

Op zoek naar de meerwaarde van decentrale rekenkamers

*Peter Castenmiller & Klaartje Peters**

Met de invoering van het dualisme zijn ook lokale en provinciale rekenkamers, ter ondersteuning van raden en staten, ingesteld. Deze rekenkamers zijn echter niet als vanzelfsprekend een gewaardeerd en goed gebruikt controle-instrument geworden. Als de voorgenomen decentralisaties doorgang vinden, neemt het belang van goede controle navenant toe. Dat biedt nieuwe mogelijkheden voor de decentrale rekenkamers om hun meerwaarde te bewijzen.

1 Dualisme en controle

Met de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 beoogde de wetgever de zichtbaarheid van de gemeenteraden te versterken. Daartoe werden rollen, taken en verantwoordelijkheden van enerzijds het college van burgemeester en wethouders (B&W) en anderzijds de raad scherper onderscheiden. Voor de raden betekende dit dat zij zich moeten concentreren op hun sturende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken. De uitvoerende taken kwamen bij het dagelijks bestuur te liggen, het college van B&W.

Om ervoor te zorgen dat de gemeenteraden die nieuwe taken en verantwoordelijkheden konden waarmaken, werden hun instrumentarium en ondersteuning uitgebreid. Gemeenteraden kregen een eigen ambtelijke staf, de griffie. Verder kregen ze diverse wettelijke instrumenten om hun rol te versterken. Zo hebben ze het recht om zelf onderzoek te doen (raadsenquête) en om een accountant in te schakelen die de rekening controleert. Ook allerlei bestaande instrumenten werden nog eens opgepoetst en versterkt, zoals het recht om vragen aan het college te stellen. Bovendien werd de zogenaamde 'actieve informatieplicht' ingevoerd. In het desbetreffende artikel staat dat de raad over alles wat voor het functioneren van de raad relevant is door het college van B&W moet worden geïnformeerd.

De wetgever introduceerde in het lokale bestuur ook een nieuw controle-instrument, namelijk de gemeentelijke rekenkamer(funcitie). Op zichzelf is het instrument niet nieuw, al in de Middeleeuwen bestonden er rekenkamers. De Algemene Rekenkamer, waarvan de bevoegdheden zich 'beperken' tot de landelijke overheid, is direct bij de inrichting van het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden in 1814 ingesteld. Maar in het lokaal bestuur hebben er eeuwenlang geen rekenka-

* Dr. Peter Castenmiller is verbonden aan PBLQ Zenc en voorzitter van de rekenkamer van de provincie Zeeland. E-mail: p.castenmiller@planet.nl. Prof. dr. Klaartje Peters is zelfstandig onderzoeker en publicist en daarnaast bijzonder hoogleraar lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht; ze is ook voorzitter van de rekenkamer van Maastricht. E-mail: info@klaartjepeters.nl.

mers bestaan. Het is daarom niet vreemd dat het instrument niet direct een goede plaats vond in het lokale bestuur.

In het complexe wetgevingstraject dat in korte tijd de dualisering van het gemeentebestuur mogelijk moest maken, leek de rekenkamer langere tijd een bijzaak. Er ontstond pas discussie over de invoering van het instrument lokale rekenkamer toen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) besloot oppositie te gaan voeren tegen deze vermeende inbreuk op de lokale autonomie. Immers, de rijksoverheid wilde gemeenten hiertoe verplichten. Tijdens de parlementaire behandeling begonnen enkele grote partijen op dit punt te aarzelen, waardoor voldoende steun dreigde te ontbreken. Al improviserend is er toen voor gekozen een rekenkamerfunctie verplicht te stellen, maar gemeenten vrij te laten in de vorm. Dat heeft de weg vrijgemaakt voor een reeks verschillende constructies: rekenkamers die volledig bemenst worden door leden die geen directe binding hebben met het gemeentebestuur (onafhankelijke rekenkamers), rekenkamers die bestaan uit zowel onafhankelijke leden als raadsleden (gemengde rekenkamers), of rekenkamers die volledig bestaan uit raadsleden. Bovendien hebben gemeenten alle vrijheid om de slagkracht van rekenkamers te bepalen via de vaststelling van het budget. Dit leidt er zelfs toe dat sommige gemeenteraden de rekenkamer een budget van € 0 hebben toegekend, de zogenaamde 'slapende rekenkamers'. Op papier voldoen deze gemeenten aan de verplichting om een rekenkamer te hebben, maar ze hebben er feitelijk geen 'last' van.

2 Van verticaal naar horizontaal

Ook vóór de invoering van het dualisme werd er controle uitgeoefend op het gemeentebestuur. Maar die controle had vooral een 'verticaal' karakter; gemeenten werden gecontroleerd door 'hogere overheden', de provincie en het Rijk. Het provinciale bestuur diende de begroting van de gemeenten goed te keuren en kon eventueel ingrijpen. De burgemeester, in zijn rol als rijksorgaan, kon besluiten van de raad voor vernietiging voordragen. Het Rijk beschikte over allerlei inspecties die het gemeentebestuur controleerden en tot de orde konden roepen. Dat de gemeenteraad in die jaren nauwgezet en streng het college van B&W zou controleren, lag ook minder voor de hand omdat immers de wethouders tegelijkertijd raadslid waren.

Met het dualisme, en in het bijzonder de scheiding tussen de functies van raadslid en wethouder, werd de controlerende rol van de raad ('horizontaal') versterkt. Een bijkomend effect daarvan was dat de noodzaak tot verticale controle minder werd gevoeld. Mede onder druk van de VNG¹ verminderde de rijksoverheid het verticale toezicht. Inspecties gingen verandertrajecten in om meer als kwaliteitsinstrument en adviseur voor lagere overheden te functioneren dan als controleur. Afspraken werden gemaakt om dubbele uitvraag van verantwoordingsinformatie bij gemeenten te voorkomen. In de plannen was en is een belangrijke plaats weggelegd voor de website waarstaatjegemeente.nl. Deze website is een initiatief van de VNG. De verdere ontwikkeling en het beheer zijn ondergebracht bij KING.² De website bevat prestatiegegevens van gemeenten. Deze gegevens zijn afkomstig uit

diverse bronnen, waaronder met name benchmarks op verschillende beleidsterreinen.

3 Meer controle?

Sinds 2002, de invoering van het dualisme, zijn de mogelijkheden om de prestaties van gemeenten te inventariseren en te beoordelen aanzienlijk toegenomen. Dat heeft onder meer tot gevolg gehad dat de VNG en menig bestuurder zich geregeld beklagen over de ontstane ‘controletoren’, waardoor te pas en te onpas aan de een of andere instantie verantwoording moet worden afgelegd. En inderdaad, op papier lijkt het veel. Maar de praktijk laat een ander beeld zien (Castenmiller, Peters & Van Dam, 2013). De mogelijkheden die gemeenteraden hebben om de prestaties van hun bestuur daadwerkelijk te beoordelen, zijn beperkter dan het papier doet voorkomen. Gemeenteraden zijn vrij terughoudend om de instrumenten volledig te benutten. Dat is een gevolg van de politieke realiteit, waarin de meerderheid in de raad er meer toe geneigd is om ‘hun’ college in het zadel te houden dan om samen met de oppositiepartijen het college het vuur aan de schenen te leggen. Tegelijkertijd maakt [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) nog lang niet alle beloften waar.

Dit is de situatie waarin binnen afzienbare tijd – al weet niemand precies wanneer – de verantwoordelijkheden van gemeenten sterk worden uitgebreid. De voorgenomen decentralisaties van de jeugdzorg, de participatiewet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) zorgen voor de overdracht van naar schatting € 16 miljard van het Rijk naar de gemeenten. Voorwaar een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden waar een goed werkend en uitgebalanceerd controle-instrumentarium van pas zou komen. Onlangs heeft de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd om de slagkracht van lokale rekenkamers, juist met het oog op deze voorgenomen decentralisaties, te versterken. Deze vereniging signaleert een ‘controlegat’ waar de rekenkamers graag in willen springen.³ De vereniging pleit daarbij voor meer slagkracht in de vorm van zowel meer budget als uitgebreidere bevoegdheden. Zo signaleert de NVRK dat de decentralisaties met grote regelmaat in een intergemeentelijk samenwerkingsverband worden vormgegeven, terwijl niet voldoende duidelijk is of een lokale rekenkamer ook onderzoeksrechten heeft bij zo’n samenwerkingsverband.

Los van bevoegdheden is wel de vraag of rekenkamers inderdaad een serieuze bijdrage kunnen leveren aan adequaat toezicht op de voorgenomen decentralisaties. Op het eerste gezicht lijkt dat een lastige uitdaging, maar er is sprake van een goede uitgangspositie van lokale rekenkamers. Immers, bij de bemensing van de lokale rekenkamers is nadrukkelijk gezocht naar personen met ervaring in het openbaar bestuur en met de nodige onderzoeksexpertise. De onafhankelijke positie van rekenkamers stelt hen in staat om adequaat onderzoek te kunnen doen, zeker als er een uitbreiding van bevoegdheden ten aanzien van samenwerkingsverbanden bij komt. Onduidelijk is wel wat de effecten zijn in dat opzicht van de

eerdergenoemde ‘gemengd samengestelde rekenkamers’, rekenkamers waar ook raadsleden in vertegenwoordigd zijn. Versterkt de aanwezigheid van raadsleden de band met de raad of nemen de raadsleden juist politieke standpunten mee naar de rekenkamer?

En er zijn meer beperkingen. De middelen en mogelijkheden van rekenkamers zijn gelimiteerd. Het zal een investering vereisen om rekenkamers in staat te stellen zich serieus bezig te gaan houden met de omvangrijke decentralisaties. Onduidelijk is wie bereid zal zijn zo’n investering te doen. Naar alle waarschijnlijkheid zal het ministerie van mening zijn dat gemeenteraden zelf het budget van hun rekenkamer moeten uitbreiden. Maar aangezien colleges daar niet op zitten te wachten, is de vraag wat daarvan terecht komt.

Het beperkte budget is niet de enige hindernis. Rekenkamers zijn volgens de Gemeentewet ingesteld om onderzoek te doen naar het ‘gevoerde’ bestuur. Volgens sommigen is dat een beletsel om zich actief te bemoeien met de *voorgenomen* decentralisaties. In de huidige praktijk van rekenkameronderzoek lijkt het erop dat die klip wel te omzeilen is door de gemeentelijke voorbereidingen op de decentralisaties te ‘framen’ als ‘gevoerd bestuur’, maar dit type onderzoek is nieuw voor rekenkamers en dat betekent dat gezocht wordt naar geschikte vormen en aanpakken. Hoe kan dergelijk onderzoek naar de aanstaande decentralisaties er concreet uitzien? Elders (Peters & Castenmiller, 2014) hebben wij betoogd dat we twee invalshoeken voor rekenkamers zien.

In een eerste invalshoek blijven rekenkamers dicht bij het gemeentelijk beleid. Zij brengen in beeld wat de decentralisaties inhouden, wat erdoor gaat veranderen, waar kansen en risico’s liggen voor de gemeente, en vooral welke keuzes en beslissingen er van de gemeente worden gevraagd. Bij deze beschrijvende en ordenende aanpak kan ook horen dat, al dan niet op basis van wat in andere gemeenten gebeurt, scenario’s worden geschetst. Ook kan de aandacht zich richten op een inventarisatie van de financiële opgaven en risico’s voor de gemeente die voortvloeien uit de voorgenomen decentralisaties. Een specifiekere vorm van beschrijvend onderzoek is onderzoek dat zich richt op de maatschappelijke opgaven voor de gemeente. De rekenkamer kan nagaan wat er bekend is over omvang en samenstelling van de doelgroepen in de gemeente. Hoeveel jongeren krijgen jeugdzorg, hoeveel staan er op de wachtlijst? Wat zijn de prognoses met betrekking tot het aantal cliënten in de diverse regelingen? Hoe verhoudt de eigen gemeente zich tot andere (vergelijkbare) gemeenten? Ook het zelf doen van nulmetingen past in deze aanpak.

In een ambitieuzere variant zouden gemeentelijke rekenkamers het lokale beleidsontwerp voor de invulling van de decentralisaties aan een toets kunnen onderwerpen. Rekenkamers zijn bij uitstek in de positie om vanuit een beleidsinhoudelijke invalshoek te toetsen of het beleid ‘deugt’, of de voornaamste doelgroepen worden bediend, of de belangrijkste partners zijn betrokken, of de samenwerkingsverbanden en contractuele relaties goed zijn vormgegeven, of het volledige instrumentarium wordt benut, et cetera.

De tweede invalshoek is dat lokale rekenkamers de blik richten op de rol en positie van de gemeenteraad in de voorbereidingen op de decentralisaties. Rekenkamers kunnen onderzoeken op welke manier en op welke momenten de raad is

geïnformeerd over en betrokken is bij de voorbereidingen. Daarbij hoort ook een vooruitblik. Vragen in dergelijk onderzoek zijn of de raad straks in staat is om beleid en uitvoering te kunnen beoordelen, of de gestelde kaders en doelstellingen daarvoor geschikt zijn, en hoe de voortgang kan worden gevolgd en beoordeeld (indicatoren).

4 Tot slot

Op lokaal niveau lijkt er sprake van een uitgebreid controle-instrumentarium. Gemeenteraden beschikken over vele (horizontale) instrumenten. Zowel provincies als het Rijk beschikken over mogelijkheden om gemeenten te controleren en waar nodig te corrigeren. In de praktijk van het lokaal bestuur is er sprake van een verbrokkelde en fragmentarische inzet van instrumenten. Het is daardoor maar de vraag of er een adequate controle op het lokale beleid plaatsvindt. De beantwoording van deze vraag is alleszins van belang, omdat binnen afzienbare tijd de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, en daarmee ook de middelen, enorm zullen worden uitgebreid. Een passend en werkend controle-instrumentarium is dan geen overbodige luxe. Gemeentelijke rekenkamers hebben zich, bij monde van hun vereniging, gekandideerd om een bijdrage te leveren aan dat nieuwe instrumentarium. Zowel op papier als in de praktijk beschikken zij over de expertise en de mogelijkheden om zo'n bijdrage te leveren, maar in de randvoorwaarden, met name in financiële zin, ontbreekt er wel een en ander. Als daar niets aan wordt gedaan, zal het voor gemeenteraden uitermate lastig worden om greep te krijgen op de omvangrijke nieuwe taken.

Noten

- 1 VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (commissie-Van Aartsen), 'De Eerste Overheid', Den Haag, 2007; Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (commissie-Oosting), 'Van Specifiek naar generiek', Den Haag, 2007.
- 2 De Stichting KING is door alle gemeenten opgericht en wordt ook door ze gefinancierd. KING staat voor Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten.
- 3 NVR, brief van 8 november 2013 aan de minister van BZK.

Literatuur

- Castenmiller, P., Peters, K., & Dam, M. van (2013). *Geven de raad alle informatie*. Den Haag: Stichting Decentraal Bestuur.
- Peters, K., & Castenmiller, P. (2014). *Tijdschrift voor public governance, audit en control* 12(2): 16-18.