



Menukaart Toezicht

Gemeenteraden en het interbestuurlijk toezicht



Op verzoek van de VNG-commissie Raadsleden en Griffiers begonnen Marike van Doorn (raadslid Almelo) en Paul Piket (griffier Breda) in 2018 aan een ambitieus plan: help raadsleden hun rol in te vullen binnen het abstracte systeem van Interbestuurlijk Toezicht (IBT).

Wat zegt u, geacht raadslid, u wist helemaal niet dat u hier een rol in had? Geen schande. We zullen u wat op weg helpen: ziet u in uw gemeenteraad nog regelmatig een rapport van een landelijke Inspectie? Vraagt u zich wel eens af hoe het staat met de uitvoering van landelijke medebewindstaken in uw gemeente? Jeugdzorg? Wet Werk en Inkomen? Participatiewet? Dan bevindt u zich in de keuken van het interbestuurlijke toezicht. Wij doken er als VNG commissie voor u eens verder in.

Medebewind is alles wat een gemeente móet doen om landelijke wetten of provinciale voorschriften uit te voeren. Medebewindstaken vormen het leeuwendeel van de gemeentelijke begroting en bieden gemeentes per definitie minder ruimte voor eigen beleidskeuzes dan autonome taken.

Om te zorgen dat gemeentes medebewindstaken goed uitvoeren en er geen onacceptabele verschillen tussen gemeenten ontstaan, hebben rijk en provincie ooit een systeem van toezicht ingericht. Het totaal aan rapportages, instrumenten om bij te sturen en afspraken over informatieverstrekking vormt het InterBestuurlijk Toezicht.

Stelselherziening in 2012 met de WRGT

Belangrijk keerpunt is de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT) in 2012. Die wet moest het aantal mensuren dat opgaat aan toezicht op gemeentes bij provincie en rijk drastisch terugbrengen. Dat was verantwoord, aldus de wetgever, tenminste als wordt uitgegaan van twee veronderstellingen:

- 1 gemeentes zijn in staat om medebewindstaken goed uit te voeren en het vertrouwen in hun kunnen moet uitgangspunt zijn bij het toezicht: afslanken dus.
- 2 de kracht van de horizontale verantwoording, dat wil zeggen de controle van gemeenteraad op college van B&W is overal groot genoeg is om afwijkingen van de norm of onregelmatigheden in het medebewind te voorkomen.

De WRGT heeft allerlei mogelijkheden die hogere overheden hadden om lokaal bij te sturen op basis van afzonderlijke wetten, weggestreept. Wat resteerde waren de algemene (generieke)

overkoepelende instrumenten van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en de mogelijkheid tot vernietiging.

Op enkele medebewindsterreinen heeft de wetgever gemeenteraden opgedragen een lokale toezichthouder aan te wijzen, zoals Participatiewet en WMO 2015. Om het nog even wat complexer te maken...

En...? Klopten die veronderstellingen?

Nee. De WRGT is in 2017 door de Tweede Kamer geruisloos geëvalueerd. De conclusies in het rapport van ProFacto¹ zijn glashelder. De twee pijlers van de wet, de bovengenoemde veronderstellingen, werden volledig onderuit gehaald. Conclusies waren:

- Gemeenteraden weten helemaal niet dat er zoveel van ze verwacht wordt op het gebied van controle op medebewind;
- Provincies hebben het aantal beleidsterreinen waarop ze vòòr 2012 toezicht hielden op basis van risico-inschattingen teruggebracht tot slechts 5 à 6 terreinen²;
- Rijksinspecties voeren toezicht nog alleen op systeemniveau, niet meer casusniveau, uit; Ambtshalve steekproeven bij gemeentes worden niet meer gedaan
- Onduidelijk is of individuele burgers op de hoogte zijn van de wijze waarop zij tegen de uitvoering van het medebewind in het geding kan komen;
- Rapporten van provinciale of rijksinspecties over de uitvoering van medebewind bereiken gemeenteraden nauwelijks;
- de website WaarStaatJeGemeente.nl wordt niet consistent gevuld door gemeentes en daarom nauwelijks gebruikt door provincie en rijk bij het toezicht;
- de overgebleven instrumenten van generiek toezicht, indeplaatsstelling of vernietiging, worden niet gebruikt. Niet duidelijk is of dat samenhangt met een betere uitvoeringspraktijk.

Normaal gesproken zou een dergelijk ultra-kritisch rapport genoeg aanleiding zijn geweest voor een terugtrekken of aanpassen van de wet. Maar niet bij de WRGT. Een verklaring kan zijn dat de wet goed past in het dominante denken over het openbaar bestuur sinds halverwege de jaren '90. Ook de Wet dualisering

- 1 ProFacto, Eindrapport Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht, H.B. de Winter, S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksema, C. Veen, oktober 2017, in opdracht van de Tweede Kamer.
- 2 Archiefwet, Ruimtelijke Ordening, Milieuwetgeving, Omgevingsrecht, huisvesting statushouders





gemeentebestuur komt bijvoorbeeld uit die school voort. De gedachtenlijn komt er grofweg op neer dat gemeentes van nature zelf hun verantwoordelijkheid nemen: want dat kunnen ze. En dat raden van nature hun colleges adequaat en kritisch controleren: dat doen ze, kunnen ze en willen ze ook graag, ongeacht hun politieke achtergrond.

Deze gedachtenlijn is niet op empirische gegevens gebaseerd en daarom wat naïef; het doet eerder aan hoop of geloof dan aan een beproefd bestuurskundig of staatsrechtelijk inzicht denken. En er kleven gevaren aan dit wensdenken, namelijk dat de uitvoering van voor Nederlanders essentiële overheidstaken het moet stellen zonder de checks en balances die ons staatsbestel zo kenmerken. Als bijvoorbeeld de bereidheid tot democratische controle op lokaal niveau wel degelijk samenhangt met oppositie-/ coalitieverhoudingen in de raad, sluipt de politiek dan niet te veel in het toezicht? Met andere woorden: had de invoering van de WRGT niet afhankelijk gesteld moeten worden van onderzoek naar de staat van het dualisme op lokaal niveau?

“Niet mokken, maar wokken!”

Oké, het is allemaal niet helemaal duidelijk en perfect. Daar kunnen we eindeloos over zitten mopperen. Tegelijkertijd wordt er echter NU veel van gemeenteraden verwacht. Er komen de komende jaren naar verwachting alleen nog maar medebewindstaken bij. Raadsleden en hun griffiers kunnen zich dus beter afvragen of ze nog iets kunnen bakken van de ingrediënten.

Vandaar dat we ons eigen **ToezichtsRestaurant** zijn begonnen. Om de klanten, Nederlandse gemeenteraadsleden en griffiers, bewust te maken van het feit dat er wat van raden verwacht wordt qua toezicht. Om ze bewust te maken van het verschil tussen toezicht en controle en het gevaar van alles op één hoop gooien. En om ze mogelijkheden te presenteren om op gemeentelijk niveau het toezicht te organiseren op een manier die werkt en consequent is.

Personeel

In de toezichtskeuken werkt uiteenlopend personeel dat elk zijn eigen expertise inbrengt. Genoemd kunnen worden:

- **de inwoner:** ontvanger van de overheids(zorg-)taak. Heeft niet zoveel zicht op wat nu precies het rijk doet en wat de gemeente. Verwacht dat hij zijn wensen en klachten bij één loket kan indienen en dat er niet door overheden naar elkaar verwezen wordt.
- **het raadslid:** een kei in democratische controle op het college, maar van toezicht heeft ie geen kaas gegeten. Is bij uitstek in staat deelbelangen af te wegen tegen het algemeen belang. Vindt het lastig om inzicht en overzicht te houden op al die gedecentraliseerde medebewindstaken, vooral in het sociaal domein.
- **de wethouder:** voert zowel autonome taken uit als medebewindstaken voor de rijksoverheid. Legt verantwoording af aan de gemeenteraad en aan de niet altijd even zichtbare toezichthouder, maar dat zijn twee gescheiden werelden.
- **de burgemeester:** zorgt voor eenheid in beleid, zorgt dat raad goede info krijgt van college, zorgt dat raad ook overigens zijn taken goed kan uitvoeren.
- **de controller:** binnen de auditcommissie aandacht vragen voor de toezichthoudende rol van de gemeenteraad, kan binnen de organisatie door externe druk van de raad informatie bijelkaar brengen, de controle en bedrijfsprocessen verbeteren.
- **de griffier:** werkt mee aan bewustwording van de raad over zijn taak binnen het interbestuurlijk toezicht op medebewind. Bevordert binnen de gemeentelijke organisatie en bij de toezichthouder dat de raad de daarvoor benodigde informatie krijgt.
- **de VNG:** nog meer in de praktijk brengen dat het niet alleen een belangenvereniging voor bestuurders maar ook voor volksvertegenwoordigers is, het erkennen van toezicht en democratische controle als heilzame waarborgen in ons openbaar bestuur.
- **de minister:** als vakminister gemeenteraden serieus nemen, de onder het ministerie vallende inspecties aansporen om gegevens te delen met gemeenteraden, de positie en ondersteuning van gemeenteraden blijven verbeteren. financiële consequenties voor raden structureel incalculeren, rijkstoezicht pas afbouwen als gemeentelijk toezicht werkt, in het belang van de inwoners.



Bon
appetit

De ingrediënten



Deze menukaart bevat gerechten uit de toezichtskeuken: bepaald geen lekkere snack. De ingrediënten zijn stuk voor stuk niet zozeer lekker, maar allemaal gezond en goed voor je als burger. De bereidingswijze is weinig avontuurlijk, eerder supersaai, want bepaald door beproefde grenzen van staats- en bestuursrecht. Desondanks wensen de koks u als lezer: bon appetit! (en goed kauwen).

De amuses



Zin krijgen in de hoofdgerechten doe je door amuses: oppervlakige, lichte voorgerechten die smaken naar meer. Zo hebben we een aantal verhalen uit de gemeenteraadspraktijk opgesomd die duidelijk maken wat het probleem is.

- In gemeente A waren er problemen met de uitvoering van de Jeugdzorg. Dat was bekend en genoteerd in een rapport van de Inspectie Jeugdzorg. De gemeenteraad werd er pas tijdens een interpellatiedebat mee geconfronteerd dat het rapport bestond. Het was niet bij de Inspectie opgekomen om het naar de gemeenteraad toe te sturen.
- In gemeente B hanteerde het college van B&W in 2016 bij de uitvoering van de Participatiewet bovenop de behandeltermijn van 8 weken voor een uitkering een 'wachttijd' van nog eens 4 weken. Raadsfracties, oppositie in dit geval, vermoedden dat dit in strijd was met de wet. Met de normale democratische controlemiddelen (moties e.d.) in de raadzaal haalden ze geen gelijk tegen de raadsmeerderheid. Vervolgens werd op hun verzoek een gesprek met de Inspectie Sociale Zaken geregeld, waarbij de hamvraag was: is de WRGT van toepassing of niet en daarmee samenhangend: is de raad toezichthouder of niet? En heeft de raad dan sanctiemiddelen. Na lange tijd kwam er een brief van de minister: uitsluitel of de raad bevoegd is, kon niet worden gegeven. Inmiddels was het college tot inkeer gekomen en gaf aan dat de handelwijze naar alle waarschijnlijkheid toch in strijd was met de wet. Hoeveel aanvragers uiteindelijk 4 weken langer dan wettelijk toegestaan zonder uitkering hebben gezeten is niet bekend.

Hoofdgerechten

De gemeenteraad heeft gelukkig wel degelijk manieren om het wat troebele zicht op medebewind helderder te krijgen. Noem het instrumenten of handelingsperspectieven, wij houden het in onze keuken liever op hapklare brokken.

Hapklare brokken

De rekenkamer


Toezicht op medebewindstaken (26 stuks in totaal) kan door raden worden neergelegd aan rekenkamers. Onafhankelijkheid is een pré van rekenkamers. Dat is dan ook de reden dat het geen opdracht kan zijn, maar een verzoek aan de kamer. De gemeentewet wordt momenteel dusdanig aangepast dat raadsleden geen onderdeel meer uit mogen maken van rekenkamers. Feit is wel dat rekenkamers niet overal beschikken over adequate middelen en dat de kamers doelmatigheidsonderzoek en doeltreffendheidsonderzoek als specialisme hebben, niet rechtmatigheid. Toezicht is dus ook uit de comfortzone van rekenkamers. Let daar op als je als raad je rekenkamer de lokale toezichtstaak toewijst, zoals verplicht is op grond van Participatiewet en WMO 2015. Geef de kamer, zeker in het begin wat extra financiële armslag. Desondanks lijkt dit orgaan door zijn onafhankelijke en in de wet geborgde positie geschikt als 'anker' voor het houden van toezicht door gemeenteraden of minimaal het verzamelen van toezichtsgegevens die de raadsleden zelf kunnen gebruiken voor het toezicht. Geef prioriteiten aan bij je kamer: op welke vlakken wil je de komende jaren in ieder geval toezichtsinformatie ontvangen?

De eigen aparte toezichtkamer

Een nieuw orgaan voor een verzwaarde taak; er zit een bepaalde logica in. Toch zal de inzet van extra middelen die dit vraagt in de praktijk vaak een belemmering zijn. Raden zijn namelijk geneigd weinig te investeren in hun eigen ondersteuning. Voordelen van een eigen toezichtkamer kunnen zijn dat gerichte expertise geworven kan worden die nodig is voor het verzamelen en wegen van gegevens over de uitvoering van medebewindstaken. Dat is geen overbodige luxe: IBT is taaie kost.



De Auditcommissie (ook wel rekeningencommissie)

Idealiter bestaat een auditcommissie uit raadsleden die gevoel hebben bij Financiën en bedrijfsvoering. Ze bekijken met een neutrale blik, los van de politieke waan van de dag, wat goed is voor de raad als bestuursorgaan. Zo'n gremium is goed in staat om te definiëren welke toezichtsinformatie van het college of gecontracteerde partijen wordt gevraagd om toezicht te kunnen houden: 'doen we de goede dingen goed?'.


Niet in elke gemeente en in elke raadsperiode werkt het zo. Soms zit van elke fractie een lid in de auditcommissie, wordt gewogen gestemd en, tot overmaat van ramp, vergadert men in het openbaar. Allemaal omstandigheden waarbinnen een mini-gemeenteraad kan ontstaan, met partijpolitiek gedrag waarbij actief toezicht van de raad met de uitvoering van medebewindstaken te onrechte geduid wordt als het op de stoel gaan zitten van het college. In die gevallen is het geen optie om toezichtstaken onder te brengen bij de auditcommissie.

De toezichtsparagraaf in de begroting en jaarrekening

Los van eventuele structurele ingrepen dient toezicht een plek te krijgen in de cyclische producten van de gemeente. Omdat het een illusie is dat raadsleden er naast hun controlerende werk een uitgebreide parallelle toezichtspraktijk op gaan nahouden, kun je beter de controle- en toezichtsinformatie op een handzame manier voor hen bundelen. Dat wil zeggen: als ze toch aan de slag gaan met de begroting (=kaderstelling) en de jaarrekening (=controle) laten ze zich dan ook meteen buigen over de toezichtstaak op medebewind. Richt er aparte paragrafen voor in, zodat ook duidelijk is wat de bijbehorende interventies kunnen zijn. Indien normen worden overschreden bij controletaken kan het meest geschikte middel een motie zijn, bij toezichtstaken behoort behalve een motie of schriftelijke vraag aan het college ook een vraag aan een inspectie of de provincie tot de mogelijkheden een vraag aan een inspectie.

Inspectierapporten en -brieven rechtstreeks ontvangen

Eenzijds worden raden geacht zicht te houden op uiteenlopende beleidsterreinen van medebewind, anderzijds worden de signalen die bij rijks- en provinciale inspecties voorhanden zijn om dat te doen, niet rechtstreeks aan hen gestuurd. Inspecties gaan er liever van uit dat colleges, handelend conform de op

hun rustende actieve informatieplicht, zelf de rapporten doorsturen aan de raad. Ook dat is een veronderstelling die niet door gegevens wordt ondersteund. Realiteit is dat zowel de informatieverstrekking door colleges van B&W als wat er door raden met de verstrekte informatie wordt gedaan, mede bepaald wordt door politieke belangen. Inspecties zouden dan ook liever hun rapporten niet alleen toesturen aan colleges, maar ook, of in afschrift aan de raden. Met, als het even kan, een voorstel voor welke interventie er mogelijk is, zoals ze dat voorheen aan de minister deden. Gemeenteraden kunnen zelf ook echter iets doen: eens per jaar een informatieve bijeenkomst organiseren met de 3 meest relevante inspecties, is een kleine moeite.



A close-up photograph of a hand holding a silver spoon. A thick, vibrant red sauce is dripping from the spoon's bowl, forming a single drop that hangs just above a black plate. The plate contains a dish with a slice of orange, green leafy vegetables, and a piece of bread. The background is a blurred white, likely a chef's uniform.

“Daarbij zal ieder vanuit zijn eigen perspectief een sausje over het gesprek willen gieten”



De sauzen

Als de raad aan toezicht aandacht wil gaan besteden zal er een gesprek gevoerd moeten worden, deels in en deels buiten de raadzaal, met collega-raadsleden, inspecties, ministeries, wethouders en ambtelijk ondersteuners. Daarbij zal ieder vanuit diens eigen perspectief een sausje over het gesprek willen gieten. Sauzen kunnen verschillende functies hebben: ze kunnen de smaak van het gerecht versterken en verrijken. Met een slechte saus, bv. uit een fles, kun je de smaak bewust of onbewust verhullen. Op welke sauzen kun je je voorbereiden?

De transparante saus

Als de inrichting rondom de horizontale verantwoording over gevoerd medebewind aan de raad goed is, hoeft er niets verhuld te worden. Dan wordt de koninklijke weg gevolgd. Is de WRGT van toepassing op het beleidsterrein, dan blijft de minister met zijn inspecties verantwoordelijk voor toezicht. De raad is te allen tijden democratisch controleur en kan daarbij beschikken over alle benodigde informatie.

De anti-bureaucratische efficiency-saus

Ook wel de papieren-werkelijkheid-saus genoemd. Een heerlijk dikke, verhullende saus die het oorspronkelijke doel van de Wrgt smooert met verborgen agenda's deregulering en bezuiniging: *'als de gemeenteraad het al doet, hoeven die inspecties niet meer zo groot te zijn'*. Als gevolg van deze saus over de Wrgt zijn rijks- en provinciale inspecties her en der gekortwiekt zonder dat daar een versterking van het instrumentarium van raden voor in de plaats is gekomen. Sterker nog: raden weten niet dat er toezicht van ze verwacht wordt. Raden zijn niet toegerust voor technische controles, zijn zich veelal niet bewust van hun verzwaarde rol in het interbestuurlijk toezicht; systematische inspanning op het gebied van toezicht ontbreekt. Dit blijkt ondermeer uit het Pro-Facto-rapport uit oktober 2017.

De 'we doen het wel zelf' saus

"Kom maar op met die decentralisaties, breng vooral taken van rijk naar gemeente. Op lokaal niveau hebben wij het toezicht, nl. de raad, al geregeld." Deze tot voor kort ook in VNG-kringen, populaire saus is heerlijk als je hem kauwt en meteen doorslikt. Bij nadere beproeving heeft hij echter een bittere nasmaak: de gemeenteraad heeft in tegenstelling tot inspecties geen enkel sanctie-instrument, noch toegang tot de inspecties die dat wel hebben. Aan de decentralisaties is geen essentiële verzwaaring van de informatieplicht van college aan de raad gepaard gegaan.

De 'alles-op-1-hoop'beleidsvrijheid bij medebewind' saus

Een krachtige en doelgerichte saus die veel doet voor de beleidsvrijheid van gemeenten. Een veelgehoorde klacht van gemeentebestuurders bij decentralisaties is dat wel de taken maar niet de beleidsvrijheid overgedragen wordt. Als je vindt dat de gemeente de eerste overheid is en geen uitvoeringsloket, laat dat dan ook zien door beleidsvrijheid in de uitvoering te geven. Dat wil het rijk maar mondjesmaat, medebewind heeft de voorkeur. Door echter inspecties af te bouwen zonder daar extra controlemiddelen voor de gemeenteraden in de plaats te stellen wordt de facto de landelijke overheid op grotere afstand gezet. Meer vrijheid, dat is waar, maar wie houdt de vinger aan de pols: de rechter?



De desserts

Onze desserts bestaan uit luchtige gerechten van opgeklopte urgentie. De lijst van desserts bevat, na de wat zwaardere hoofdgerechten van concrete opties hoe je e.e.a. organisatorisch kunt inrichten, aanbevelingen over houding en handelingen van raadsleden die passen bij het zo goed als mogelijk controleren van uitgevoerd medebewind.

Luchtige toetjes

- werk je instrumenten om informatie te krijgen uit in stappenplannen en leg ook de interventies vast in stappenplannen. Dat zorgt voor heldere verwachtingen bij zowel collega-raadsleden als het college van B&W.
- laat de indicatoren van www.waarstaatjegemeente.nl vullen. Ook op de beleidsterreinen die gemeentes in medebewind uitvoeren zijn indicatoren ontwikkeld waardoor gemeenten onderling vergelijkbaar zijn. Veel gemeentebesturen vullen de site niet volledig met gegevens of sturen in hun P&C-producten niet op de voorgeschreven indicatoren. Gevolg: de prestaties van gemeenten kunnen door het ontbreken van cijfers niet onderling vergeleken worden en de voordelen van benchmarking (gluren bij de burens) vervallen.
- definieer je informatiebehoefte en je gewenste bron per medebewindstaak.
- pas je verordening actieve informatieplicht aan op de benodigde toezichtsinformatie. Denk daarbij aan rapporten door college of portefeuillehouder ontvangen van inspecties.
- pas je verordeningen aan: maak een risico-inschatting per medebewindstaak (hoe erg is het als een en ander niet conform is uitgevoerd?).
- vraag je accountant om de mogelijkheden van big data te schetsen EDP (electronic data processing) is booming en accountants zijn er goed in.
- nodig de grootste, voor jouw gemeente meest relevante inspecties uit voor infogesprekken met de raad: b.v. eens per jaar.
- stel als bestuursorgaan gemeenteraad een klachtencommissaris voor cliënten aan op het gebied van de grote medebewindstaken zoals Jeugdzorg, Participatiewet, Wet Werk en Inkomen etc.



Goede bekomst!

We hopen dat onze gerechten naar meer smaken. Als je zelf in je eigen raad aan de slag gaat met controle op medebewind, roep dan vooral de hulp van de VNG commissie raadsleden en griffiers in. We kunnen ons voorstellen dat je je gesprek in de raad begint met een startnotitie of een opiniërende bijeenkomst. Nodig daar vooral je wethouders, je rekenkamer, je accountant en de controller bij uit en vraag ze om te reflecteren op deze menukaart. Ook de juristen van de VNG mag je desgewenst uitnodigen.

Mocht je meer informatie willen om je in te lezen, denk dan aan de volgende bronnen:

- a. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, Raad van State 30 september 2016 (W04.15.0367/1)
- b. Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, Ministerie van BZK i.s.m. VNG, augustus 2012 (B-15428)
- c. Brief minister van BZK van 20 juni 2018 betreffende vervolg afspraak toezicht interbestuurlijk programma n.a.v. evaluaties financieel toezicht en revitalisering generiek toezicht (kamerstuk 2018-0000338268)
- d. Eindrapport Evaluatie van de wet revitalisatie generiek toezicht van onderzoeksbureau Pro Facto, oktober 2017
- e. OM de controle door de raad, onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk, door Peters en Castenmiller, St. decentraal Bestuur, maart 2019
- f. Agenda Toekomst Interbestuurlijk Toezicht, BZK, VNG, IPO, MinFin (december 2018)
- g. Actieplan Toekomst Interbestuurlijk Toezicht, BZK, VNG, IPO, MinFin (juni 2020)



