

Vergaderjaar 1999–2000

24 479

Herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 1999

Op 23 november jl. vond naar aanleiding van het algemeen overleg op 13 oktober 1999 over de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer een debat plaats in de Tweede Kamer. Tijdens dit debat is door de leden Vendrik, De Haan en Van Walsem een motie ingediend, waarin de regering wordt gevraagd de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer terzake van specifieke uitkeringen op hetzelfde niveau te brengen als ten aanzien van de overige uitgaven van het Rijk (Kamerstukken II 1999/2000, 24 479, nr. 7). De Minister van Financiën heeft naar aanleiding hiervan toegezegd dat nog eens schriftelijk zal worden uiteengezet waarom een zodanige uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet past in onze staatsrechtelijke verhoudingen. Deze brief, die ik u mede namens de Minister van Financiën aanbied, dient ter nakoming van die toezegging.

De wens om de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van specifieke uitkeringen door decentrale overheden uit te breiden tot onderzoek bij gemeenten en provincies ter plaatse beziet de regering in het licht van de Nederlandse constitutionele verhoudingen. Het Nederlandse staatsbestel laat zich karakteriseren als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De Grondwet, de Gemeentewet en de Provinciewet verzekeren de autonomie van de decentrale overheden. De in onze constitutionele verhoudingen verankerde autonomie verzekert dat gemeenten en provincies, als volwaardige bestuurslagen met een eigen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, binnen het door de Grondwet en de wet gestelde kader een meer of minder ruime marge hebben de inhoud van hun taak zelf vast te stellen, de prioriteiten te bepalen en de verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering, met inbegrip van de financiering daarvan te dragen. Ook indien taken in medebewind worden uitgeoefend bestaan deze eigen verantwoordelijkheid en de daarbij horende bevoegdheden. Gemeenten en provincies zijn derhalve primair zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van hun bestedingen en de controle op hun uitgaven, ongeacht de vraag of de

uitgaven worden bekostigd uit de eigen middelen, de algemene uitkering (het gemeente- of provinciefonds) of een specifieke uitkering. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ervoor verantwoordelijk dat de inrichting van het decentrale bestuur zodanig is dat checks en balances op het niveau van de decentrale overheid zijn gewaarborgd, ook voor wat betreft het financiële beheer.

In relatie tot de constitutionele verhoudingen geldt ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid terzake van specifieke uitkeringen het volgende. De ministeriële verantwoordelijkheid voor specifieke uitkeringen betreft allereerst de adequate inrichting van de specifieke uitkeringsregeling alsmede de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitkering aan de desbetreffende gemeenten en provincies. Voorts dient de minister zich – gegeven de eigen bevoegdheden van het gemeente- dan wel provinciebestuur zoals die in de specifieke uitkeringsregeling tot uiting komen – te vergewissen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de gemeentelijke en provinciale bestedingen. Daarbij maakt de minister zoveel mogelijk gebruik van de uitkomsten van de werkzaamheden die de in opdracht van de decentrale overheden fungerende accountants al hebben verricht (single-auditbeleid). Om zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen zal de minister kwaliteitseisen stellen aan de verantwoordings- en controle-informatie die de gemeenten en provincies bij het ministerie dienen aan te leveren over de door hen bestede specifieke uitkeringsgelden. Voorts beoordeelt de minister of de gemeente- en de provincie-accountant zich adequaat van hun taken hebben gekweten (onder meer via het uitvoeren van zogenaamde reviews). Zijn verantwoordelijkheid laat zich karakteriseren als een systeemverantwoordelijkheid. In deze zin is ook gesproken tijdens het algemeen overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 4 februari 1999 over de eerste voortgangsrapportage Toetsing specifieke uitgaven (Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 124).

Zoals hiervoor is aangegeven zijn gemeenten en provincies primair zelf verantwoordelijk voor de controle van hun uitgaven. Deze controle berust bij democratisch gekozen organen (gemeenteraden en provinciale staten). Aan deze organen wordt door onafhankelijke accountants direct gerapporteerd. De resultaten van deze controles liggen vast in openbare stukken. Voorts beschikken steeds meer gemeenten en provincies met het oog op de controle van de doelmatige besteding van gelden over commissies van de rekening en in sommige gevallen bestaat bovendien een onafhankelijke rekenkamerfunctie. Op deze punten onderscheiden gemeenten en provincies zich van de andere in artikel 59, eerste lid, van de Comptabiliteitswet genoemde rechtspersonen, zoals zelfstandige bestuursorganen, waar directe democratische controle op de besteding van overheids-gelden ontbreekt. Juist vanwege het bestaan van democratische controle in gemeenten en provincies heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheid om te controleren bij decentrale overheden.

Bij de lokale en provinciale autonomie, het specifieke karakter van de democratie op die niveaus en de daaruit voortvloeiende eigen verantwoordelijkheid voor besteding van gelden, past geen zelfstandige controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer bij gemeenten en provincies ter plaatse. Daarbij wordt erop gewezen dat de Gemeentewet en de Provinciewet voldoende garanderen dat gemeenteraden en provinciale staten aandacht hebben voor een goede controle van de rechtmatige en doelmatige besteding van gelden. De genoemde ontwikkelingen in de richting van een lokale rekenkamerfunctie geven van die aandacht blijk. Tijdens het algemeen overleg op 13 oktober 1999 over de brief van de minister van Financiën van 16 juli 1999 inzake de herbe-

zinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer, is van de zijde van de Kamer geweest op gedachten over lokale en provinciale rekenkamers. Het voert in dit verband te ver om hier uitvoerig op in te gaan. De ontwikkeling van een onafhankelijke rekenkamerfunctie op lokaal niveau kan niet worden losgezien van de dualisering van de verhoudingen in de lokale en provinciale politiek. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit punt zal terugkomen bij het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie dat voor de zomer van 2000 gereed zal zijn.

Er staat de Algemene Rekenkamer niettemin niets aan in de weg om volledig te controleren of de ministeriële verantwoordelijkheid wordt waargemaakt. Zij kan een oordeel uitspreken over de kwaliteit van de inrichting van de specifieke uitkering, bijvoorbeeld of het beoogde doel wordt bereikt. Zij kan zich uitspreken over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkering. Hierbij gaat het er gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid om dat de minister de juiste verantwoordingsinformatie krijgt en dat er voldoende waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van die informatie. De Algemene Rekenkamer kan zich daarbij baseren op de informatie waarover de ministeries beschikken. Indien de Rekenkamer aanvullende informatie nodig acht, dan kan zij de minister vragen daarin te voorzien. Hiermee is voor wat betreft de specifieke uitkeringen voldoende invulling gegeven aan artikel 76 van de Grondwet, waarin is bepaald dat de Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk.

Gelet op het bovenstaande concludeer ik dat eigenstandige controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij gemeenten en provincies op het terrein van specifieke uitkeringen niet passen bij onze constitutionele verhoudingen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor specifieke uitkeringen dient het aangrijpingspunt te zijn voor de oordeelsvorming van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer is in de huidige situatie volledig in staat tot een controle op de wijze waarop de ministers hun verantwoordelijkheid voor specifieke uitkeringen inhoud geven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper