

Column De raad is geen toezichthouder!

Wie heeft recent de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet gelezen? Vrijwel niemand, durf ik te wedden. Zij regelen wat er moet gebeuren als een gemeentelijk bestuursorgaan in gebreke blijft bij het uitvoeren van zijn wettelijke taken. Als dit het geval is, dan moet een ander bestuursorgaan daarin voorzien. “Indeplaatstelling” heet dit. Dit toezichtsregime gaat op de helling.

Nieuwe wettelijke toezichtsregeling

Het ontwerp van de ‘Wet revitalisering generiek toezicht’, die waarschijnlijk in 2012 zal ingaan, wil het ‘toezicht van bovenaf’ stroomlijnen. Minder én beter, luidt het devies. De gemeenten krijgen in de toekomst te maken met de provincie als enige toezichthouder op alle beleidsterreinen, uitgezonderd waar de provincie geen beleidstaak heeft (zoals bijvoorbeeld bijstandsverlening). Voor de provincies zelf is dat de rijksoverheid.

De nieuwe toezichtbevoegdheden worden hoofdzakelijk vastgelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet. Specifieke toezichtsbepalingen, zoals die van inspecties, worden afgeschaft.

Nieuwe kijk op toezicht

Ook op het toezicht zelf is een nieuwe kijk ontstaan. De toezichthoudende overheid moet haar informatie niet uit toezicht krijgen, maar uit beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie. Als blijkt dat er stelselmatig sprake is van kwaliteitstekort bij de uitvoering, dan moet de oplossing worden gezocht in aanpassingen van de wet of de (financiële) condities waaronder de gemeenten die wet uitvoeren. Niet in meer of ander toezicht! Dit klinkt ronduit sympathiek en dat is het ook. Overheden moeten meer elkaars partners zijn dan elkaars controleurs. Er lijkt dan ook breed draagvlak voor het wetsvoorstel te zijn.

Informatiestromen

Eén van de bijbedoelingen van de nieuwe wet is dat er een einde komt aan de gigantische papierstromen die tussen overheden heen en weer gaan. Vooral van beneden naar boven, wel te verstaan. Iemand heeft eens uitgerekend dat er door overheden jaarlijks miljoenen formulieren worden ingevuld voor allerlei controledoeleinden.

Wij lezen in de brochure van het rijk: het is de bedoeling van de nieuwe wet dat minder en meer gerichte informatie wordt verstrekt door gemeenten en provincies richting de naasthogere overheid. De toezichthoudende overheid moet informatie in principe één keer opvragen voor alle controletaken. Meervoudig gebruik, dus. Dat scheelt een boel bestuurlijke drukte en een grote bijdrage aan de winsten van Océ, Xerox, Ricoh en Canon.

Horizontale en verticale controle

En wat lezen wij verder? Wij lezen dat ‘...het verticale toezicht meer plaats moet maken voor horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging (...) om de kwaliteit van de taakuitvoering te bewaken en te realiseren dat de controlerende rol van de gemeenteraad en provinciale staten wordt versterkt’.

Daarmee bedoelt de wetgever niets meer of minder dan dat de controle van het college door de raad c.q. provinciale staten voor een deel in de plaats moet komen van het toezicht door een hogere overheid. Tijdens een bijeenkomst van de provincie Gelderland over dit onderwerp hoorde ik dat deze provincie daar behoorlijk ver in wil gaan. Letterlijk staat in de informatie: ‘Als het algemeen bestuur zijn controlerende taak naar behoren vervult, dan kan de naasthogere overheid volstaan met een lichtere vorm van interbestuurlijk toezicht op basis van de haar toegezonden informatie’.

Ernstige denkfout

Hier betrappen we de wetgever mijns inziens op een ernstige staatsrechtelijke denkfout. Want de raad en de provincie hebben helemaal geen controlerende taak. Althans, zij hebben daartoe niet de bevoegdheid. Slechts in de MvT van de Wet dualisering gemeentebestuur werden de termen “kaderstellen”, “controleren” en “volksvertegenwoordiging” genoemd. Maar die begrippen komen in de Gemeentewet niet voor.

Bovendien betekent “controleren” in dit verband iets totaal anders dan nagaan of het college de wet wel volgens de regels uitvoert. Als dat het geval was, dan hadden er wel 29 juristen en accountants in mijn gemeenteraad gezeten, in plaats van gekozen burgers!

De controlerende rol van de raad en van provinciale staten (niet de taak of bevoegdheid) is bestuurlijk/politiek van aard. Die gaat over de vraag of het college de gemeente bestuurt zoals de raad dit zich had gedacht.

Als de raad en provinciale staten een taak zouden krijgen in het toezicht op de naleving van wettelijke regels, dan zouden zij daartoe ook wettelijk de bevoegdheid moeten hebben. Dit moge ons echter bespaard blijven, omdat zo'n taak haaks zou staan op waar de raad voor staat: de hoofdlijnen van het bestuur bepalen en politiek richting geven aan waar het met de gemeente of provincie naartoe moet. Dit nog afgezien van allerlei praktische problemen, zoals detailinformatie en omgaan met privacy. Je moet je toch niet voorstellen dat de raad gaat controleren of meneer P. wel voldoende bijzondere bijstand heeft gekregen of dat de omgevingsvergunning van mevrouw S. wel correct is verleend...

Stroomlijning van informatie

Een ander verhaal is de informatievoorziening. Er wordt bij het nieuwe toezicht vanuit gegaan dat de informatie die de raad van het college krijgt om zijn controlerende rol uit te oefenen in principe dezelfde moet zijn als de informatie die voor de controle naar de toezichthoudende overheid wordt gestuurd.

Persoonlijk denk ik dat dit een illusie is, om de redenen die ik noemde. Controle van toepassing van de wet vraagt immers heel andere, veel gedetailleerdere informatie dan politiek/bestuurlijke controle. Maar goed, heel ernstig is de gedachtengang niet.

Het stelt ons griffiers echter wel voor de taak om nog eens goed met het college om de tafel te gaan zitten over de vraag welke informatie de raad in de toekomst voor de uitoefening van zijn taken van het college krijgt.

Krijn van der Heijden,
Raadsgriffier Zutphen