

Use it or lose it

Over toezicht in het lokaal bestuur

Goed zicht op de uitvoering van beleid is cruciaal voor een goed functionerende democratie. Alleen dan kunnen burgers en politici daarover een oordeel vellen om zo te komen tot beter beleid of tot de selectie van andere politici. Dat vereist toezicht. Daarvoor kent elke overheidslaag onafhankelijke controle-instituten en regelingen. Bovendien houden de verschillende overheidslagen toezicht op elkaar. Maar (hoe) werkt dit? En hoe kan dat beter? Hieronder beschouwen we in vogelvlucht de staat van toezicht in het lokale bestuur.¹

Vincent van Stipdonk en Klaartje Peters



Verticaal toezicht

Van bovenaf heb je goed zicht. Toezicht begon dan ook als verticaal toezicht, waarbij een 'hogere' overheid neerkijkt op een 'lagere'. In het geval van gemeenten zijn dat de provincie en de rijksoverheid. Provincies houden vooral in technische zin toezicht op gemeenten: zij controleren of er geen onverantwoorde risico's worden genomen en of er niet teveel geld wordt uitgegeven. Ze controleren niet waaraan het geld wordt uitgegeven. Provincies hebben het daar de laatste jaren niet erg druk mee gehad: in 2014 staan slechts negen gemeenten onder preventief provinciaal toezicht vanwege een structureel niet-sluitende begroting. Dat is historisch laag, en bovendien was jarenlang sprake van een dalende trend.² Gezien de aankomende decentralisaties naar het lokaal bestuur en de forse bezuinigingen waarmee die gepaard gaan, is de verwachting overigens dat die trend gaat keren. Gemeenten leggen daarnaast verantwoording af

..... Toezicht binnen ons democratisch systeem kan en moet veel beter. Er zijn genoeg instrumenten, maar die moeten veel beter en systematischer benut worden: *use it, or lose it*.

Op lokaal niveau is een ruim instrumentarium voor volksvertegenwoordigers voorhanden, maar dat wordt onvoldoende benut. Niet alleen is er altijd meer aandacht voor nieuw beleid dan voor de resultaten van bestaand beleid, ook sluiten de onafhankelijke onderzoeken niet altijd goed aan bij de politieke context. Dat kan en moet beter. Het is allereerst aan raadsleden om de beschikbare informatie beter te benutten, maar controleurs kunnen het voor raadsleden leuker en makkelijker maken door de politieke relevantie van hun onderzoeken te vergroten.

aan de rijksoverheid over gelden die besteed wordt aan door het rijk benoemde specifieke doelen (de zogeheten specifieke uitkeringen) door middel van de single information en single audit (SiSa) -systeem. Ook worden cijfers verstrekt over uitgaven op tal van beleidsterreinen in het kader van informatie voor derden (lv3).

Van verticaal naar horizontaal

Het verticale toezicht op gemeenten staat al geruime tijd ter discussie. In 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht van kracht geworden om het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen. Hiermee wordt het verticaal toezicht van het rijk en provincies op gemeenten aanzienlijk verminderd. Uitgangspunt is dat de provincie in principe de enige verticale toezichthouder op de gemeente is. Doel is dat de horizontale verantwoording, waarbij een overheid verantwoording aflegt aan een orgaan op hetzelfde bestuursniveau – lokaal dus tussen college en raad –, verstevigd wordt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de volksvertegenwoordiging de wettelijke medebewindstaken van haar eigen bestuur zoveel mogelijk zelf controleert. Dat stelt eisen aan de controlerende positie van de raad. Deze verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht op het lokaal bestuur past in een bredere trend die al langer geleden is ingezet. Hierin past dat sinds de invoering van het dualisme in 2002 de horizontale controlemogelijkheden in het lokaal bestuur zijn toegenomen.

De verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht op het lokaal bestuur past in een bredere trend die al langer geleden is ingezet

Zo beschikt de gemeenteraad over een accountant, die de financiële huishouding van de gemeente controleert op 'het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid'. De raad kan de accountant aanvullende aandachtspunten meegeven. Daarbij is het overigens vreemd dat er geen sanctie staat op het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring.

Verder zijn colleges (ex artikel 213a Gemeentewet) sinds 2003 verplicht jaarlijks zelf de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid te onderzoeken. Veel gemeentebesturen geven daar aan slechts marginaal invulling. Zo zijn er gemeenten

waarin de planning&controlcyclus als invulling van dit wetsartikel wordt gepresenteerd. In 2008 was in maar liefst 30% van de onderzochte gemeenten sinds de invoering van de verplichting nog geen enkel '213a-onderzoek' uitgevoerd.³ De (papieren) verplichting zou afgelopen jaar uit de Gemeentewet worden geschrapt, maar wordt vooralsnog gehandhaafd vanwege de decentralisaties in het sociale domein.

Alles wat in de politieke arena plaatsvindt krijgt per definitie een politiek-normatieve lading

Los van het benutten van accountant en reguliere onderzoeken kunnen volksvertegenwoordigers zich te allen tijde laten informeren over de voortgang van het beleid. Bovendien heeft het college van B&W een actieve informatieplicht. Dit houdt in dat het bestuur alle voor het beleid relevante informatie direct aan de volksvertegenwoordiging moet verstrekken. Voor de Tweede Kamer weten we uit onderzoek dat er het nogal wat mankeert aan die informatievoorziening, variërend van onjuiste, tekortschietende, misleidende, selectieve tot overdadige informatie.⁴ Verkennend onderzoek naar het lokaal bestuur laat zien dat er alle reden is om aan te nemen dat binnen gemeenten sprake is van een vergelijkbare situatie.⁵

Sinds de dualisering moeten alle gemeenten jaarlijks in een burgerjaarverslag rapporteren over (onder meer) de kwaliteit van dienstverlening en burgerparticipatie. Achterliggend doel van deze verplichting was om die kwaliteit door meer aandacht en transparantie te verbeteren. Vergeefs, want vanwege de geringe inhoudelijke aandacht van raadsleden en burgers – en de (dientengevolge) matige kwaliteit van de rapportages – wordt inmiddels gewerkt aan afschaffing van deze verplichting.

Het college van B&W kan uiteraard op eigen initiatief onderzoeken en beleidsevaluaties (laten) uitvoeren. Een volledig overzicht van aard en omvang van dat type onderzoeken ontbreekt. Grosso modo kan wel worden gesteld dat vrijwel alle (middel)grote gemeenten een of meer beleidsonderzoekers in dienst hebben. Verder nemen veel gemeenten deel aan benchmarks of verdiepen zich op diverse andere wijzen in het gevoerde beleid. Of de resultaten van dergelijke verkenningen en onderzoeken altijd ter kennis worden gebracht van de raad weten we niet, maar te verwachten is dat voor het bestuur onwelgevallige bevindingen nog wel eens 'in een bureaula' belanden. Onderzoek en controle vinden nu eenmaal niet plaats in een neutrale situatie, alles wat in de politieke arena plaatsvindt krijgt per definitie een politiek-normatieve lading. Volksvertegenwoordigers die deel uitmaken van de coalitie zijn geneigd 'hun' wethouders in bescherming te nemen, door onderzoeken bijvoorbeeld tegen te houden of te vertragen, door onderzoeksvragen aan te passen of door resultaten verschillend te interpreteren en te waarderen. Volksvertegenwoordigers van oppositiepartijen zullen al gauw kritische resultaten van onderzoeken uitlichten en uitvergroten.

Mocht de (meerderheid van een) gemeenteraad de indruk krijgen dat er structurele problemen zijn bij de uitvoering van beleid dan kan zij zelf onderzoek instellen. Gemeenteraden hebben in dat verband 'enquête-recht', al maken zij daar – zeker in vergelijking met de landelijke politiek – niet vaak gebruik van.

Rekenkamers: belangrijk en onder druk

Sinds 2002 hebben alle gemeenten een verplichte rekenkamer(functie) die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid onafhankelijk kan onderzoeken. Lokale rekenkamers functioneren in het algemeen goed, doen gemiddeld 2,5 onderzoeken per jaar, maar hebben weinig budget. In 2013 beschikten 374 gemeenten over een rekenkamer die in de afgelopen twee jaar ten minste één rapport heeft opgeleverd. Bij een deel van de overige gemeenten functioneert de rekenkamer niet (meer) in verband met herindelingen. Bij de overige 15 gemeenten is de rekenkamer inactief, en heeft de raad het rekenkamerbudget op € 0 gezet. Het gemiddelde budget van lokale rekenkamers daalde in de afgelopen vijf jaar met 10%, en verdere daling wordt verwacht. Er is een tendens van een toenemend aantal 'slapende rekenkamers' en een verminderd budget, wat opmerkelijk is in een tijd waarin het lokaal bestuur sterk aan taken en betekenis wint.⁶

De politiek heeft in de dagelijkse praktijk meer aandacht voor nieuwe plannen en ideeën, dan voor daadwerkelijke uitvoering en controle daarvan

Nu gemeenten steeds meer samenwerken, hetzij vrijwillig, hetzij daartoe gedwongen door wetgeving, ontstaat een nieuw toezichtsvraagstuk. Veel samenwerkingen hebben de vorm van een gemeenschappelijke regeling, waarbij gemeenten bevoegdheden overdragen aan een nieuw gevormd bestuursorgaan. Daarnaast zijn veelvoorkomende vormen de stichting, de bv en de nv, waarvan gemeenten gezamenlijk eigenaar zijn. De vraag is hoe gemeenteraden daar goed toezicht op kunnen houden. Onlangs zijn in de Gemeentewet (artikel 184) de bevoegdheden van rekenkamer(commissie)s aangepast: ook samenwerkingsverbanden en privaatrechtelijke rechtspersonen waarin meerdere gemeenten deelnemen en risico dragen, kunnen nu worden onderzocht. Niettemin houden veel gemeenteraden het gevoel weinig zicht te hebben op de taken die op deze wijze buiten de deur worden uitgevoerd, wat een serieus probleem is voor het lokaal bestuur.⁷

Weinig effectief

Hoewel er op papier lokaal sprake is van een uitgebreid controle-instrumentarium, lijkt daar weinig effectief gebruik van te worden gemaakt. Dat kan komen doordat raadsleden nog immer 'parttimers' zijn – ze doen 'het' ernaast. Ook is hun ondersteuning vaak beperkt: de meeste griffies zijn klein, er is nauwelijks persoonlijke ondersteuning van raadsleden en rekenkamers kunnen slechts enkele onderzoeken per jaar doen. Maar zelfs als raadsleden alle – door hen – gewenste ondersteuning zouden hebben, dan nog is het de vraag hoe effectief er toezicht zal worden gehouden. De politiek heeft in de dagelijkse

praktijk namelijk – op alle niveaus – meer aandacht voor nieuwe plannen en ideeën dan voor daadwerkelijke uitvoering en controle daarvan. In de Tweede Kamer is er weliswaar al jaren een 'Verantwoordingsdag', maar deze krijgt in vergelijking met de begroting weinig aandacht, zowel van de media als van de parlementariërs zelf. Ook lokaal hebben volksvertegenwoordigers aanzienlijk meer aandacht voor begrotingen en algemene beschouwingen dan voor jaarverslagen: begrotingsvergaderingen beslaan vaak vele dagdelen. Jaarverslagen wordt vaak in één vergadering besproken en vastgesteld.

Daar komt bij dat de inzet van beschikbare controle-instrumenten voor een belangrijk deel wordt bepaald door de in een gemeente bestaande politieke cultuur. Daar waar de verhoudingen sterk gepolitiseerd zijn, is alleen al de inzet van controle-instrumenten omstreken, laat staan de discussie over de resultaten. Maar ook in minder gepolitiseerde gemeenten werken coalitiepartijen niet altijd mee aan een effectieve inzet van het beschikbare instrumentarium, door bijvoorbeeld de inzet van instrumenten (zoals onder meer raadsenquêtes) te blokkeren, onderzoeksresultaten te bagatelliseren of zelfs te negeren, of door te beknibben op de budgetten voor onderzoek en controle (bijvoorbeeld van lokale rekenkamers). In de politieke arena is een discussie over de consequenties van controle en (beleids) onderzoek nooit waardeneutraal, dat hoort nu eenmaal bij het politiek-bestuurlijk systeem.

Dit alles betekent niet dat controleren en onderzoeken zinloos is. Maar voor beleidsonderzoekers en onderzoekers van rekenkamers betekent dat onder meer dat zij rekening moeten houden met de arena, waarin de onderzoeksresultaten straks hun weg moeten vinden. Zonder al teveel in details te kunnen gaan, is het goed drie momenten te noemen waarop dat aan de orde is. Het kan heel nuttig zijn om in de eerste fase van onderzoek – het bepalen welke aspecten en onderzoeksvragen centraal staan – de beleidsmakers te laten *meedenken*, zodat de voor (of volgens) hen relevante zaken beter geadresseerd worden. Vervolgens is het verstandig om tijdens de tweede fase, de uitvoering van het onderzoek, ook oog te hebben voor de mogelijkheden en onmogelijkheden voor verandering en verbetering in de gemeentelijke organisatie. Het onderzoek moet uiteraard verantwoord worden uitgevoerd en de resultaten moeten objectief worden vastgesteld, maar met name bij het nadenken over aanbevelingen is het verstandig mee te wegen wat er nodig en mogelijk is. Bij het rapporteren is het verstandig na

te denken over de manier waarop de onderzoeksresultaten door de gebruikers zullen worden ontvangen. Ervaren onderzoekers weten bijvoorbeeld dat de toonzetting van een rapport van invloed is op de uiteindelijke doorwerking van de resultaten. In de derde fase ten slotte, is het aan de bestuurders en politici om de resultaten politiek te benutten. Mocht het in die fase weer eens angstig stil blijven, dan kunnen de onderzoekers of controleurs de politici aanspreken op hun betrokkenheid bij de eerste fase, maar ook zelf reflecteren waarom het onderzoek niet 'aankwam'.

Door de horizontalisering van toezicht en door de decentralisaties in het sociale domein wordt het nóg belangrijker dat raadsleden hun controlerol effectief invullen

Tot slot: use it or lose it

De verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht is een kans om de lokale democratie – inclusief verantwoording en controle – te versterken. Het kan en moet beter met die verantwoording en controle binnen het lokale democratisch systeem. Hoewel systematische kennis over de (door)werking van de diverse instrumenten ontbreekt, is duidelijk dat het bestaande instrumentarium beter en systematischer ingezet en benut kan worden. Zo weten we dat in veel gemeenten niet veel werk wordt gemaakt van het verplichte artikel 213a-onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid en dat ook het (eveneens wettelijk verplichte) burgerjaarverslag nauwelijks wordt gebruikt. Beide instrumenten staan op de nominatie om uit de wet te worden gehaald bij gebrek aan succes, maar in feite bij gebrek aan effectieve benutting. Het is aan de volksvertegenwoordigers, hun ondersteuners en toezichthouders om te zorgen dat dit niet ook andere toezichtsinstrumenten overkomt.

Want door de horizontalisering van toezicht en door de decentralisaties in het sociale domein wordt het nóg belangrijker dat raadsleden hun controlerol effectief invullen. Er valt in dat opzicht nog veel te verbeteren. Hoewel er voor gemeenteraadsleden een ruim controle- en toezichtsinstrumentarium beschikbaar is, hebben zij in de dagelijkse politieke praktijk meer aandacht voor nieuwe plannen en ideeën dan voor daadwerkelijke uitvoering en controle daarvan. Daar komt bij dat de effectiviteit van

controle en toezicht deels bepaald wordt door de plaatselijke politieke verhoudingen en de politieke cultuur, en dat onderzoeksresultaten in de politieke arena nu eenmaal ook in politieke termen worden beoordeeld.

De volksvertegenwoordigers zijn als eersten aan zet om beter en effectiever gebruik te maken van het beschikbare instrumentarium. Maar ook de mensen die zorgen voor het vergaren van al die kennis kunnen daar meer in betekenen. Voor controleurs, rekenkamerleden en al die andere onderzoekers betekent dit dat zij de politieke betekenis en de politieke relevantie van hun werk beter moeten doordenken. Controle en toezicht dient onafhankelijk te worden uitgevoerd, maar niet vanuit een ivoren toren. Dat kan helpen voorkomen dat er steeds weer nieuwe instrumenten worden ontwikkeld omdat de oude niet genoeg benut worden. Ga niet nieuwe wielen uitvinden, maar zorg dat er beter gebruik wordt gemaakt van de huidige mogelijkheden: *use it, or lose it!*

Auteurs

Drs. Vincent van Stipdonk (www.vincentvanstipdonk.nl) is zelfstandig raadgever en redacteur voor het openbaar bestuur.
Prof.dr. Klaartje Peters is bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht en zelfstandig publicist, en daarnaast voorzitter van de Rekenkamer Maastricht.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van de 'Verkenning van lokale democratie in Nederland' die Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller in 2014 hebben verricht in opdracht van het ministerie van BZK. Dank aan Peter Castenmiller voor zijn commentaar op een eerste versie van dit artikel.
- 2 Kamerbrief (2014) over het aantal gemeenten dat in 2014 onder preventief provinciaal toezicht staat (brief 2014-000009565).
- 3 E. Wolters en B. Mooren (2008). *DoeMee onderzoek 213a*. De Lokale Rekenkamer.
- 4 G. Enthoven. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Proefschrift Universiteit Tilburg. Delft: Eburon.
- 5 P. Castenmiller, M. van Dam en K. Peters (2013). '... geven de raad alle inlichtingen... Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad'. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.
- 6 P.O. de Jong, J.R. Lunsing, E. Fogl en F. Haven (2013). *De staat van de Rekenkamer*, Stibabo, in opdracht van de NVRR. En: Mark, R. van der, A. Oostdijk, R. Beerepoot en H. Heins (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Berenschot, in opdracht van het ministerie van BZK.
- 7 K. Peters, K. (2014). *De lokale staat*. Oratie Universiteit Maastricht.

zie ook www.tpconline.nl