

Rekenkamerbrief aan de gemeenteraden van Kapelle, Vlissingen en Middelburg

8 januari 2020

Geachte raadsleden,

In november 2018 heeft het bestuur van de Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG) een rapport uitgebracht over de samenwerking met gemeenschappelijke regelingen (GR-en). Het rapport heet *"Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland"*. Er is een toelichting op dit rapport gegeven voorafgaand aan de regionale commissie van 5 juni 2019 in het gemeentehuis van Vlissingen en op 20 november 2019 in het Stadskantoor te Goes voor de Bevelandse gemeenten.

De Rekenkamers van Kapelle, Vlissingen en Middelburg (hierna: Rekenkamer) hebben een aantal opmerkingen over het nieuwe rapport. Deze opmerkingen komen voort uit een aantal ontwikkelingen in de wetgeving die volgens ons niet los kunnen worden gezien van de inhoud van het recente rapport van de VZG.

Eenzijds gaat het over de ontwikkelingen ten aanzien van de sturing op samenwerkingsverbanden door gemeenteraden. Dit sturingsvraagstuk krijgt een plek in de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen.

Anderzijds is een wetsvoorstel over de rol van de rekenkamers ingediend, de Wet versterking decentrale rekenkamer. Daarin worden gemeenten en provincies verplicht een rekenkamer volgens wettelijk model in te stellen. Daarnaast worden enkele onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers uitgebreid.

Deze ontwikkelingen in de wetgeving naast het recente VZG-rapport gelegd hebbende, willen wij onze bevindingen en conclusies via deze rekenkamerbrief onder uw aandacht brengen.

Sturen door gemeenteraden op samenwerking

De leden van de Rekenkamer horen regelmatig van raadsleden dat ze het moeilijk vinden het overzicht te houden over de vele samenwerkingsverbanden, en dan met name de GR-en. Zij geven aan dat ze het lastig en soms onmogelijk vinden te sturen op taken die op afstand worden uitgevoerd.

De VZG heeft de problematiek rondom GR-en voor raadsleden in een vroeg stadium onderkend en heeft al in 2007 de Werkgroep Verbonden Partijen samengesteld. In opdracht van de VZG heeft deze werkgroep in 2009 en 2015 rapporten opgesteld die aanbevelingen geven over de samenwerking tussen de gemeenten en verbonden partijen. Deze twee rapporten maken bij alle Zeeuwse

gemeenten integraal deel uit van het beleid “verbonden partijen”. De Rekenkamer heeft deze rapporten altijd als normenkader gebruikt bij haar onderzoeken.

De werkgroep heeft in november 2018 het nieuwste VZG-rapport “*Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland*” uitgebracht. Dit rapport heeft als doel de onderlinge samenwerking te verbeteren tussen de opdrachtgever (gemeente) en de opdrachtnemer (GR). Waar eerder werd gesproken over aanbevelingen, zijn nu afspraken voor de samenwerking opgenomen.

Het VZG-rapport in relatie tot landelijke ontwikkelingen

Vanuit de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden zien wij de volgende landelijke ontwikkelingen:

- A. Als het gaat over sturing heeft de Raad voor Openbaar Bestuur in 2015 voor de minister van Binnenlandse Zaken een aantal adviezen uitgebracht ten aanzien van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. In het tweede advies van december 2015 is er op gewezen dat er tijd en energie in gestoken moet worden om de gemeenteraden meer invloed te geven op de werkzaamheden van de samenwerkingsverbanden.¹
- B. De Raad van State heeft al in 2016 in de beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen aangegeven, dat er een noodzaak is voor meer regionale samenwerking. Hoewel deze noodzaak zeker aanwezig is, kan dat mogelijke nadelige gevolgen voor de democratische sturing en uiteindelijk ook de democratische legitimatie opleveren.²
- C. In zowel het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) als de brief van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties van 29 juni 2018 is een actieve rol weggelegd voor de gemeenteraad, meer dan in de huidige wet. Het briefhoofd van de brief van 29 juni 2018 luidt dan ook “**Versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen**”. Ook is er een grotere rol weggelegd voor de raadsgriffier.³
- D. In oktober 2019 is het wetsvoorstel ‘Wet versterking decentrale Rekenkamers’ ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel breidt de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers

¹ Zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/01/20/democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden/> / Adviesbrief Raad voor Openbaar Bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Probleemverkenning*, 20 januari 2015 en <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking/> / Advies, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, 16 december 2015

² Zie: <https://www.raadvanstate.nl/@64190/w04-15-0367/> / Advies Raad van State, *En nu verder!*, 30 september 2016, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12

³ Zie: Kamerbrief Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen*, 29 juni 2018 en <https://www.internetconsultatie.nl/democratischelegitimatiegemeenschappelijkeregelingen>

uit. Deze wetswijziging is een noodzakelijke voorwaarde voor gedegen rekenkameronderzoek in elke gemeente ter ondersteuning van de gemeenteraad.⁴

E. De denktank van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (en RAADSLIDNU.NL) zegt in 2018:

...“De gemeenschappelijke regelingen en hun bereik nemen hand over hand toe. Gemeenteraden komen hierop vaker op achterstand, de materie is complex, het greep houden op samenwerkingsverbanden via gemeentelijke mandaat is lastig. Raadsleden laten de afgelopen jaren steeds vaker hun onvrede over gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden horen”...

Conclusies Rekenkamer

1. De Rekenkamer vindt van de onder A t/m E aangehaalde onderwerpen niets terug in het VZG-rapport van 2018. Het zou kunnen dat het wetsvoorstel onder D bij het opmaken van het rapport in 2018 nog te prematuur was, maar bij navraag bij de Werkgroep Verbonden Partijen in november 2019 was men er niet van op de hoogte.
2. De Zeeuwse gemeenteraden hebben het rapport van 2015 vastgesteld, maar zijn onvoldoende betrokken bij de actualisering van het nieuwe rapport 2018 dat in november 2018 is uitgebracht. Zo heeft er geen duidelijke consultatie plaatsgevonden bij de raadsleden. Ook hebben we geen evaluatie van het rapport van 2015 aangetroffen. Daardoor lijkt het dat er bij de actualisatie weinig aandacht is besteed aan de democratische legitimiteit.
3. In het rapport van 2018 wordt er minimaal aandacht besteed aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad bij GR-en. We zien een uitbreiding van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Het afsluiten van DVO's is een uitvoerende taak van het college en niet direct een kaderstellende rol van de gemeenteraad, waardoor de sturingsmogelijkheden van de raad worden beperkt.
4. In het VZG-rapport van 2015 wordt nog een prominente taak ingeruimd voor de rekenkamers. We constateren dat dit in het rapport van 2018 wezenlijk veranderd is. Wel wordt in dit rapport een belangrijke taak bij de controllers neergelegd als het gaat over de controlerende rol. In het rapport van 2018 wordt op pagina 15 terecht gesteld dat de Gemeentewet ook van toepassing is op GR-en. De uitleg in het rapport is, dat het Dagelijks Bestuur periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur.

⁴ Zie: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK009591>

5. Wat echter opvalt in het VZG-rapport van 2018, is wie welke onderzoeken uitvoert. Doeltreffendheidsonderzoeken zijn volgens het VZG-bestuur **politieke onderzoeken** en behoren tot de taak van de Rekenkamer. De doelmatigheidsonderzoeken worden uitgevoerd door de controllers van de deelnemende gemeenten, omdat zij daartoe toegerust zijn, zo stelt het VZG-bestuur in het rapport.

De Rekenkamer constateert dat het VZG-rapport 2018 een onjuist beeld schetst van de taken van de rekenkamer. De Gemeentewet is duidelijk over de taken van de rekenkamer. Ook heeft de VNG in een duidelijke en leesbare "Handleiding Rekenkamer" een schets gegeven van de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer:

...“In de Gemeentewet staat dat de rekenkamer de gemeenteraad moet ondersteunen bij zijn kaderstellende en controlerende taak. De rekenkamer moet ook een bijdrage leveren aan de publieke verantwoording over het gevoerde bestuur aan de inwoners van de stad. Daarom zijn rekenkamerrapporten altijd openbaar. De rekenkamer moet van de wet onderzoek doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur.”...

6. De Rekenkamer constateert dat er landelijk op diverse fronten wettelijk gewerkt wordt om de democratische legitimiteit van de gemeenteraden bij GR-en te vergroten en de rekenkamers een actievere rol bij GR-en te laten uitvoeren.

Kortom

In het VZG-rapport van 2018 "Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland" wordt onvoldoende aandacht gegeven aan de democratische legitimiteit van de gemeenteraad en een onjuist beeld geschetst van de wettelijke taken van de rekenkamer. Daarbij zijn de huidige ontwikkelingen over sturen op samenwerkingsverbanden en de versterking van decentrale rekenkamers die in de vorm van wetsvoorstellen zijn ingediend niet in het recente VZG-rapport meegenomen.

De Rekenkamer stelt vast dat het VZG-rapport van 2018 "Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland" slechts ter kennisgeving is aangeboden aan de gemeenteraden.

Aanbeveling

Wij bevelen aan het VZG-rapport in uw raad(scommissie) te bespreken, met als doel de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten opzichte van GR-en te versterken in plaats van te verarmen. De Rekenkamer biedt aan u hierin actief te adviseren opdat u als raad meer grip krijgt op de beheersing van de GR-en.