



INTERBESTUURLIJK TOEZICHT: DE VAGE ROL VAN DE GEMEENTERAAD

Paul Piket

Twee jaar geleden begonnen Marike van Doorn, raadslid in Almelo, en ik als griffier in Breda vanuit de VNG commissie raadsleden en griffiers aan onze kruistocht Interbestuurlijk Toezicht (IBT). In eerste instantie begonnen we vanuit een onbestemd onderbuikgevoel. Want noch Marike als raadslid noch ik als griffier, beiden in een (middel-)grote stad, zagen ooit nog een rapport van een Inspectie. Voorheen kwam er nog wel eens een lovend of juist kritisch rapport van een inspectie of provincie voorbij. Maar de laatste jaren.... niets. Gaat tegenwoordig dan alles perfect in de uitvoering van landelijke medebewindstaken door gemeenten? We doken er in het kader van ons commissiewerk eens verder in.

Medebewindstaken, wat zijn dat ook alweer? Nou, alles wat een gemeente moet doen om landelijke wetten of provinciale voorschriften uit te voeren. Het is een gigantisch geheel aan taken waarbinnen je ook weer diverse ondersoorten kunt onderscheiden al naar gelang er ruimte voor gemeenten is om maatwerk toe te passen. Zo is er bij de Kieswet geen enkele ruimte, maar kent de Participatiewet veel vrijheden voor de gemeente om *couleur locale* te creëren. Jeugdzorg en de Wet werk en Inkomen zijn de laatste loten aan de omvangrijke medebewindstam. Om te zorgen dat de medebewindstaken allemaal goed worden uitgevoerd hebben rijk en provincie ooit toezichtsystemen ingericht. Het totaal aan die systemen en werkafspraken vormt het interbestuurlijk toezicht of IBT.

Stelselherziening in 2012 met de WRGT

Een belangrijk moment voor dat IBT was de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (WRGT) in 2012. Die wet heeft voor een drastische reductie in de inspectie- en toezichtcapaciteit bij provincie en rijk gezorgd. Om die reductie te rechtvaardigen gaat de wet uit van twee veronderstellingen:

- gemeenten zijn ten principale in staat om medebewindstaken goed uit te voeren en het vertrouwen daarin moet uitgangspunt zijn bij het toezicht;
- de kracht van de horizontale verantwoording, dat wil zeggen de controle van de gemeente raad op het college van B&W¹, is overal groot genoeg om afwijkingen van de norm of onregelmatigheden in het medebewind te voorkomen.

Allerlei specifieke toezichtsinstrumenten die hogere overheden hadden op basis van afzonderlijke wetten, heeft de WRGT eruit gehaald. Wat resteerde waren de algemene (generieke) overkoepelende instrumenten van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en de mogelijkheid tot vernietiging.

Waar gaat het fout en hoe erg is dat?

De WRGT is in 2017 door de Tweede Kamer geëvalueerd. Dat passeerde minimaal net zo geruisloos als de invoering ervan in 2012. Toch liegen de conclusies uit die evaluatie door ProFacto² er niet om. Feitelijk worden de twee pijlers van de wet, de twee bovengenoemde veronderstellingen, volledig onderuit gehaald. De conclusies waren:

- gemeenteraden zijn zonder uitzondering onwetend van hun taken of de verwachtingen daarover op het gebied van toezicht op medebewind;
- provincies hebben de waaier van beleidsterreinen waarop ze voor 2012 toezicht hielden op gemeenten op basis van risico-inschattingen teruggebracht tot slechts 5 à 6 terreinen³;
- rijksinspecties voeren toezicht nog alleen op systeemniveau uit;
- steekproeven bij gemeenten worden niet gedaan en het is onduidelijk of individuele inwoners op de hoogte zijn van de wijze waarop zij tegen de uitvoering van het medebewind in het geding kunnen komen;
- rapporten van provinciale- of rijksinspecties over de uitvoering van medebewind door gemeenten bereiken gemeenteraden nauwelijks;
- de website WaarStaatJeGemeente.nl wordt niet gebruikt door provincie en rijk bij het houden van toezicht, noch consistent gevuld door gemeenten;
- feitelijk worden de instrumenten van generiek toezicht, indeplaatsstelling of vernietiging, niet gebruikt, terwijl de wet beoogde een opleving van die instrumenten beoogde. Sinds 2012 zijn er in het hele land 12 verzoeken gedaan, waarvan er geen is ingewilligd.

De wet had teruggedraaid of drastisch aangepast kunnen worden. Normaal gesproken zou een dergelijk gedegen en ultra-kritisch rapport daarvoor genoeg geweest zijn. Zo niet bij de WRGT.

Een verklaring kan zijn dat de wet onderdeel is van een reeks wetswijzigingen die voortkomen uit de decentralisatiegedachte die vanaf halverwege de jaren '90 het BZK-beleid inzake interbestuurlijke verhoudingen beheerst. Een andere prominente wetswijziging uit deze familie is de Wet dualisering gemeentebestuur. De gedachtelijn komt er grofweg op neer dat gemeenten van nature zelf hun verantwoordelijkheid nemen: want dat kunnen ze. En dat raden van nature hun colleges adequaat controleren: dat doen ze, kunnen ze en willen ze ook graag, ongeacht hun politieke achtergrond. Deze gedachtelijn is niet op empirische gegevens gebaseerd en daarom eerder een geloof dan een beproefd bestuurskundig inzicht. Er kleven wel degelijk gevaren aan dit wensdenken, namelijk het gevaar dat de uitvoering van voor de Nederlander essentiële taken het moet stellen zonder een helder toezichtregime. En als de bereidheid tot democratische controle op lokaal niveau wel degelijk samenhangt met oppositie-/ coalitieverhoudingen, sluipt de politiek dan niet te veel in het toezicht?

Dreigend toekomstbeeld? Nu wel de feiten erbij

Het beeld dat zich gezien het bovenstaande aftekent in de nabije toekomst is een beeld van onduidelijke taakverdeling en verwachtingen rondom toezicht, gepaard gaande met politisering van dat toezicht. Colleges van B&W hebben te maken met omvangrijke medebewindsopgaven in de vorm van de decentralisaties op Jeugd en Zorg, die ook nog eens met bezuinigingen samengaan. Waar voorheen mocht worden gerekend op rijks- of provinciaal toezicht voor de vinger aan de pols, wordt er nu van uitgegaan dat lokale volksvertegenwoordigers dual zijn, zich onafhankelijk opstellen van colleges en bovendien voldoende in staat, opgeleid en geëquipeerd om die controletaken uit te voeren.

“...de wetgever heeft met de stelselwijziging in de WRGT de belasting op de controle door de gemeente raad nog eens stevig opgevoerd, terwijl de fundering al zwak was.”

Onderzoekers Klaartje Peters en Peter Castenmiller leverden recent een belangrijke empirische onderlegger voor deze discussie, op basis van een casestudy onder tien gemeenten.⁴ In het tijdschrift Bestuurswetenschappen⁵ stellen zij op basis van het eerder verzamelde feitenmateriaal vast dat gemeenteraden sommige instrumenten voor kaderstelling en controle niet gebruiken. Bovendien wordt goede informatievoorziening aan de raad soms ondergeschikt gemaakt aan het politieke belang van de coalitie. Het bij de dualisering voor de raad ingevoerde sturingsinstrument Programmabegroting tenslotte, biedt onvoldoende mogelijkheden voor controle. Nergens, zo stellen zij vast, wordt duidelijk gemaakt wat goede controle door de gemeenteraad nu feitelijk inhoudt.

De conclusie van dit alles: de wetgever heeft met de stelselwijziging in de WRGT de belasting op de controle door de gemeenteraad nog eens stevig opgevoerd, terwijl de fundering al zwak was. Instrumenten zijn onvoldoende om goed te controleren als men wil, maar óf men wil wordt al te vaak bepaald door politieke belangen, zoals dat van de coalitie.

Terug naar de gemeenteraad: wat moet je hier nu mee als raadslid?

Je kunt er voor kiezen om het Rijk zich druk te laten maken over de uitvoering van rijkstaken. Pas als de minister vindt dat vanaf een bepaald punt taken door de gemeente niet of onvoldoende worden uitgevoerd, kan die de paardenmiddelen indeplaatsstelling of vernietiging inzetten. Als raadslid neem je dan wel een gok: namelijk dat die minister op de hoogte is van de plaatselijke situatie en de manier waarop het medebewind wordt uitgevoerd. Gezien de uitgekilde inspectie is het zeer de vraag of er ambtshalve steekproeven worden genomen. Ten tweede gok je erop dat als er inwoners zijn die misstanden in de uitvoering van medebewind ervaren, ze de weg naar raad of inspectie kennen en gebruiken. De feiten onderbouwen die verwachting niet, integendeel. Als raadsleden en griffiers het al zo lastig vinden om het systeem de doorgronden, is het voor burgers minstens net zo

moeilijk ik pleit ervoor dat gemeenteraden hun taak breder opvatten. Wetende dat de instrumenten voor politieke controle niet zaligmakend zijn, dat raadsleden nu al overbelast zijn en dat het politieke belang van een coalitie soms zwaarder gewogen wordt dan een goede informatievoorziening aan de raad, moet de raad zichzelf niet overschatten door alles zelf te willen doen. Beter kan de raad het van zich af organiseren. Dat kan door een uitkijktoren in richten, vanwaar in relatieve rust en op afstand van de politieke waan van de dag, feitelijk kan worden onderzocht of de uitvoering van medebewind goed loopt.

Aan de hand van een binnenkort te verschijnen Menukaart toezicht medebewind van de VNG schetsen Marike van Doorn en ik mogelijkheden voor gemeenteraden om zo'n uitkijkpunt in te richten. Te denken valt aan:

- De rekenkamer (of een deel daarvan) als informatiepunt op medebewindstaken
- Een afzonderlijke lokale of regionale toezichtkamer
- Toezichtsparagrafen in begroting en jaarrekening
- Afspraken met inspecties en de provincie dat de raad Inspectierapporten rechtstreeks ontvangt
- Periodiek een raadsbijeenkomst organiseren waarbij de 3 meest relevante inspecties hun ervaringen delen
- Stel een verordening actieve informatieplicht op en besteed daarbij bijzondere aandacht aan de brieven en rapporten van inspecties
- De gemeentelijke accountant opdracht geven de mogelijkheden van big data rondom medebewind te schetsen
- Een klachtencommissaris aanstellen op het gebied van de grote medebewindstaken (Jeugdzorg, Participatiewet, Wet Werk en Inkomen) voor zover dat al niet wettelijk verplicht is

Dan moet er ook voor worden gezorgd dat als men in dat uitkijkpunt vaststelt dat van landelijke normen wordt afgeweken, ze ongeacht de verhoudingen in de raad carte blanche hebben om het college te bevragen of het ministerie in te seinen.

¹ Dat in de WGRT en in provinciale toezichtprogramma's het democratisch politieke controle uitoefenen van raad op college 'horizontaal toezicht' werd genoemd, leverde een hinderlijke en verwarrende spraakverwarring op, maar valt buiten de scope van dit artikel.

² De Winter, H.B., S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksma en C. Veen (2017), *Eindrapport Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*. ProFacto.

³ Die terreinen zijn Archiefwet, Ruimtelijke Ordening, Milieuwetgeving, Omgevingsrecht, huisvesting statushouders

⁴ Peters, K. en P. Castenmiller (2019), *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk* Stichting Decentraalbestuur.nl

⁵ Peters, K. en P. Castenmiller (2020), "Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave", *Bestuurswetenschappen* 74: pp. 10-33.