollongren blijkt dat het kabinet het Actieplan nog wil uitvoeren en daarbij nog steeds op de lijn zit van een verplichte rekenkamer, maar wel met ruimte voor 'lokaal maatwerk en differentiatie'. Medio april 2018 is een werkgroep van start gegaan, onder voorzitterschap van de burgemeester van Lelystad, die eind 2018 advies zal uitbrengen over de vraag hoe de rekenkamerfunctie kan worden versterkt..

Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk in hoeverre deze ontwikkelingen daadwerkelijk gaan leiden tot een verplichte rekenkamer en wat daarbij dan de ruimte zal zijn voor de beloofde differentiatie. Als die verplichting er komt, dan zal aan de gemeenten naar verwachting een overgangstermijn worden geboden om daaraan te voldoen.

De raads werkgroep acht deze ontwikkelingen hoe dan ook op dit moment nog te weinig concreet om daar al op te anticiperen. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de voorkeursvariant die de raads werkgroep voor ogen staat naar verwachting relatief eenvoudig omgevormd kan worden naar een rekenkamer.

1.3 Het waarborgen van de betrokkenheid van de gemeenteraad

De raads werkgroep acht het van belang dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de raad betrokken wordt bij het rekenkamerwerk. Daarbij moet vooropgesteld worden dat uiteraard voorkomen moet worden dat rapporten politiek worden “gekleurd” of dat het functioneren van de rekenkamercommissie onderwerp wordt van politiek debat. Gelet op de onafhankelijkheid, moet uitgangspunt zijn dat het aan de rekenkamercommissie zelf is om uiteindelijk te bepalen wat de te onderzoeken onderwerpen zijn, hoe de onderzoeken worden uitgevoerd en tot welke conclusies en aanbevelingen zij leiden. Een goede rekenkamercommissie moet in de visie van de raads werkgroep echter ook voeling houden met de gemeenteraad en de raad aangesloten houden bij haar werkzaamheden. Dat vergt meer dan alleen het houden van een presentatie als een onderzoeksrapport wordt opgeleverd.

Er zijn verschillende manieren om aan die betrokkenheid van de raad invulling te geven. Een veelgebruikte manier is de instelling van een klankbordgroep, waarin raadsleden zitting hebben en waarin periodiek overleg wordt gevoerd over zaken als de selectie van onderwerpen, de jaarplannen en onderzoeksopzet, de stand van zaken van de lopende onderzoeken e.d. In aanvulling daarop kan bijvoorbeeld bij de start van een onderzoek een overleg met de raad worden gevoerd over het onderzoeksplan. Een dergelijke werkwijze wordt gevolgd voor de gemeenschappelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland. Ook in Haarlemmermeer heeft men in de verordening vastgelegd dat er een klankbordgroep met raadsleden fungeert, zonder daarbij overigens aan te geven wat precies de gespreksonderwerpen zijn voor de periodieke klankbordsessies. Denkbaar is ook dat periodiek een themabijeenkomst of een brainstormsessie met de raad wordt georganiseerd.

Er zijn kortom in den lande verschillende voorbeelden waaruit de raad van West Betuwe inspiratie kan putten om de raadsbetrokkenheid naar eigen inzicht vorm te geven.

1.4 Het aantal leden en de benoemingstermijn

De voorkeur van de raads werkgroep gaat uit naar een commissie die uit drie leden bestaat. Een dergelijke omvang biedt voldoende mogelijkheden om voldoende expertise in huis te halen waarbij bedacht moet worden dat onderzoekscapaciteit in voorkomende gevallen ook extern kan worden ingehuurd. De raads werkgroep is geen voorstander van het zogenaamde directeursmodel, waarin sprake is van een eenhoofdige rekenkamer(commissie). Het rekenkamerwerk wordt dan teveel afhankelijk van het functioneren van één persoon en een collegiale samenstelling biedt in dat opzicht dan ook een duidelijke meerwaarde. Ook een gemeenschappelijke rekenkamercommissie, op grond van een samenwerkingsovereenkomst of gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten, heeft niet de voorkeur.

De raads werkgroep is van mening dat het de voorkeur verdient de voorzitter en de leden van de commissie voor een termijn van zes jaar te benoemen. Bij de keuze voor een rekenkamer is een dergelijke termijn zelfs verplicht. De achtergrond daarvan is dat de benoeming van de leden hierdoor losgekoppeld wordt van de vierjaarlijkse raadcycclus, waarmee voorkomen wordt dat benoemingen een politieke lading krijgen. In het kader van de gewenste onafhankelijkheid, lijkt het de raads werkgroep goed om hierbij aan te haken.

1.5 Andere relevante onderwerpen

Naast het bovenstaande zal er nog een aantal andere zaken geregeld moeten worden rond de invulling van de rekenkamerfunctie. In de bijgevoegde Startnotitie wordt wat uitgebreider ingegaan op onderwerpen als het budget voor de rekenkamercommissie, de honorering van de leden, de ambtelijke ondersteuning e.d. Natuurlijk moet een en ander ook worden uitgewerkt in een verordening.

De raads werkgroep stelt voor om de invulling van de genoemde onderwerpen over te laten aan de raad van West Betuwe. Wel is de raads werkgroep van mening dat het voor de hand ligt om voor de commissie een substantieel bedrag uit te trekken van € 35.000 - € 50.000 per jaar (inclusief eventuele externe inhuur van onderzoekscapaciteit en honorering van de leden, maar exclusief de kosten van ambtelijke ondersteuning). De honorering van de commissieleden zou moeten aansluiten bij hetgeen in den lande gebruikelijk is.

Voor wat betreft de benodigde ambtelijke ondersteuning kan worden uitgegaan van een bandbreedte tussen 0,15 tot 0,30 fte. Het lijkt de raads werkgroep verstandig om de functionaris bij de griffie te positioneren, zodat ook de eventuele vervanging vanuit de griffie kan plaatsvinden. Zoals eerder opgemerkt, is het niet nodig dat de functionaris verder geen andere werkzaamheden voor de raad verricht.

De raads werkgroep merkt nog op dat zowel het benodigde budget als de formatie sterk afhankelijk zijn van de output die de raad van de rekenkamercommissie verwacht. Denkbaar is dat de (beoogde) leden van de rekenkamercommissie bij de invulling van deze onderwerpen worden betrokken.

2. De verdere invulling is aan de raad van West Betuwe

2.1 Geen rekenkamervacuüm laten ontstaan

In het rapport "De staat van de rekenkamer" uit 2013 van StiBaBo wordt geconstateerd dat rond herindelingen vaak een rekenkamervacuüm ontstaat. Gemeenten stoppen soms al enige tijd voor de herindeling met rekenkameractiviteiten en het duurt na de herindeling soms jaren voordat het rekenkamerwerk weer wordt opgepakt.

De raads werkgroep is van mening dat dit moet worden voorkomen. Het beleid zal na de herindeling aan grote veranderingen onderhevig zijn en een rekenkamercommissie kan een belangrijke rol vervullen waar het gaat om de kaderstelling en de controle. Anderzijds is de invulling van de rekenkamerfunctie naar haar oordeel ook weer niet zo urgent dat de raad van West Betuwe meteen in zijn eerste vergadering een verordening moet vaststellen. Het nadeel daarvan is dat de raad van West Betuwe dan niet in staat gesteld wordt om zelf actief mee te denken over de gewenste invulling, terwijl hier naar het oordeel van de raads werkgroep bij uitstek een taak voor de nieuwe raad ligt. Ter voorkoming van een vacuüm ligt het voor de hand die taak in het eerste halfjaar van 2019 op te pakken.

Kanttekeningen

Het is van belang de ontwikkelingen rond de uitvoering van het Actieplan lokale rekenkamers nauwlettend te volgen. Vooralsnog wordt niet verwacht dat de voorkeur voor de in dit voorstel genoemde variant hierdoor wijziging zal ondergaan.

Bedrijfsvoering

Niet van toepassing.

Financieel

Dit voorstel heeft op dit moment nog geen financiële consequenties.

P&O

Op dit moment zijn er nog geen personele consequenties. Die zullen medio 2019 wel ontstaan (0,15 tot 0,30 fte).

Communicatie

Extern is er op dit moment nog geen communicatie nodig.

Juridische zaken

De voorgestelde invulling van de rekenkamerfunctie voldoet aan de huidige Gemeentewet.

Bijlagen

1. Startnotitie rekenkamer(commissie) West Betuwe

Agendanummer : 2018-05-7.4

Het West Betuwe Beraad;

Gelezen het voorstel;

Gehoord de beraadslagingen in de raadwerkgroep Middelen van 14 mei 2018;

Besluit:

- a. In te stemmen met de door de raadswerkgroep Middelen uitgesproken voorkeur voor een rekenkamercommissie, bestaande uit drie onafhankelijke leden die voor een termijn van zes jaar worden benoemd, waarbij bijzondere aandacht nodig is voor het waarborgen van de betrokkenheid van de raad bij het rekenkamerwerk;

- b. dit voorstel met de bijbehorende Startnotitie Rekenkamer(commissie) West Betuwe aanbieden aan de raad van de nieuwe gemeente West Betuwe die daaraan in het eerste halfjaar van 2019 verder uitwerking kan geven.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 11 juni 2018

, voorzitter

, secretaris