

RUIJME! VOOR EEN REKENKAMER GEMEENTE HET HOGELAND

Inleiding

De (raadseigen) projectgroep rekenkamer adviseert over de inrichting van de rekenkamer(-functie) van de nieuw te vormen gemeente Het Hogeland. De projectgroep heeft hiertoe gesproken met de voorzitters van de rekenkamers van de gemeente Bedum en de gezamenlijke rekenkamer Het Hoogeland (samenwerking van de gemeenten Winsum, De Marne en Eemsmond). Vervolgens zijn de hier opgehaalde ervaringen gespiegeld aan de ervaringen van de heer prof. dr. M. Herweijer.

Samenstelling projectgroep

De projectgroep rekenkamer bestaat uit de raadsleden Voskuil (SP, Eemsmond), Steenman (Groenlinks, De Marne), Jonkman (VVD, Winsum) en Koster (CDA, Bedum). De projectgroep is door griffier Reijsoo (Bedum) ondersteunt, deze rol is later waargenomen door -waarnemend- griffier Kastermans (Bedum).

1. CONTEXT

In dit onderdeel wordt een beeld geschetst van het object van advies: de rekenkamer. Daarna wordt ingegaan op landelijk politiek relevante omstandigheden. Ten slotte wordt beschreven op welke wijze de huidige gemeenten de rekenkamer hebben ingericht.

1.1 Het object van advies: de rekenkamer

Hoofdstuk IVa en IVb van de Gemeentewet bevatten de plicht om een rekenkamer in te stellen of in ieder geval regels vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie.

De rekenkamer is een in de Gemeentewet geregelde institutie (art. 81a e.v. Gemeentewet). Een belangrijk kenmerk is dat raadsleden geen zitting mogen hebben in een rekenkamer (artikel 81f lid 1 sub k Gemeentewet). Mocht de gemeenteraad ervoor kiezen om geen rekenkamer in te stellen, dan dient de raad bij verordening regels vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie (art. 81oa Gemeentewet). De gemeenteraad heeft een ruime beleidsvrijheid bij de invulling van de rekenkamerfunctie. Dat betekent dat voor de invulling van de rekenkamerfunctie gekozen kan worden voor een instelling mét of zonder raadsleden. Ook een rekenkamer met uitsluitend raadsleden behoort tot de mogelijkheden.

Hoewel er juridisch een onderscheid is te maken tussen de rekenkamer en de rekenkamerfunctie, wordt in dit voorstel het object van advies aangeduid onder de term 'rekenkamer'. Dit komt de leesbaarheid van het voorstel ten goede.

De taakstelling van de rekenkamer is in alle gevallen dezelfde: onderzoek doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (art 182 lid 1 Gemeentewet). In de parlementaire geschiedenis wordt deze taak samengevat als het 'bijdragen aan het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad'.

1.2 Landelijke ontwikkelingen

Op 7 juli 2015 heeft toenmalig minister Plasterk van het Ministerie van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om de rekenkamerfunctie te schrappen uit de Gemeentewet (Kamerstukken II 2104-2015, 34 000, nr. 54, p. 3). Het gevolg is dat gemeenten verplicht worden om een rekenkamer in te stellen. Dit voornemen is het gevolg van onderzoek, waaruit kan worden afgeleid dat in een aantal gemeenten de rekenkamerfunctie nauwelijks functioneert (Berenschot 2015). Deze gemeenten hebben een 'slapende' rekenkamer, met een 'controlegat' in de horizontale verantwoordingsstructuur tot gevolg (Kamerstukken II 2014-2015, 34000, nr. 54, p.3). Het voorstel van minister Plasterk heeft tot gevolg dat raadsleden geen zitting meer kunnen nemen in een rekenkamer. De thans zittende regering heeft hierover nog geen stelling genomen.

1.3 Rekenkamers van de huidige gemeenten

De gemeenten Eemsum, Winsum en De Marne hebben sinds 2006 een gezamenlijke rekenkamer: rekenkamercommissie Het Hoogeland. Hierin hebben een drietal externe leden zitting. Het onderzoek wordt vaak uitgevoerd door externe bureaus. De rekenkamercommissie verbindt vervolgens conclusies en aanbevelingen aan het onderzoek en rapporteert die aan de gemeenteraad. De afstemming tussen de gemeenteraad en de rekenkamer Het Hoogeland vindt plaats via de auditcommissie (Winsum, De Marne) en via de rekeningcommissie Eemsum. De rekenkamer wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris via de griffie.

De gemeente Bedum heeft sinds 2006 een eigen rekenkamercommissie. Deze rekenkamer kent een gemengde samenstelling: er is sprake van een onafhankelijke voorzitter en alle fracties in de gemeenteraad hebben een raadslid afgevaardigd. De rekenkamer wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris via de griffie.

2. ADVIES

In dit onderdeel wordt het advies van de projectgroep beschreven. De projectgroep geeft een advies over de vorm en samenstelling van de rekenkamer, de wijze van afstemming met de gemeenteraad, de mate waarin en de wijze waarop er een ambtelijk secretaris is gewenst, over het budget en tenslotte over de periode direct na 1 januari 2019.

2.1 Onafhankelijkheid

De projectgroep adviseert: een rekenkamer met externe leden.

De commissie acht de onafhankelijkheid van de rekenkamer van groot belang. Door een rekenkamer in te stellen met uitsluitend externe leden is geborgd dat politieke belangen geen rol spelen bij de totstandkoming van de onderzoeksagenda en keuze voor onderzoeksonderwerpen.

Vervolgens constateert de commissie dat de nieuwe gemeente Het Hogeland ruim 48.000 inwoners heeft. Dit is een gemeente van grote omvang. Een aanname van de projectgroep is dat de gemeenteraadsleden een (groot) gedeelte van de tijd willen investeren in het leggen van contact met de inwoners. De projectgroep onderbouwt deze aanname primair vanuit de rol van volksvertegenwoordiger, subsidiair vanwege het leren kennen van de nieuwe gemeente en tertiair vanuit het herontdekken van de rol van de volksvertegenwoordiger in een gemeente met grotere omvang. Zitting nemen in de rekenkamer vraagt een tijdsinvestering die -mogelijk- ten koste gaat van de tijd voor contact met inwoners.

De gemeenten Winsum, De Marne en Eemsum hebben -recentelijk- goede ervaringen opgedaan met een externe commissie. Het heeft de projectgroep derhalve bevreemd dat juist de rekenkamercommissie Het Hoogeland adviseerde om een gemengde commissie in te stellen. Tijdens het hierover gevoerde gesprekken met de voorzitter is de projectgroep niet overtuigt geraakt van dit advies. De voorzitter van de rekenkamer Bedum heeft geadviseerd een rekenkamer met externe leden in te stellen en heeft dit, naar het oordeel van de projectgroep, kunnen staven met aannemelijke en te billijken argumenten.

Ten slotte valt nog te wijzen op landelijke politieke ontwikkelingen. Hoewel de huidige regering nog geen stelling heeft genomen rondom de mogelijkheid om de rekenkamerfunctie uit te oefenen (en daarmee mogelijk raadsleden te weren uit de rekenkamer) is de voorgestelde samenstelling wel in lijn met de gewenste ontwikkeling. Dit betekent dat een eventuele wetswijziging rondom de samenstelling van de rekenkamer een minder ingrijpend gevolg heeft voor de gemeente Het Hogeland.

2.2 Samenstelling

De projectgroep adviseert: een rekenkamer met vier onafhankelijke leden.

De projectgroep acht het van belang om vier onafhankelijke leden te benoemen met verschillende aandachtsgebieden. Dit betreft een voorzitter en drie andere leden, waarbij de voorzitter in functie wordt benoemd.

Wij adviseren te streven naar een combinatie van de volgende expertises en ervaringsgebieden binnen de rekenkamer, waarbij een lid specifiek een expertise, dan wel een combinatie van expertises kan inbrengen:

- Bestuurskundige / bestuurlijke expertise
- Bedrijfskundige expertise
- Juridische expertise
- Financiële expertise

Het is daarbij randvoorwaardelijk te achten dat de leden ervaring hebben met het doen van onderzoek. Daarnaast is het van belang dat er voldoende kennis en inzicht is in het brede veld dat de gemeente bestrijkt (zowel de harde als zachte sector). Ten slotte wijst de commissie op ervaring met het voeren van regie over een onderzoek dat door een gecontracteerd onderzoeksbureau wordt uitgevoerd. Samengevat is het van belang dat de onafhankelijke leden worden geworven op basis van expertises en ervaring, zowel in de breedte als in de diepte. Waarbij de commissie sterk de voorkeur uitspreekt voor een evenredige verdeling qua sekse in de rekenkamer.

In het licht van bovenstaande acht de projectgroep het aangewezen om een externe wervingsronde te starten voor de bemensing van de rekenkamer. Daarnaast adviseert de projectgroep een maximum te stellen aan de nevenfuncties van de te benoemen leden in andere rekenkamers. Naar het oordeel van de projectgroep zou dit moeten worden gemaximeerd tot twee andere rekenkamers naast rekenkamer Het Hogeland. Ten slotte adviseert de projectgroep het niet toe te staan dat de leden zelf onderzoek uitvoeren. Wel kan de rekenkamer zelf vooronderzoek doen, de commissie adviseert dit onderdeel te laten uitmaken van de functie (en dit niet afzonderlijk te vergoeden). Dit geldt eveneens voor het schrijven van een oplegnotitie bij een onderzoeksrapport en de presentatie in de gemeenteraad van het onderzoeksbevindingen. Voorgaande aanbevelingen dragen, naar het oordeel van de projectgroep, bij aan een integere rekenkamer.

2.3 Afstemming met de gemeenteraad

De projectgroep adviseert: formele afstemming middels de Audit Committee, periodieke afstemming met de gemeenteraad als geheel.

De projectgroep ziet afstemming met de gemeenteraad als cruciaal onderdeel van het functioneren van de rekenkamer. De rekenkamer kan op verzoek van de raad een onderzoek instellen (art. 182 lid 2 Gemeentewet). Dit impliceert dat de rekenkamer ook zelfstandig de keuze voor een onderzoek kan maken, dan wel een verzoek tot het doen van een onderzoek door de raad naast zich neer kan leggen. Er dient daarom een zekere mate van congruentie te bestaan tussen de onderzoeksagenda van de rekenkamer en de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Het is immers de gemeenteraad die op basis van de onderzoeksbevindingen van de rekenkamer beslissingen moet nemen.

De projectgroep adviseert derhalve tot een periodieke formele afstemming met de gemeenteraad als geheel, hiermee wordt geborgd dat de rekenkamer onderzoeken doet die worden gewenst en die uiteindelijk doorwerking (*er bestaat geen eenduidige definitie van doorwerking, hier wordt doorwerking in de meest breedste zin des woords bedoeld: maatschappelijk effect*) hebben.

Formele afstemming dient plaats te vinden met de Audit Committee. Geadviseerd wordt de Audit Committee periodiek het functioneren van de rekenkamer te laten evalueren.

2.4 Ondersteuning rekenkamer

De projectgroep adviseert: ter ondersteuning van de rekenkamer een ambtelijk secretaris, functioneel ondergebracht bij de griffie.

Door de projectgroep is in beeld gebracht welke ondersteuning nu wordt geboden aan de rekenkamer. De projectgroep constateert allereerst dat de noodzakelijke ondersteuning aan de rekenkamer meer behelst dan uitsluitend secretariële taken. Het is van belang dat de ambtelijk secretaris ervaring en feeling heeft met onderzoek, dit vraagt specifieke kwaliteiten.

Door het onderbrengen van de ambtelijk secretaris bij de griffie wordt deze rol geborgd en belegd.

Formeel wordt de ambtelijk secretaris daarmee ondergebracht bij de griffie, materieel en werkinhoudelijk is de ambtelijk secretaris uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de rekenkamer. De projectgroep adviseert 0,33 fte, schaal 10, hiervoor te reserveren bij de griffie in de vorm van de functie secretaris rekenkamercommissie. Dit is in overeenstemming met de notitie “taken en formatie griffie gemeente Het Hogeland” van de betreffende projectgroep. De invulling van de functie zal bij voorkeur in overleg met de rekenkamer moeten geschieden.

Ten slotte wijst de projectgroep op de samenwerking met het college en het ambtelijk apparaat. De rekenkamer heeft een wettelijke grondslag tot toegang tot alle gegevens en inlichtingen van het gemeentebestuur die zij ter vervulling van haar taak nodig acht (art. 183 gemeentewet). Het is van belang dat het college en de rekenkamer goed samenwerken, de projectgroep adviseert te investeren in een goede relatie.

2.5 Onderzoeksbudget

De projectgroep adviseert: €1,- per inwoner beschikbaar te stellen voor onderzoek.

Voor het functioneren van de rekenkamer is een budget nodig voor het doen van onderzoek. Een onderzoek naar het budget van rekenkamers met een vergelijkbare aantal te bedienen inwoners leidt tot de opvatting van er €1,- per inwoner per jaar dient te worden gereserveerd voor het uitvoeren van onderzoek. Dit is dus vrij van vergoeding voor de onafhankelijke leden. Het bedrag van €1,- dient jaarlijks te worden geïndiceerd (rekening houdend met de gemiddelde prijsstijging).

2.6 Periode direct na 1 januari 2019

De projectgroep adviseert: start met werven nieuwe commissie na 1 januari 2019.

Van belang wordt geacht om tijdens de eerste vergadering van de gemeenteraad de Verordening op de uitoefening van de rekenkamerfunctie vast te stellen. De projectgroep adviseert vervolgens een vertegenwoordiging van de nieuwe gemeenteraad te belasten met de werving en selectie van de voorzitter en de leden.

De projectgroep heeft overwogen of er al voor de herindelingsdatum een werving kan plaatsvinden door de huidige gemeenteraden maar overweegt dat het, vanwege de zuiverheid, beter kan worden overgelaten aan de nieuwe gemeenteraad Het Hogeland.

Vervolg

Na instemming door uw raadsklankbordgroep wordt de projectgroep harmonisatie regelingen verzocht tot het opstellen van een concept verordening, overeenkomstig voorgaande visie. De projectgroep verklaart zich bereid de Verordening van een advies te voorzien. Na het vaststellen van de Verordening acht de commissie de opdracht afgerond en heft de projectgroep zich op.

Mei 2018

De projectgroep inrichting rekenkamer

D. Voskuil

H. Jonkman

P. Steenman

H. Reijsoo

H. Kastermans

B.P. Koster

Namens deze:

B.P. Koster, voorzitter projectgroep inrichting rekenkamer