

De Lokale Overheid in beeld

Door Ronald Jansen & Arie Molenkamp

Toezicht bij de gemeente in beeld; maar is een zelfreinigende voorziening als de lokale rekenkamer ook effectief?

Inleiding

In dit artikel over de lokale overheid beperken we ons tot de gemeenten. De gemeente is de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. De burger merkt het meest van veranderingen en incidenten die binnen het gemeentelijke domein plaatsvinden. Het aantal ambtenaren dat bij gemeenten werkt is ook vele malen groter dan bij de provincies of de waterschappen. Slechts zelden zullen ontwikkelingen bij provincies (Ceteco, Icesave) het "gewone publiek" bereiken, laat staan in vervoering brengen. De gemeente is daarbij de meest transparante vorm van lokale overheid.

Aanwijzing: dit blok apart "naast de tekst" weergeven:

Nederland kent verschillende vormen van lokale overheid. De belangrijkste van deze "lagere" overheden zijn de provincies, de waterschappen en de gemeenten. Deze eenheden van bestuur zijn gelaagd opgebouwd. Onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken figureert de provinciale overheid; vervolgens zijn daaronder de gemeenten gepositioneerd. Een nieuwe bestuurslaag tekent zich af in de vorm van de zogenaamde Stadsregio's. Deze regionale overheden lijken zich, in weerwil van het ontbreken van adequaat beleid op dit punt, voorspoedig te ontwikkelen. Dat laatste is vooral aan de orde waar infrastructurele vraagstukken om een oplossing vragen, zoals te Haaglanden en binnen de Regio Utrecht. Ook kunnen gemeenten ertoe overgaan om (bijvoorbeeld onder het construct van de "gemeenschappelijke regeling" of anderszins) een bovengemeentelijke samenwerking aan te gaan.

Lokale overheden zijn in hoge mate autonoom; veelal laten gemeenten niet na daarop te wijzen en zich dienovereenkomstig te gedragen. Zowel Franssen (Commissaris der Koningin in Zuid-Holland) als Jorritsma (Burgemeester van Almere) benadrukken met enige regelmaat dat het Rijk een beperkte invloed heeft op de lokale overheden en zich dient te houden aan de gemaakte afspraken.

Ontwikkelingen op het vlak van governance en bedrijfsvoering lijken zich in gemeenteland ook eerder te manifesteren dan bij provincies; Zo heeft slechts één provincie een afdeling conform artikel 217a van de Provinciewet. Bij gemeenten is verhoudingsgewijs veel meer gevolg

gegeven aan de op artikel 213a GW gestoelde doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken.

In dit artikel zullen we ons bezig houden met het toezicht op het gemeentelijk handelen door de raad, in het bijzonder op de functie die de lokale rekenkamer in dat toezicht kan vervullen.

Aanwijzing: dit blok apart “naast de tekst” weergeven:

Uitleg over artikelen in de Gemeentewet die ingaan op de onderzoeksvormen die voor verschillende doeleinden in deze wet worden onderscheiden

- Artikel 213a stelt dat het college van bestuur van de gemeente onderzoek uitvoert naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het door hen gevoerde bestuur.
- Daarnaast kan ook de gemeenteraad volgens artikel 155 onderzoek uitvoeren naar het door het college gevoerde bestuur.
- Verder bestaat er een rekenkamer of rekenkamercommissie die volgens artikel 182 de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het door het Gemeentebestuur gevoerde beleid kan onderzoeken. De rekenkamer stelt zelf haar onderzoeksprogramma op. Ditzelfde artikel geeft aan dat de raad de rekenkamer (commissie) om een onderzoek kan verzoeken.

NB: Voor provincies geldt een soortgelijke opbouw in de Provinciewet.

Professionaliteit van de taakvervulling door raad en college

De vraag die we in dit artikel willen beantwoorden is hoe het staat met het “horizontaal toezicht” binnengemeenten, in het bijzonder waar het gaat om de controle op het handelen van de gemeenteraad en de gemeentelijke organisatie. Met andere woorden: welke maatregelen zijn er getroffen om objectief en onafhankelijk onderzoek te doen naar de wijze waarop de raad en het college van burgemeester en wethouders haar taken vervuld. Een dergelijke reflectie is juist nu aan de orde omdat de invoering van het duaal systeem de raad en het college zou moeten nopen tot een ander gedrag. De raad heeft in het duale stelsel nadrukkelijk de taak het gemeentelijke apparaat op doorvoering van het overeengekomen beleid te controleren. In de praktijk blijkt dat niet in alle gevallen de raad haar nieuwe taakinvulling voldoende inhoud geeft. Datzelfde geldt voor het functioneren van het college: er wordt aan getwijfeld of het college wel voldoende verantwoording aflegt aan de raad over de mate waarin het beleid is gerealiseerd en het gemeentelijke apparaat “in control” is qua rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Incidenten kunnen leiden tot imagoschade

Een twijfelachtige verantwoording van het college aan de raad en een beperkte invulling van controle door de raad kan leiden tot incidenten die de landelijk pers bereiken. Het zijn vooral deze incidenten die het “grote publiek” tot de verbeelding spreken. Voorbeelden daarvan zijn de Haagse Tramtunnel, de gemeente Amsterdam met de aanleg van de Noord-Zuid lijn, de gemeente Arnhem met het Stationsgebied, de gemeente Deventer met haar Fietstunnel en de gemeente Almelo met de verlening van vergunningen en de daarop gerichte handhaving.

De operationele bedrijfsvoering

De vraag dient zich aan hoe het proces verloopt om na de besluitvorming in de raad tot een realisatie van het geformuleerde beleid te komen, inclusief de verantwoording die daarover aan de raad moet worden afgelegd. Het heeft er alle schijn van dat de gemeentelijke overheid moeite heeft met de professionele invulling van de bedrijfsvoering; de door de raad genomen besluiten lijken in haar uitvoering door het gemeentelijke apparaat te stranden op kwesties die mogelijk onvoldoende in de raadsbesluiten waren afgedekt. Ook is het mogelijk dat de eenmaal in gang gezette uitvoering van een project de politieke gemoederen blijft bezig houden. Kennelijk wordt er, mede door de hierboven genoemde oorzaken, onvoldoende onderscheid gemaakt tussen het (politiek) proces dat leidt tot een bepaald besluit en de operationele bedrijfsvoering voor de realisering van een op het beleid gestoeld project. Het college maakt daarbij schaars gebruik van de mogelijkheid onderzoek uit te (laten) voeren (volgens artikel 213a) om dit soort risico's beter te kunnen managen.

Niet verhuld mag worden dat de gemeente voor de uitvoering van projecten in hoge mate steunt op en afhankelijk is van projectontwikkelaars en private (bouw)ondernemingen; organisaties die vanzelfsprekend ook met eigen agenda's werken. In de praktijk blijkt veelal ook dat het niveau van kennis en ervaring van de ambtenaren bij de gemeente niet altijd voldoende is dat met eerder genoemde externe partijen op een adequaat niveau kan worden onderhandeld. In bepaalde gevallen kan het er toe leiden dat de gemeente haar grip op de ontwikkelingen verliest.

Toezicht op het gemeentelijk handelen

In de praktijk blijkt de invoering van het dualisme slechts beperkt te hebben geleid tot een adequate controle van de raad op het handelen van het college. De afstemming tussen de gemeenteraad en het college blijkt zoals aangegeven niet altijd vlekkeloos te verlopen. Daarnaast hebben de uitvoerende diensten problemen om het benodigde kwaliteitsniveau te realiseren; een omstandigheid die nauwelijks lijkt door te dringen tot de raad want de informatievoorziening aan de raad is zeer beperkt. In ieder geval leiden vraagstukken op het gebied van kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie niet tot de discussies in de raad die soms wel gevoerd zouden moeten worden. De raad kan vervolgens de wethouder en/of de

betreffende afdelingshoofden vanuit haar controlerende rol kunnen verzoeken een nadere toelichting te geven in de raadsvergadering en de raadsleden in de gelegenheid stellen hun vragen te adresseren. Het duale stelsel blijkt weerbarstig in de praktijk van alle dag.

Middelen voor toezicht door de gemeenteraad

De vraag dient zich aan over welke middelen de gemeenteraad kan beschikken om de taak - die haar via het dualisme is toebedacht - uit te oefenen.

Vanouds kent men de commissie voor de rekening; een orgaan dat het financiële reilen en zeilen van de gemeente, op basis van rapportages van de extern accountant, tegen het licht houdt. Andere, minder toegepaste middelen zijn het vragenuurtje in de wekelijkse raadsvergadering, het enquêterecht en het onderzoeksrecht van de raad (artikel 155 GW). Zo heeft de gemeenteraad van de gemeente Almelo begin 2009 een onderzoek geïnitieerd naar de vergunningverlening en handhaving binnen de gemeente (zie www.almelo.nl)

Heeft de lokale rekenkamer toegevoegde waarde?

Tot nu toe hebben wij de beheersomgeving van de gemeente besproken. In het vervolg van dit artikel willen wij verder inzoomen op het toezicht dat op de besturing en beheersing van het gemeentelijk handelen kan worden uitgeoefend. We mengen ons daarmee in de lopende discussie over een instrument dat sinds januari 2006 behoort tot het wettelijk kader (Gemeentewet) waarover de raad beschikt om zich in haar toezichthoudende taak te laten bijstaan. Het gaat om de lokale rekenkamerfunctie, en wel om kwaliteit van functioneren daarvan, een kwestie die de gemoederen in gemeenteland bezig houdt.

De vraag is wat in de praktijk als toegevoegde waarde van de lokale rekenkamer wordt ervaren. De belangrijkste partijen die daarop invloed hebben zijn de gemeenteraad, het college van B&W en de rekenkamer zelf.

De gemeenteraad

Voor de raad heeft de lokale rekenkamer de functie van een extra instrument in haar controlerende rol naar college en ambtelijk apparaat. Anders dan bij de overige instrumenten werkt de rekenkamer onafhankelijk en bepaalt deze, na raadpleging zo mogelijk van de raad, haar eigen onderzoeksagenda. Verzoeken van de raad tot het uitvoeren van een bepaald onderzoek hoeven dus niet te leiden tot daadwerkelijke uitvoering onder auspiciën van de lokale rekenkamer.

De raad kan ook besluiten een eigen onderzoek te starten naar het gevoerde beleid (art 155) en hiervoor een externe partij benaderen. De uitbesteding van het onderzoek heeft vaak te maken met de omvang van het onderzoek in relatie tot de beschikbare capaciteit van de rekenkamer.

Het college van Burgemeester en Wethouders

Menigmaal is het gemeentelijke apparaat, als het gaat om de mate van bereikte efficiëntie dan wel effectiviteit, object van onderzoek door adviesbureaus of interne onderzoek- en evaluatie instanties.

Deze onderzoeken vallen, anders dan bij een onderzoek van de rekenkamer, onder de regie van het college of de raad. Het college heeft zoals aangegeven minder grip op de toetsende rol van de rekenkamer. Het ligt daarom voor de hand te veronderstellen dat bepaalde onderzoeken van de rekenkamer met wat argwaan zullen worden bekeken.

Aanwijzing: in apart blok plaatsen

Het college heeft verschillende functies tot haar beschikking om op een actieve wijze onderzoek te initiëren en daarmee invulling te geven aan "213a onderzoek". Te denken valt hierbij aan het bureau "statistiek", de afdeling beleidsevaluatie, de afdeling "interne controle" en de afdeling "collegeonderzoek".

De afdeling statistiek, vooral voorkomend in de grotere gemeente, houdt zich bezig met het evalueren van beleid, terwijl de afdeling collegeonderzoek gericht is op doelmatigheid- en effectiviteitonderzoek. Daarnaast zijn er in de lijn ingebouwde feedback mogelijkheden zoals peerreviews, selfassessments van het management en de periodieke managementrapportages.

Naast de interne mogelijkheden wordt ook traditioneel veel gebruik gemaakt van de accountant en in mindere mate van de inzet van externe onderzoekers.

De rekenkamer (functie) zelf

Lokale rekenkamers dienen in beginsel zoveel als mogelijk te steunen op de resultaten van onderzoeken die door deze interne functies van de gemeente zijn bereikt. De lokale rekenkamer zal door haar onafhankelijke positie en de openbaarheid van haar onderzoeksrapporten in zekere mate als competitief voor het functioneren van de bestaande interne onderzoeksfuncties worden gezien.

De mate van onafhankelijkheid, de beschikbare kennis en de ervaring zijn bepalend voor het succesvol zijn van elke onderzoeksfunctie en dus ook voor de rekenkamer. Het succes van de rekenkamer is vooral af te meten aan de gedane verbeteringsuggesties om de kwaliteit van beheersing verder te verbeteren en de acceptatie en implementatie van de verbeteringsuggesties door het college en de ambtelijke leiding.

Rekenkamers en Horizontaal toezicht

In dit artikel hebben wij vanuit de bestaande governancestructuur bij gemeenten aandacht geschonken aan de rol van de lokale rekenkamer. Deze rol staat momenteel stevig ter discussie omdat er veel verschillen bestaan in de effectiviteit van deze rekenkamers. Ondanks daarop gerichte wettelijke maatregelen zijn er in de praktijk veel verschillen te constateren tussen de rekenkamers. Daarbij gaat het zowel om de structuur, de taakstelling, de samenstelling en de kwaliteit van de bemensing als het feitelijk functioneren in termen van objectkeuze, onderzoeksanpak en kwaliteit van rapporteren.

Ook zijn er verschillen in de wijze waarop rekenkamers steunen op de inrichting van de gemeentelijke organisatie, in casu de wijze waarop het horizontaal toezicht binnen de gemeente is georganiseerd. Een rekenkamer zou bijvoorbeeld beter kunnen functioneren als men rekening houdt met de getroffen maatregelen van interne controle en andere toetsing- en onderzoeksactiviteiten. Voorzieningen, ook wel horizontaal toezicht genoemd, die op een effectieve wijze het management, het college en de raad ondersteunen in hun beeld- en oordeelsvorming. Wij constateren in de praktijk bijvoorbeeld dat rekenkamers procesaudits uitvoeren, terwijl deze eigenlijk onder de noemer van art 213a thuishoren..

De rekenkamer zou zich ons inziens meer moeten kunnen focussen op de meer beleidsmatige vraagstukken en hoe deze na de politieke besluitvorming worden geëffectueerd door de verschillende afdelingen van de gemeente.

Afsluiting

In het kader van toezicht op het gemeentelijk handelen hebben we in dit artikel de rol van de lokale rekenkamer behandeld.

Te constateren valt dat colleges het kennelijk nog steeds moeilijk vinden om de raad transparantie te bieden door verantwoording af te leggen over de realisatie van overeengekomen beleid. Deze raad neemt op haar beurt te weinig initiatief om het college en het ambtenarenapparaat te activeren en te bewerkstelligen dat zij adequaat wordt geïnformeerd over de voortgang in de beleidsrealisatie.

Met andere woorden er ligt voor de lokale rekenkamer nog een mooie taak in het verschiet. Die taak kan echter alleen succesvol worden uitgevoerd als die rekenkamer zodanig is gepositioneerd en kwalitatief toegerust dat zij in het gemeentelijk bestel de haar toe te meten toezichtsfunctie kan realiseren.

In een volgend artikel willen wij ingaan op de discussie die momenteel in Nederland wordt gevoerd over de toegevoegde waarde, de bemensing en de onderzoeksanpak van de rekenkamers.

Literatuur:

Feith, A.F. (2006). Onderzoek lokaal bestuur in tweevoud. *B&G*, 33, (9), 20-25.

Molenkamp, A. (2006). Zijn de verworvenheden van operational auditing toepasbaar op public auditing? . *B&G*, 33, (4), 10-14.

Molenkamp, A. (2006). Onderzoek in het publieke domein. *B&G*, 33, (7/8), 14-17.

Feith, A.F., Molenkamp, A. & Veer, E. van der. (2006). Auditing in het publieke domein van lagere overheden: de ontwikkelingen. *Audit Magazine*, 2006, (4), 24-28.