

Toezicht op de gemeentefinanciën



Auteur/student: Rasied Molai
Studentnummer: 299215
Scriptiebegeleider: Dr. J. Hakvoort

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

juli 2008

Voorwoord

Nog niet zo lang geleden ben ik werkzaam geweest op de afdeling Financieel toezicht van de provincie Zuid-Holland. Als toezichthouder beoordeelde ik jaarrekeningen en begrotingen van een aantal gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Al vrij snel vroeg ik me af of deze vorm van toezicht nog wel van deze tijd was. De twijfel kwam met name voort uit de ervaringen op de werkvloer. De twijfels en vragen die destijds speelden, komen in deze scriptie aan bod. Dit onderzoek heeft in die zin antwoorden gegeven op mijn vragen en het heeft er voor gezorgd dat mijn twijfels zijn weggenomen. Deze scriptie is niet bedoeld om mijn voormalige collega's van die afdeling te diskwalificeren. Integendeel, enkele van hen zijn dermate kundig op dit specifieke vakgebied, dat ik de provincie zou willen adviseren om deze collega's in te zetten om de eigen financiële huishouding op orde te krijgen. Immers het geeft een wat vreemde beeld indien een "hogere" overheidsorgaan dat de eigen financiële zaakjes niet op orde heeft een "lagere" overheidsorgaan aanspreekt op de financiële huishouding.

Deze scriptie betekent tevens de afronding van mijn studie, die door omstandigheden langer op zich heeft laten wachten dan de bedoeling was. Ik ben mijn scriptiebegeleider, Jan Hakvoort, dankbaar voor zijn geduld en begrip hiervoor. Met name zijn snelle reacties heb ik zeer op prijs gesteld. Ook gaat mijn dank uit naar Henk Klaassen als tweede beoordelaar van mijn scriptie.

De bereidheid van de geïnterviewden om mij te woord te staan heb ik zeer op prijs gesteld.

Mijn speciale dank gaat uit naar Reino Alphenaar die mij gedurende dit traject gesteund heeft en met woord en daad heeft bijgestaan.

Ten slotte wil ik mijn twee kinderen, Alyshia en Rushyl, bedanken voor het geduld dat zij wisten op te brengen. Zij zijn het die mij de kracht gegeven hebben om dit af te kunnen ronden.

Inhoudsopgave

Toezicht op de gemeentefinanciën	1
Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1 Probleemanalyse	7
1.2 Probleemstelling.....	12
1.3 Theoretische concepten.....	14
1.4 Onderzoekopzet.....	17
1.5 Opbouw van de scriptie.....	18
2. Financieel toezicht.....	19
2.1 Waarom toezicht?	20
2.2 Huidige vorm van toezicht op de gemeentefinanciën	22
3. Andere toezichtarrangementen	25
4. Interbestuurlijke verhoudingen.....	29
4.1 Gedecentraliseerde eenheidsstaat	29
4.2 Interbestuurlijke vertrouwensrelaties.....	32
4.3 Netwerksamenleving.....	33
4.4 Horizontale verantwoording	34
4.5 Bestuurlijke drukte	39
4.6 Objectiviteit van de provincie	42
4.7 Hypothesen	43
5. Toezicht in de praktijk	44
5.1 Methode en techniek	44
5.2 Project provincie Noord-Brabant	46
5.3 Gedecentraliseerde eenheidsstaat	49
5.4 Interbestuurlijke vertrouwen	51
5.5 Netwerksamenleving.....	53
5.6 Horizontale verantwoording	55
5.7 Bestuurlijke drukte	59
5.8 Objectiviteit van de provincie	60
6. Analyse	63
6.1 Samenvatting theorie.....	63

6.2	Samenvatting Empirie	65
6.3	Analyse theorie en empirie	67
7.	Conclusies en aanbevelingen	69
7.1	Deelvragen.....	69
7.2	Centrale vraagstelling.....	71
7.3	Aanbevelingen.....	73
Bijlage 1	Literatuurlijst	75
Bijlage 2	Interviews	77

1. Inleiding

Interbestuurlijke verhoudingen

In de afgelopen jaren is veel geschreven over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. De reden hiervoor is veelal ook de boodschap van de schrijver(s), namelijk dat de huidige vorm van samenwerking tussen de bestuurslagen inefficiënt is. Deze zou de prestaties van de overheid belemmeren. De toenemende bestuurlijke drukte biedt geen oplossing (Commissie Geelhoed, 2001). Integendeel, de overheden zitten elkaar in de weg waardoor het mogelijk is dat een vraagstuk door verschillende bestuurslagen wordt opgepakt (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005).

De bestuurslagen zijn zich bewust van de gebrekkige samenwerking en de onduidelijke rolverdeling. Om hier een eind aan te maken wordt in het najaar van 2004 de Code Interbestuurlijke verhoudingen opgesteld. Met deze code hebben de partijen de onderlinge omgangsregels vast gesteld.

Verscherping van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, deregulering, ontbureaucratisering, probleemgericht werken en vermindering van verticaal toezicht zijn enkele uitgangspunten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005).

Volgens De Ridder en Winter (2007) bevat de code veel retoriek. Een herbevestiging van omgangsvormen, met hier en daar een kleine verschuiving ten opzichte van het verleden en met aanpassingen gericht op de toekomst.

Van oudsher zijn de overheden afhankelijk van elkaar. Deze onderlinge afhankelijkheid is inherent aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De gemeenten en de provincies zijn voor een groot deel afhankelijk van het Rijk. Naast de financiële middelen die zij van het Rijk ontvangen om het eigen beleid mee te bekostigen, zijn zij gebaat bij een stabiel takenpakket en de bevoegdheden die daarbij horen. Dat het Rijk afhankelijk is van de decentrale overheden blijkt uit een vrij actueel onderwerp namelijk de uitvoering van de Pardonregeling. Een aantal gemeenten is niet van plan om de gegevens van de uitgeprocedeerde asielzoekers die buiten de Pardonregeling vallen door te geven aan het Ministerie van Justitie. Hiermee komt de uitvoering van de regeling in gevaar. Evenals de decentrale overheden heeft het Rijk dus behoefte aan zekerheid. Zekerheid dat de decentrale overheden de uitvoering van het geformuleerde beleid ter hand willen nemen. Hoewel het voor het Rijk mogelijk is deze zekerheid af te dwingen door middel van wet- regelgeving, is het niet doenlijk zo niet onmogelijk om voor alle mogelijke toekomstige situaties regels te formuleren.

Interbestuurlijk toezicht

Na deze korte toelichting over de relatie en de afhankelijkheid tussen de overheden, kom ik terug op de Code met daarin een aantal interessante uitgangspunten waar niet alleen het kabinet, maar ook het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich mee hebben gecommitteerd. Eén uitgangspunt is het voornemen om te komen tot een vermindering van de verticale vorm van toezicht (interbestuurlijk toezicht). Bij deze vorm van toezicht houdt het naast hogere overheidsorgaan toezicht op zowel de specifieke taken als de kwaliteit van het bestuur van het lagere overheidsorgaan. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Bestuurlijke Werkgroep Alders het rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt: toe aan nieuw zicht op overheden* opgesteld. In dit rapport worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het huidige systeem van interbestuurlijk toezicht. Volgens de werkgroep is het huidige stelsel een verbrokkeld geheel en zou onvoldoende rekening worden gehouden met alternatieven.

De werkgroep ontwikkelt een stappenplan waarmee het mogelijk is om de toezichtarrangementen te kunnen doorlichten.

In augustus 2006 wordt door de minister van BZK een commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (hierna: Commissie Oosting) geïnstalleerd. Deze commissie zal de doorlichting van de toezichtarrangementen aan de hand van het stappenplan zoals opgesteld door de Bestuurlijke Werkgroep Alders uitvoeren. Haar doelstelling is helder: het verminderen van interbestuurlijk toezicht.

Interbestuurlijk toezicht is een verzamelnaam voor vele toezichtarrangementen. Het betreft niet uitsluitend de toezichtarrangementen van de ministeries, maar ook die van de provincies. Het is niet zo zeer het aantal dat bepalend is voor de ondoorzichtigheid. Het interbestuurlijk toezicht valt ook weer uiteen in verschillende soorten (Bestuurlijk werkgroep Alders, 2005), namelijk het algemene en het specifieke toezicht. Hierbinnen zijn weer diverse categorieën aanwezig, preventief toezicht, repressief toezicht en positief toezicht. Combinaties van deze categorieën zijn eveneens terug te vinden in de praktijk. Deze vele varianten maken samen met het aantal arrangementen het bijzonder lastig om een uitputtende opsomming te kunnen geven van alle vormen van toezicht die onder deze noemer vallen. Opvallend is toch wel dat in de vele rapporten niet eenmaal een dergelijke opsomming is opgenomen.

Verschillende kabinetten hebben reeds geroepen de bestuurlijke drukte en de toezichtlast te willen reduceren. Vele rapporten zijn daar inmiddels over geschreven. Echter, pogingen en resultaten lijken te blijven steken in intenties. De een na de ander commissie buigt zich over de toekomst van het interbestuurlijk toezicht. De laatste commissie (Commissie Oosting) heeft eind 2007 haar rapport gepresenteerd.

1.1 Probleemanalyse

Afgezien van het feit dat niet voldoende middelen tot mijn beschikking staan om een diepgaand onderzoek te kunnen uitvoeren naar alle varianten van interbestuurlijk toezicht, ben ik van mening dat elke variant substantieel verschilt van de overigen waardoor zij elk een eigen onderzoek “verdienen”. Het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën is één van de vele varianten van interbestuurlijk toezicht. Met een combinatie van de categorieën preventief en repressief toezicht, is het bij uitstek een interessant variant voor het onderzoek naar interbestuurlijk toezicht.

Een ander reden voor dit onderzoek is de ervaring die ik heb opgedaan als toezichthouder op de gemeentefinanciën. In deze functie hield ik me bezig met de financiële huishouding van een vijftal gemeenten. Het beoordelen van de begroting, de wijzigingen hierop en de jaarrekening maken onderdeel uit van deze functie. Deze taken zijn opgenomen in de Gemeentewet. Met de beoordeling van deze financiële stukken is het mogelijk om een beeld te verkrijgen van de financiële positie van de gemeente. In die periode verdiep ik mij in de geschiedenis van deze provinciale taak. Ik was benieuwd naar de argumenten van Thorbecke om het toezicht op te nemen in de Gemeentewet. Opvallend is dat de voorschriften die voor alle gemeenten gelden, voor de relatief grote gemeenten rekbaar blijken. Deze regels worden naar eigen inzicht geïnterpreteerd en de grote gemeenten eigenen meer bevoegdheden tot zich toe dan een kleinere gemeente. De rol van de provincie is hierbij niet krachtig genoeg heb ik ervaren.

Dezelfde provinciale rol is zichtbaar als een gemeente in een financiële uitzichtloze situatie dreigt te geraken. De gemeente zal op grond van artikel 12¹ een extra uitkering aanvragen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties. De provincie speelt hierbij een belangrijke rol. Zij dient aan te geven dat de ontstane situatie de gemeente niet verwijtbaar is. Het Rijk wil ook weten of de gemeente de situatie had kunnen zien aankomen. Het antwoord van de provincie is ook hier niet verrassend te noemen. Op beide vragen dient een zodanig antwoord te worden geformuleerd waaruit blijkt dat het de gemeente en niet verwijtbaar is en dat zij de ontstane situatie niet heeft zien aankomen. Dit antwoord van de provincie betekent tevens een bescherming van de eigen rol in deze. Indien de gemeente de situatie had kunnen zien aankomen, betekent dat ook dat de provincie als toezicht houdende orgaan dit had kunnen zien aankomen. Wat heeft zij gedaan om de ontstane financiële situatie te voorkomen? Heeft zij de gemeenteraad aangesproken op het (te volgen) financiële beleid?

Ook de schuldvraag is van belang. Indien het de gemeente verwijtbaar is dat zij in een financiële uitzichtloze situatie is beland, dan rijst de vraag in hoeverre de toezichthouder zijn taak adequaat heeft uitgevoerd. Door de verantwoording bij de provincie te leggen komt de objectiviteit (en daarmee de geloofwaardigheid) van de provincie in gevaar.

Toezicht op de gemeentefinanciën is een wettelijke taak die door alle provincies wordt uitgevoerd. Om enigszins eenduidig te werk te gaan heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken in de Algemene Beleidskader aangegeven binnen welke kaders de provincies het toezicht uitoefenen. Daarnaast komen alle provincies in een werkgroep bijeen, het zogenaamde Vakberaad Gemeentefinanciën. Het betreft hier een ambtelijke werkgroep waarin ook het ministerie deelneemt. De agendapunten

¹ Aanvullende steun uit het gemeentefonds: artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet, in 1967 inwerking getreden.

betreffen actuele ontwikkelingen die de provinciale toezichtstaak raken. Het doel hiervan is om te komen tot een eenduidig handelingswijze naar de gemeenten toe. Jaarlijks komen de toezichthouders van de provincies bij elkaar om met z'n allen een aantal aandachtspunten te bespreken. De provincies in Nederland zijn qua oppervlakte, aantal inwoners en problematiek niet gelijk. Ook de gemeenten kunnen niet simpelweg vergeleken worden met elkaar. De provincies zouden weliswaar alle gemeenten even zwaar moeten beoordelen, maar in de praktijk verschilt per provincie de inhoudelijke beoordeling van de financiële positie van de gemeente. De provincie Zuid-Holland kent voor wat betreft het aantal toezichthouders, de grootste afdeling Financieel Toezicht (zie tabel 1).

PROVINCIE	AANTAL GEMEENTEN	AANTAL TOEZICHTHOUDERS	VERHOUDING GEMEENTEN/ TOEZICHTHOUDERS
Groningen	25	2	12,5
Friesland	31	4	7,8
Drenthe	12	2	6
Overijssel	25	5	5
Gelderland	56	8	7
Utrecht	29	3	9,7
Flevoland	6	2	3
Noord-Holland	61	9	6,8
Zuid -Holland	77	18	4,2
Noord-Brabant	68	15	4,5
Zeeland	13	5	2,6
Limburg	40	9	4,4

Tabel 1 Aantal gemeenten per toezichthouder

Of het aantal toezichthouders van invloed is op de intensiteit van het toezicht valt buiten dit onderzoek, maar dat een provincie als Drenthe evenveel tijd kan besteden aan het beoordelen van de financiële positie van een gemeente als de provincie Zuid-Holland dat doet, is onwaarschijnlijk.

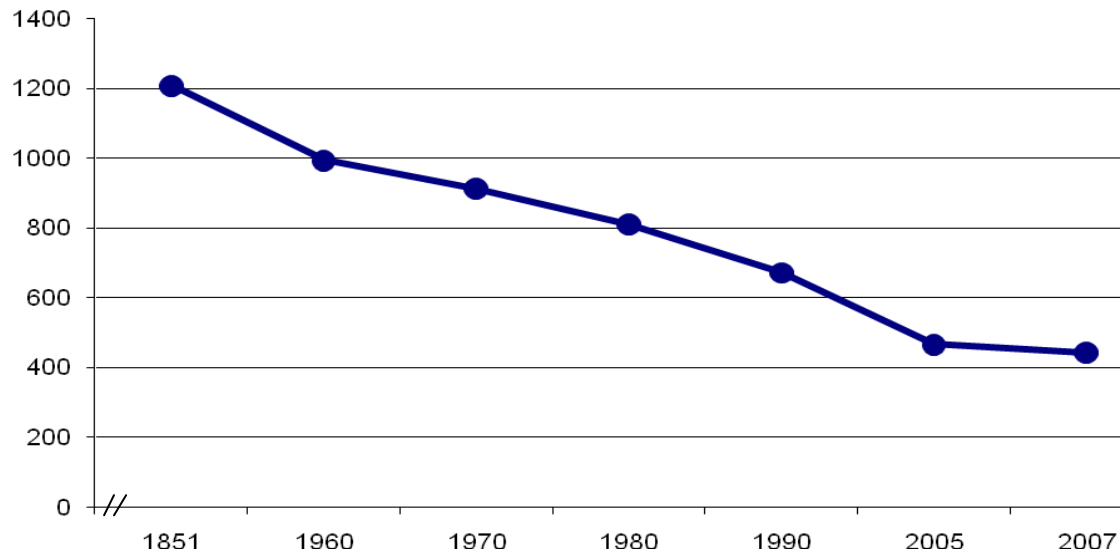
	Preventief Financiën	Preventief Termijn
Groningen	0	0
Friesland	1	0
Drenthe	0	0
Overijssel	0	1
Gelderland	3	4
Utrecht	2	1
Noord-Holland	2	1
Zuid-Holland	6	5
Zeeland	0	1
Noord-Brabant	0	0
Limburg	3	0
Flevoland	2	0
Totaal	19	13

BRON: REGIOPLAN

Tabel 2 aantal gemeenten met preventief toezicht in het jaar 2006

Met het aangeven van de aantallen wil ik vooral benadrukken dat het haast onmogelijk is om eenduidig de wet- en regelgeving toe te passen. Mijn eigen ervaring is dat de 18 toezichthouders bij Zuid-Holland allen een eigen kijk hebben op het toezicht en de wijze waarop dit uitgeoefend moet worden. Bij elke overleg wordt dit duidelijk. Zelden is het resultaat een overeenstemming over de wijze waarop de toezichtstaken uitgevoerd moeten worden. Het is zelfs mogelijk gebleken om op verschillende wijze toezicht uit te oefenen met als basis dezelfde wet- en regelgeving. Waar de één de nadruk legt op de aanwezigheid van actuele beheersplannen, vindt de ander dat ondergeschikt aan een goede risicobeheersing en risicomanagement. Weer een ander vindt het van groot belang dat de gemeente de (toekomstige) inkomsten en uitgaven voor wat betreft de grondexploitatie volledig en helder inzichtelijk moet hebben, terwijl een ander collega van mening is dat de grondexploitatie zich niet laat plannen. Mijn ervaring is dat niet altijd even consequent de regels worden toegepast. De gevolgen hiervan zijn duidelijk, de argumenten die gebruikt worden om de ene gemeente onder preventief toezicht te stellen, zijn bij een ander gemeente niet doorslaggevend. Het sleutelwoord is hier “maatwerk”. Dat maatwerk inmiddels subtiel is omgeslagen in willekeur is niet voor iedereen zichtbaar. Op deze relatief kleine schaal (binnen één afdeling) is het niet mogelijk om uniform te werk te gaan. Een studie naar de wijze waarop de verschillende provincies de wet- en regelgeving toepassen, zou wellicht een “eyeopener” kunnen zijn voor de politiek. Het aantal gemeenten is sinds het instellen van het toezicht gedaald. In 1851 waren er in Nederland ruim 1200 gemeenten. Inmiddels zijn dat er 443 (zie figuur 1).

Gemeenten in Nederland



Figuur 1 Aantal gemeenten in Nederland

De daling is het gevolg van herindelingen. Argumenten hiervoor zijn onder andere (Derksen, 1981):

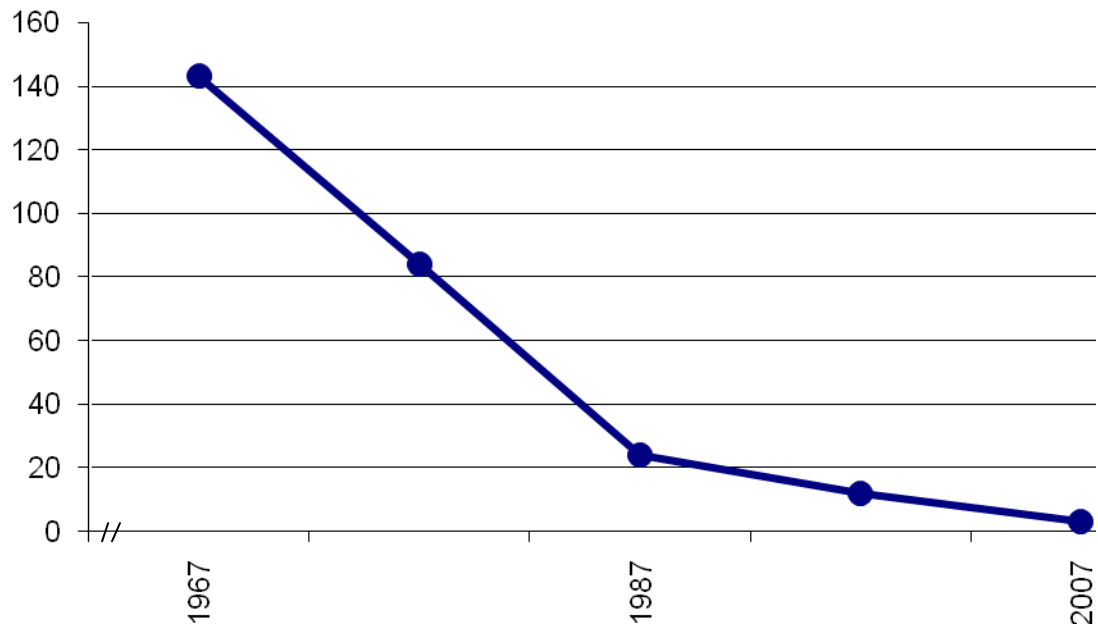
- verhoging van de kwaliteit van het lokale bestuur;
- verruiming van de financiële middelen.

Met behulp van deze verruiming van de financiële middelen kan de gemeente specialistische kennis inhuren. Zo krijgen de gemeenten steeds meer kennis in huis en krijgt de provincie steeds minder invloed op deze gemeenten. In 1964 komt Brasz tijdens een onderzoek bij de provincie Zuid-Holland al tot de conclusie dat de provincie een geringe invloed heeft op de grotere gemeenten. *“In vergelijking met kleinere gemeenten hebben de grotere veel meer deskundigheid en bestuurskracht. Zij kunnen over een gespecialiseerd apparaat beschikken en althans wat dit betreft nagenoeg op voet van gelijkheid met het toezichthoudend gezag staan”* (Brasz, 1964).

De twee grote gemeenten (van de vier grote gemeenten in Nederland bevinden zich er twee in Zuid-Holland) zijn hier een goed voorbeeld van. De gemeente Rotterdam heeft om te kunnen lobbyen een kantoorruimte achter het regeringsgebouw in Den Haag en voor de bestuurders van de gemeente Den Haag is het heel gewoon dat ze zich wenden tot de ministers. Dit was bij de invoering van de gemeentewet ondenkbaar.

Evenredig aan het aantal dalende gemeenten daalt het aantal art. 12 gemeenten in Nederland. In 1967 hebben ruim 140 gemeenten aanspraak gemaakt op een extra uitkering uit het Gemeentefonds. In het jaar 2007 zijn dat er 3 (zie figuur 2).

artikel 12 gemeenten



Figuur 2 Aantal gemeenten met een extra uitkering uit het gemeentefonds (zgn. artikel 12 gemeenten)

Uit de aantallen blijkt dat minder dan 0,7% van het aantal gemeenten in Nederland een extra uitkering uit het gemeentefonds ontvangt.

Komt de daling van het aantal zogenaamde "artikel 12 gemeenten" vanwege het adequate toezicht of zijn de gemeenten goed in staat om zelf de financiën op orde te houden?

1.2 Probleemstelling

In de vorige paragrafen heb ik argumenten aangedragen die een onderzoek naar de huidige vorm van toezicht rechtvaardigen. Sommige argumenten hebben een politiek-bestuurlijke karakter (onduidelijke rolverdeling en verantwoordelijkheden, bestuurlijke drukte en gebrekkige samenwerking tussen de bestuurslagen) en andere zijn gebaseerd op mijn eigen ervaringen als toezichthouder (de rol van de provincie als toezichthoudende orgaan op de grotere gemeenten, de objectiviteit van de provincie bij de aanvraag van een artikel 12 status en de willekeur bij het uitoefenen van de toezichtstaken).

Mijn onderzoek richt zich op het bestaansrecht van financieel toezicht op de gemeenten. Gelet op de argumentatie vraag ik me af of de huidige vorm nog wel de juiste wijze van verantwoording is. Na de theoretische beschouwing en het empirische onderzoek is het mogelijk om tot een conclusie te komen.

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre past het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën in haar huidige vorm nog langer binnen de hedendaagse interbestuurlijke verhoudingen?

De interbestuurlijke verhoudingen zijn in de afgelopen 150 jaar drastisch veranderd. De argumenten zoals die destijds zijn aangegeven voor het instellen van het toezicht hebben inmiddels voor een groot deel plaats gemaakt voor nieuwe argumenten. Toch leeft bij mij de vraag of die argumenten voldoende draagkracht bieden voor dit toezichtarrangement.

Om een goed onderbouwd antwoord te kunnen geven op deze vraag zal eerst het toezicht in relatie tot een aantal relevante aspecten onderzocht moeten worden. Zo zal gekeken moeten worden naar hoe het verticaal toezicht zich verhoudt in relatie tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De impact van de netwerksamenleving op het toezicht, de bestuurlijke drukte en de toenemende horizontale verantwoording zijn eveneens ontwikkelingen die nader onderzocht moeten worden.

Deze ontwikkelingen worden ondervangen door de beantwoording van een aantal deelvragen. Deze luiden als volgt:

1. Wat houdt het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën in?
2. Wat is kenmerkend voor de hedendaagse interbestuurlijke verhoudingen?
3. Past de huidige vorm van toezicht binnen een staatsbestel dat meer neigt naar een netwerkstructuur dan een hiërarchische structuur?
4. Wat betekent een afschaffing van het toezicht voor de bestuurlijk drukte op het bestuurlijke middenniveau?

Met behulp van de antwoorden op deze vragen wordt de centrale vraag beantwoord. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op een aantal theoretische concepten, het opzet van het onderzoek en het design van deze scriptie. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ter verduidelijking een definitie van toezicht gegeven.

1.3 Theoretische concepten

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit is een staatsvorm waarin de gemeenten en provincies relatief autonoom en toch in een bepaalde mate ondergeschikt zijn aan het centrale overheidsorgaan. De drie bestuurslagen vormen samen het staatsgeheel waarbij zij in grote mate afhankelijk zijn van elkaar. Andere staatsvormen zijn de gecentraliseerde eenheidsstaat en het federale stelsel. Een voorbeeld van een land met een gecentraliseerde eenheidsstaat is Frankrijk waar de decentrale overheden “slechts” uitvoerende organen zijn. Duitsland en de Verenigde Staten zijn landen met een federale stelsel, dat zich laat kenmerken door een grote zelfstandigheid van de staatsonderdelen.

Binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat kennen de gemeenten en provincies een “open huishouding”. Dit houdt in dat zij een onbeperkte takenpakket hebben en dus vrij zijn om op lokaal en regionaal niveau algemene belangen te behartigen. Deze vorm van autonomie dient niet verward te worden met soevereiniteit, immers de mate van zelfstandigheid is afhankelijk van de (landelijke) wet- en regelgeving, de financiering en het toezicht.

Overheidsorganen met een “gesloten huishouding” hebben beperkte taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Waterschappen en samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zijn hier voorbeelden van.

Toezicht is een kernfunctie van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is niet uitsluitend een instrument om te kunnen sturen en controleren, maar ook om er van te kunnen leren. Een gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat uit een centraal overheidsorgaan en relatief onafhankelijke decentrale overheidsorganen. In Nederland hebben de provincies en gemeenten autonome taken en medebewindstaken. Zij kunnen op regionaal en lokaal niveau beleidskeuzes maken en prioriteiten stellen. De mate van zelfstandigheid is afhankelijk van de (landelijke) wet- en regelgeving, de financiering en het toezicht. Het Rijk en de decentrale overheden vormen samen de staat.

Sedert 1851 heeft het toezicht zich geïnstitutionaliseerd als een onmisbaar en strategisch functie binnen het binnenlands bestuur. Verticaal toezicht betreft een vanzelfsprekendheid dat ontwikkelingen zoals de invoering van het dualisme op lokaal en regionaal niveau, de toenemende mediocratisering, corporatisme en instrumentalisme heeft overleefd. De komst van medebewindstaken waarbij de uitgangspunt is dat het Rijk het beleid bepaalt en de gemeente de uitvoering voor haar rekening neemt, zorgt voor een uitholling van de provinciale toezichtstaak. Door de opkomst van sectorale inspectieapparaten en de toenemende toezichtrelatie tussen het Rijk en de gemeenten, wordt de verantwoording voor wat betreft de uitvoering van de medebewindstaken rechtstreeks afgelegd aan het Rijk.

Netwerksamenleving

De relatie tussen de overheden kenmerkt zich naast de wederzijdse afhankelijkheid ook door de in toenemende mate van gelijkwaardigheid. Gezamenlijk zijn de publieke actoren verantwoordelijk voor de complexe problematiek. Met de opkomst van de netwerksamenleving is het proces van horizontalisering gestart. De marktwerking en zelfregulering zijn vormen die onderdeel uitmaken van dit proces. Publieke vraagstukken worden niet langer meer uitsluitend in politieke arena's besproken.

De publieke actor is in de huidige samenleving slechts één actor binnen een netwerk van diverse actoren vanuit het bedrijfsleven en civil society. Interactieve besluitvorming is inmiddels een ingeburgerd proces. Typend voor de netwerksamenleving is dat de politiek geen centrale rol meer inneemt in de besluitvorming.

Daarnaast speelt binnen een netwerksamenleving vertrouwen een belangrijke rol waarbij een van boven opgelegde blauwdruk niet bevorderlijk werkt. Hiërarchie is hier minder op zijn plaats dan een goede vertrouwensbasis. Verticaal toezicht impliceert dat de onder toezichtgestelde handelingen zou kunnen verrichten die niet passen binnen de aangegeven kaders. Een veronderstelling die minder goed past binnen een netwerksamenleving dan die van goede onderlinge afspraken.

Bestuurlijke drukte

Financieel toezicht is slechts één vorm van de vele toezichtarrangementen binnen het interbestuurlijk toezicht dat mede bepalend is voor de bestuurlijke drukte op dit specifiek gebied. De gemeenten hebben rekening te houden met vele toezichtinstanties waar zij over diverse uiteenlopende zaken verantwoording over moeten afleggen met de daarbij behorende risico van overlapping. Het lokale onderwijs is hier een voorbeeld van, zowel de provincie als het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschappen houdt toezicht op de inkomsten en uitgaven van de gemeente voor wat betreft dit specifieke beleidsveld. Een ander voorbeeld betreft de sociale werkplaatsen, ook hier dient de gemeente verantwoording af te leggen aan de provincie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze verantwoording kost tijd en dus geld en aangezien dit slechts één keer besteed kan worden, mag worden aangenomen dat dit ten koste gaat van de publieke dienstverlening. Immers een ambtenaar die een aantal uren kwijt is om over hetzelfde onderwerp meerdere verantwoordingsverslagen op te stellen, kan die uren niet besteden aan de publieke dienstverlening.

Horizontale verantwoording

Ruim 150 jaar geleden zijn verschillende argumenten gegeven voor de verantwoording van deze klassieke vorm van toezicht. Zo was Thorbecke van mening dat de provincie als niet belanghebbende het juiste orgaan is om te toetsen of de gemeente de publieke middelen op een correcte wijze inzet en niet uitsluitend voor politiek interessante investeringen op de korte termijn. Het Rijk en de gemeenten zijn als belanghebbenden niet objectief als het aankomt op een verschil van inzicht over de wijze waarop deze middelen zijn of worden ingezet. Immers het Rijk wil de uitkering uit het gemeentefonds zo laag mogelijk houden en de gemeenten willen een zo hoog mogelijke uitkering uit dat fonds ontvangen. Uniformiteit in beheer en verantwoording en de waarborg tegen verspilling van publieke middelen zijn eveneens argumenten voor het instellen van het financieel toezicht. Inmiddels is de maatschappij drastisch veranderd. Hierdoor rijst de vraag of het toezicht in de huidige vorm nog wel bestaansrecht heeft. Steeds meer dringt het tot het centrale gezag door dat de decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor een goede financiële huishouding. Het opnemen van het burgerjaarverslag in de wetgeving is een duidelijk voorbeeld dat het centrale gezag meer ruimte wil bieden aan horizontale verantwoordingsrelaties. De lokale rekenkamer en de accountant kunnen bij de horizontale vorm van verantwoording een grote bijdrage leveren. De lokale rekenkamer kan gevraagd en ongevraagd de raad adviseren over allerlei onderwerpen. Onderwerpen die momenteel tevens de aandacht krijgen van de provincie, waardoor een overlapping van taken

onvermijdelijk is. Dit geldt overigens ook voor de accountant die het voorwerk verricht voor de provincies voor wat betreft de controle op de jaarrekening van de gemeenten.

De burgers hebben de mogelijkheid om één keer in de vier jaar het falend beleid van gemeentebestuurders electoraal af te straffen. Veel meer dan vroeger wordt de burger attent gemaakt op de besluiten die genomen worden door deze bestuurders. Controleerbaar en transparant zijn eisen die de maatschappij aan de overheid stelt. Deze maatschappelijke controle kan worden uitgeoefend doordat diverse middelen de burger ten dienste staan. Hierbij valt te denken aan lokale media, maatschappelijke organisaties en internet. Door de toenemende mediacratie krijgen media en burgers steeds meer controle op de (lokale en regionale) overheid.

Definitie van toezicht

In de literatuur wordt toezicht onderverdeeld in drie opeenvolgende elementen, het waarnemen, het beoordelen en het corrigeren (Visser, 1986; Toonen, 1997). Dit laatste element is discutabel, want er zijn wel degelijk toezichthouders zonder bevoegdheden tot interventies. Een voorbeeld hiervan is de signalerende toezichtvorm van de Algemene Rekenkamer. Bij het financieel toezicht is wel sprake van de mogelijkheid tot interventie waardoor het mogelijk is de omschrijving van de Algemene Rekenkamer toe te passen. Deze omschrijving luidt als volgt:

“Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”

Dat deze omschrijving van toezicht alom geaccepteerd is, blijkt wel uit de vele rapporten waarin toezicht deze definitie krijgt toegewezen. Uit kamerstukken blijkt dat ook de regering deze definitie van toezicht over heeft genomen (TK vergaderjaar 2000-2001).

In dit stuk wordt eveneens uitgegaan van de bovenstaande omschrijving van de Algemene Rekenkamer. Wanneer ik het hierna over toezicht heb, bedoel ik hiermee het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën, tenzij ik uitdrukkelijk een ander variant benoem.

1.4 Onderzoeksopzet

Voor dit onderzoek heb ik voor wat betreft het theoretisch deel naast de literatuur van diverse deskundigen ook de rapporten die hierover verschenen geraadpleegd. Concreet is naar informatie gezocht die konden bijdragen aan de beantwoording van de hiervoor geformuleerde vragen. In sommige gevallen was het noodzakelijk om abstracte bevindingen te vertalen naar deze vorm van toezicht. Veel theorieën over het toezicht gaan immers over het fenomeen toezicht in het algemeen en niet specifiek over het financieel toezicht op de gemeenten. Na het theoretische deel ga ik in op de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend door de provincies, het toezicht in de praktijk. In deze fase van het onderzoek zijn een aantal bestuurders, politici en deskundigen geïnterviewd. Om een eenzijdig beeld te voorkomen zijn bestuurders en politici vanuit alle bestuurslagen geïnterviewd. Om de geïnterviewden uit te nodigen tot het doen van scherpe uitspraken zijn deze interviews geanonimiseerd. Het betreft een semi-gestructureerde interview waarin de geïnterviewden gereageerd hebben op mijn werkhypothesen.

Hierna is een analyse gemaakt van het theoretische deel en het praktische gedeelte. Bij deze analyse vergelijk ik de bevindingen vanuit de literatuur met de bevindingen vanuit de praktijksituatie. Na de analyse is het mogelijk om de deelvragen te kunnen beantwoorden. Met de beantwoording van deze vragen kom ik dichterbij de beantwoording van de centrale vraag. Deze vraag komt in het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen aan bod. Tevens wordt op basis van de bevindingen van dit onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan.

Voor mijn scriptie heb ik tevens gebruik gemaakt van informatie van de afdeling Financieel Toezicht van de provincie Zuid-Holland. De reden voor de keuze van deze provincie is drieledig, deze provincie heeft naast relatief kleine gemeenten ook twee van de vier grote steden binnen haar grenzen, waardoor het mogelijk is om de vergelijking te maken tussen de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend op relatief kleine gemeenten en grote gemeenten. Een ander reden is het feit dat deze provincie in verhouding tot de overige provincies de grootste afdeling toezicht kent. Een relatief groot aantal toezichthouders dient zich aan de kaders van het toezicht te houden. Tenslotte heb ik bij het schrijven van deze scriptie gebruik gemaakt van mijn ervaringen die ik heb opgedaan in de functie van financieel toezichthouder bij deze provincie. Hierbij heb ik wel stil gestaan bij de aard van de informatie, met als regel dat ik vertrouwelijke informatie niet opgenomen dan wel zodanig versleuteld heb dat voor de lezer niet te achterhalen is welke casus beschreven is.

De provincie Noord Brabant is eveneens een interessante studieobject als het gaat om financieel toezicht. Deze provincie is in 2006 gestart met een proef waarbij zij een aantal jaren geen toezicht zal uitoefenen op de gemeentefinanciën. Voor mijn scriptie zijn de (voorlopige) resultaten van deze proef uitermate interessant. Een interview met deze provincie maakt dan ook deel uit van het empirische onderzoek van mijn scriptie.

1.5 *Opbouw van de scriptie*

In het eerste hoofdstuk van mijn scriptie heb ik de aanleiding van het onderzoek beschreven. Zo komt in paragraaf 1.1 de probleemanalyse aan de orde. De daaruit voortvloeiende centrale vraagstelling wordt uiteengezet in een aantal deelvragen. Zowel de centrale vraag als de deelvragen wordt in paragraaf 1.2 behandeld. In paragraaf 1.3 licht ik een aantal perspectieven toe. De casus wordt vanuit deze invalshoeken benaderd. De wijze waarop ik dit onderzoek uitgevoerd heb beschrijf ik in paragraaf 1.4.

Het tweede hoofdstuk richt zich op de huidige vorm van het toezicht op de gemeentefinanciën. In de twee paragrafen ga ik uitgebreid in op de argumenten en de werkwijze van het financieel toezicht. Om een beeld te schetsen van de complexe verantwoordingsmechanismen waar de gemeenten aan moeten voldoen, beschrijf ik in hoofdstuk 3 andere vormen van toezicht op het gebied van de gemeentefinanciën.

Het theoretische deel van het onderzoek is terug te vinden in hoofdstuk 4. In afzonderlijke paragrafen ga ik in op de volgende invalshoeken:

1. Gedecentraliseerde eenheidsstaat
2. Interbestuurlijke vertrouwen
3. Netwerksamenleving
4. Horizontale verantwoording
5. Bestuurlijke drukte
6. Objectiviteit van de provincie

In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk zijn de werkhypothesen beschreven.

De werkhypothesen worden in hoofdstuk 5 getoetst. Dit hoofdstuk vormt in zijn geheel het empirische deel van mijn onderzoek. Hiervoor zijn enkele gemeenten en de provincie Noord-Brabant geïnterviewd. In paragraaf 5.2 wordt het project van de provincie Noord-Brabant beschreven. In de daaropvolgende paragrafen wordt per invalshoek de reacties van de gemeenten op mijn werkhypothese verwoord.

In hoofdstuk 6 volgt een korte samenvatting van het theoretische en empirische deel van het onderzoek. De afsluitende paragraaf geeft een analyse weer van de verschillen tussen theorie en empirie.

De conclusies en aanbevelingen worden beschreven in hoofdstuk 7. In de eerste twee paragrafen worden de deelvragen en de centrale vraagstelling beantwoord. In paragraaf 7.3 volgt vervolgens de aanbevelingen.

De literatuurlijst en een overzicht van de geïnterviewden zijn als bijlage opgenomen.

2. Financieel toezicht

Bij de wijziging van de grondwet in 1848 krijgen de gemeenten en provincies duidelijk taken toegewezen. Eén van de taken die de provincie zal moeten gaan uitvoeren is het toezicht op de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Een onderdeel van het toezicht op deze decentrale overheden wordt het toezicht op de gemeentefinanciën. Deze vorm van toezicht krijgt bij de invoering van de gemeentewet (1851) pas echt handen en voeten.

De provincie zal als niet belanghebbende moeten toetsen of de gemeente de publieke middelen op een correcte wijze inzet. Het Rijk en de gemeenten zijn als belanghebbenden niet objectief als het aankomt op een verschil van inzicht over de wijze waarop deze middelen zijn of worden ingezet. Immers het Rijk wil de uitkering uit het gemeentefonds zo laag mogelijk houden en de gemeenten willen een zo hoog mogelijke uitkering uit dat fonds ontvangen. Sedertdien worden de cijfers in de boeken van de gemeenten nauwkeurig nagerekend en vrijwel alle raadsbesluiten met financiële gevolgen moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan het provinciaal bestuur.

In de loop der jaren zijn de provincies, conform wijzigingen in wet- en regelgeving, naar een terughoudende mate van toezicht gegroeid. Hierdoor is het toezicht op vele gebieden uitgedund. Te denken valt aan de aan- en verkoop van gronden, belastingverordeningen, gemeentegaranties, en het aangaan en verstrekken van geldleningen. Dit zijn maar enkele voorbeelden van raadsbesluiten die niet meer onderhevig zijn aan goedkeuring van de provincie.

Met ingang van de nieuwe Gemeentewet (1 januari 1994) wordt het begrotingstoezicht nieuwe stijl geïntroduceerd. Dit betekent voor de gemeente dat indien de (meerjaren) begroting materieel sluitend is, zij in aanmerking komt voor repressief toezicht: de begroting wordt door het provinciaal bestuur voor kennisgeving aangenomen evenals de begrotingswijzigingen die in het loop van dat begrotingsjaar zullen volgen. Het preventieve toezicht (goedkeuring vooraf) geldt uitsluitend als de (meerjaren) begroting niet sluitend is.

Hiermee wordt nogmaals benadrukt dat het financieel toezicht zich steeds meer gaat richten op hoofdlijnen en zich steeds minder gaat bemoeien met de details. Bovendien wordt met de inwerkingtreding van het dualisme per 2002 extra benadrukt dat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor een goede financiële huishouding. De gemeenteraad gaat zich meer bezighouden met het aangeven van de kaders van het gemeentelijk beleid en krijgt een controlerende taak. Daarnaast hebben de decentrale overheden per 2006 een lokale rekenkamer (-functie). Deze zal de raad gevraagd en ongevraagd adviseren op tal van gebieden. Ook kan de lokale rekenkamer op eigen initiatief een onderzoek instellen naar een willekeurige gemeentelijke taak.

2.1 Waarom toezicht?

Voordat bij de wetwijziging van 1848 het financieel toezicht een wettelijke taak wordt van de provincie, houdt het Rijk zelf toezicht op de gemeenten. Uniformiteit in beheer en verantwoording en de waarborg tegen verspilling van publieke middelen zijn de argumenten voor het instellen van het financieel toezicht. Onder dezelfde argumenten wordt bij voornoemde wetwijziging het financieel toezicht overgedragen aan de provincie. Wel wordt nog een ander argument genoemd. De provincie zou onpartijdig zijn indien het zou komen tot een verschil van mening tussen de gemeenten en Rijk.

Thorbecke zei ruim 150 jaar geleden *“een goed plan van regering rigt zich niet enkel naar 't geen men heden met oogen ziet, maar voedt op voor de toekomst”*. Wat voor de regering van toepassing was kon volgens Thorbecke doorgetrokken worden naar de lagere overheden. *“De goederen behooren niet aan de tegenwoordige leden der gemeente alleen, als aan particulieren, maar evenzeer aan de opvolgers. Het volgend geslacht mag dus niet door het thans levende worden benadeeld, de goederen en inkomsten mogen niet zonder voldoende reden vervreemd of verminderd, geene belastende verbindtenissen roekeloos, of in 't belang enkel van het oogenblik, aangegaan worden. Het hooger Staatsgezag is de natuurlijke zaakwaarnemer van de latere bezitters, en geroepen om te waken dat de gemeente altoos in stand blijve. Aan zijn oordeel worden dus de maatregelen voorgelegd, welke de toekomst der gemeente aangaan, verbinden en welligt bedreigen”* (Thorbecke, 1841). Thorbecke wil met het provinciale toezicht onder andere voorkomen dat de gemeentebestuurders de publieke middelen uitsluitend zouden gebruiken voor politiek interessante investeringen op de korte termijn. Hij was van mening dat de raad (nog voor de invoering van de gemeentewet) niet als vertegenwoordiging van de burgerij kon worden beschouwd. *“Het is teveel gevergd dat zij, die door de kiescollegien of liever door de leden van den raad zelve in den raad worden gebracht, doorgaans het hoofd en hart van vertegenwoordigers der burgerij zullen bezitten. Men wordt lid niet op grond van ernstigen wil en bekwaamheid om de aangelegenheden der gemeente te leiden, maar dewijl men of een naam draagt en tot een familie behoort, waarvan een zetel in den raad past, of onder deze familien wenscht zitting te nemen”* (Thorbecke, 1847). Toch zou het nog lang duren voordat de raad het door Thorbecke gewenste niveau zou bereiken. Helmstrijd zegt hier honderd jaar later het volgende over: *“de gemeentewet metamorphoseerde niet eensklaps de gemeentebesturen van lauwe en lakse besturen met weinig ruggegraat in actieve besturen, gedreven door een dadendrang en zich te weer stellend tegen onwettig aanranding van hun bevoegdheden”* (Helmstrijd, 1950).

Alle besluiten van de gemeenteraad met financiële gevolgen worden aan goedkeuring van het provinciale gezag onderworpen. Tot onvrede van veel gemeentebesturen wordt het begrotingstoezicht ruim toegepast. Volgens Oud komt het de provincie niet toe goedkeuring te onthouden als zij over het nut van een uitgave een ander beeld heeft dan de gemeenteraad, slechts als de uitgaaf niet verantwoord is met het oog op de financiële positie van de gemeente, mag de provincie goedkeuring onthouden. *“Tegen dit beginsel wordt in de praktijk maar al te dikwijls gezondigd”* (Oud, 1956). Helmstrijd zegt hier het volgende over: *“gebrek aan publieke geest bij het grootste deel der raadsleden en, noodzakelijk gevolg hiervan, gemeenten zonder publiek leven! In zodanig trieste situaties mocht van de gemeentebesturen niet worden verwacht, dat zij zich zouden verzetten tegen een dikwijls ongeoorloofd ingrijpen van het centraal gezag. Slap en zwak als de*

gemeentebesturen veelal waren, ontbrak hun het vermogen om de middelen, welke de – zij het gebrekkige – wetgeving hun bood, tegenover het centraal gezag te hanteren” (Helmstrijd, 1950).

In 1929 wordt het gemeentefonds ingesteld. Dit fonds heeft als doel de gemeenten te voorzien van een basisinkomen, waardoor ze minder afhankelijk zullen zijn van de lokale belastingen.

Gelijktijdig met het invoeren van het gemeentefonds wordt de bijzondere financiële steun ingevoerd. Gemeenten maken veelvuldig gebruik van deze mogelijkheid van beroep op het Rijk om financiële steun. In 1955 ontvangen ruim 700 van de 1000 gemeenten een verhoging van de uitkering en na 1960 heeft ruim een derde van de gemeenten kortere of langere tijd aanvullende steun ontvangen. Steeds heeft het Rijk geprobeerd het beroep op dit collectieve instrument te verminderen. In 1960 is de financiële verhouding in een wet vastgelegd: de Financiële Verhoudingswet 1960 (FVW '60). Bij de invoering wordt de verwachting uitgesproken dat het verlenen van aanvullende steun voortaan een uitzondering zal zijn. De FVW is sedert de invoering nog enkele malen gewijzigd.

Het door Thorbecke gegrondveste huis staat tot 1994 nog recht overeind. Althans voor wat betreft het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën. Met de komst van de nieuwe gemeentewet in 1994 begint de aantasting van de fundamenten van het huis van Thorbecke. Het toezicht (zowel het rijks- als het provinciale toezicht) op de gemeentelijke belastingen komt te vervallen. Net als diverse andere besluiten die niet meer aan goedkeuring onderhevig waren (in 1990 waren de besluiten betreffende onroerend goed transacties al vrijgesteld van goedkeuring) leverde dit geen noemenswaardige problemen op. De burger kan, indien zij van mening is dat de gemeente onrechtmatig handelt, naar de rechter.

Wat onveranderd is gebleven is de wettelijke taak van de provincie met als doel het voorkomen dat de gemeente in een financiële uitzichtloze situatie belandt, waardoor zij een beroep moet doen op het Rijk voor aanvullende steun.

“Het voorkomen van een extra beroep in de toekomst op de collectiviteit van de gemeentelijke middelen of die van het Rijk vormt de finaliteit van het provinciale toezicht” (Dölle en Elzinga, 2004).

2.2 Huidige vorm van toezicht op de gemeentefinanciën

De Gemeentewet vormt de wettelijke basis voor de gemeentelijke begroting en verantwoordingsstukken. De uitvoering hiervan is geregeld in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Zowel de Gemeentewet als het BBV geven ook de kaders aan voor het provinciale toezicht. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken geeft in het Algemene Beleidskader op hoofdlijnen een samenvatting weer van de wet- en regelgeving en een eventuele interpretatie hiervan. Hiermee zijn de kaders vastgesteld waarbinnen de provincies en gemeenten dienen te opereren voor wat betreft het toezicht op de gemeentefinanciën. Zo is voor de gemeenten onder andere vastgelegd welke (financiële) informatie tenminste opgenomen moet worden in de begroting en de jaarrekening. De zogenaamde informatieplicht van de gemeenten jegens de toezichthouder is ook terug te vinden in de Gemeentewet, het BBV en het beleidskader.

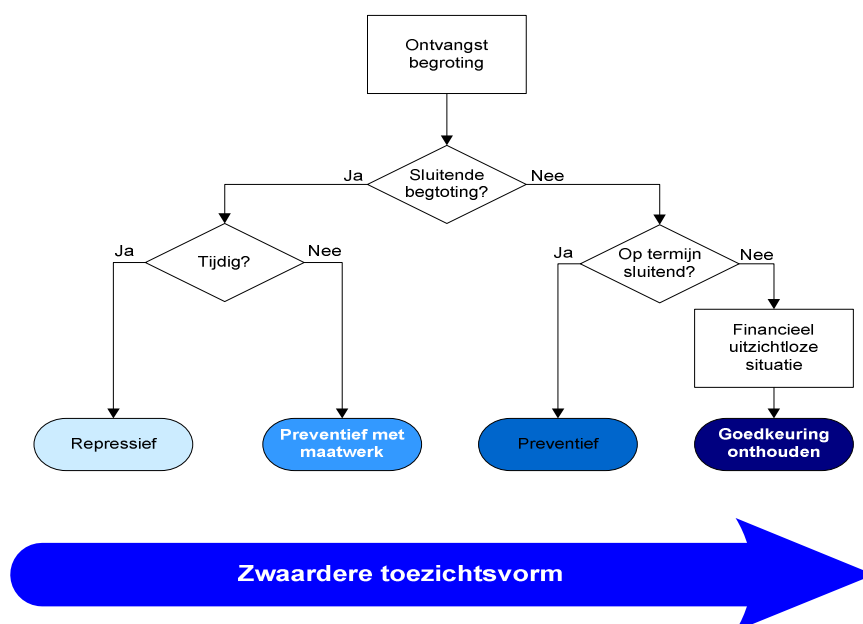
De gemeente kan afhankelijk van de financiële positie, onder het repressieve of preventieve toezicht komen te vallen. Een combinatie hiervan is mogelijk, waarbij preventief toezicht van toepassing is op de begroting en repressief toezicht op de wijzigingen hierop.

Repressief toezicht betekent voor de gemeente toezicht achteraf, bij de jaarrekening. Preventief toezicht is toezicht vooraf dus goedkeuring van de financiële besluiten voor het doen van de uitgaven en investeringen. Preventief toezicht is een uitzondering.

Begrotingscyclus

Bij de huidige werkwijze wordt de begroting ter beoordeling naar de provincie gezonden. Dit dient te geschieden voor de 15^e van november voorafgaand aan het dienstjaar. Indien deze wettelijke termijn wordt overschreden, dan geldt van rechtswege preventief toezicht. De provincie neemt nog voor het begin van het dienstjaar, een besluit over de ingezonden begroting.

De begroting wordt aangenomen voor kennisgeving indien er sprake is van een stabiele financiële situatie (sluitende begroting: baten en lasten zijn in evenwicht, waarbij structurele lasten worden gedekt door structurele baten). Er geldt repressief toezicht. De begrotingswijzigingen die gedurende het dienstjaar worden vastgesteld door de Raad hoeven slechts ter kennisname te worden verzonden aan de provincie.



Figuur 3 schematische weergave van de provinciale toezichtvormen

Bij een onstabiele financiële situatie met als gevolg een niet sluitende begroting, heeft de provincie de mogelijkheid om de begroting goed te keuren. Dit gebeurt veelal indien de gemeente aannemelijk heeft gemaakt dat op termijn de financiële situatie zal verbeteren. Bij het goedkeuren van de begroting geldt preventief toezicht. De begrotingswijzigingen dienen binnen twee weken na vaststelling door de Raad, ter goedkeuring ingezonden te worden. De provincie kan hier “maatwerk” toepassen door te besluiten dat de begrotingswijzigingen geen goedkeuring behoeven. Er geldt dan repressief toezicht voor de begrotingswijzigingen. In de praktijk wordt deze vorm van toezicht toegepast bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die niet tijdig de begroting hebben ingezonden.

Indien de begroting niet sluitend is en de gemeente kan naar de mening van de provincie, niet aannemelijk maken dat de financiële situatie op termijn zal verbeteren, dan kan de provincie besluiten om goedkeuring aan de begroting te onthouden. Dit gebeurt in gevallen waarbij de gemeente in een financiële uitzichtloze situatie is beland en op grond van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet een extra uitkering zal moeten aanvragen bij het ministerie.

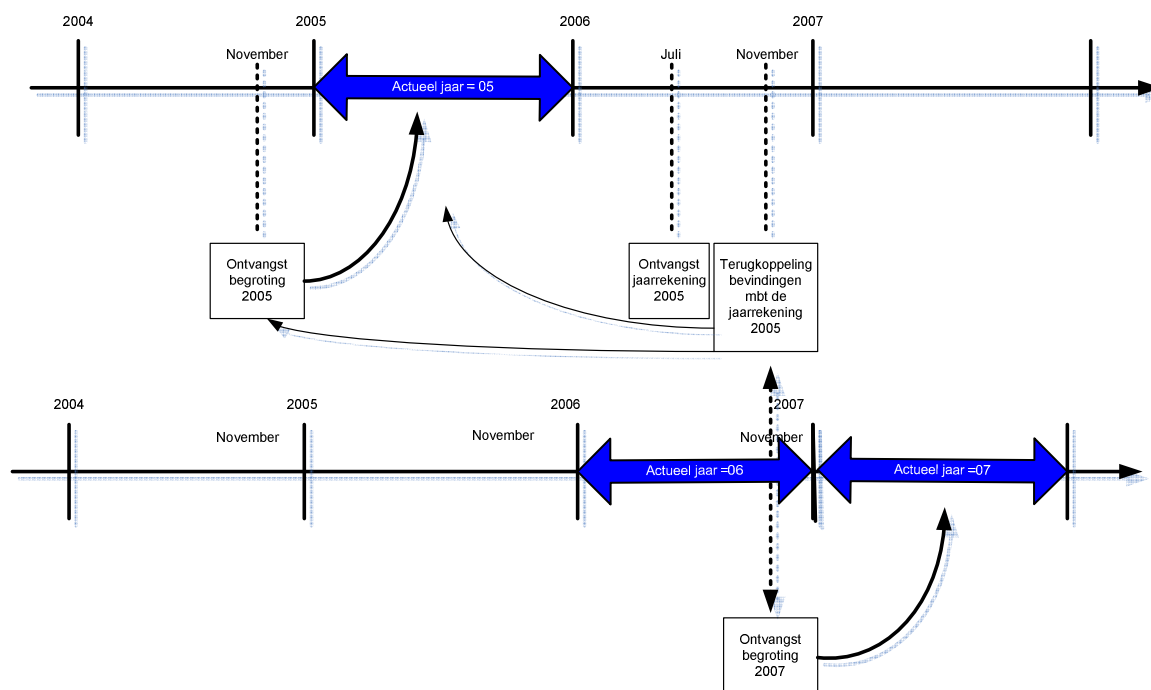
Jaarrekeningtraject

De verantwoording vindt achteraf plaats op basis van de jaarrekening van de gemeente. Hierbij is de goedkeurende accountantsverklaring cruciaal. Voor een substantieel deel bepaalt hetgeen de accountant heeft opgenomen in zijn verklaring, het oordeel van de toezichthouder. Overigens heeft de provincie geen sanctiemogelijkheden indien zij van mening is dat de jaarrekening een onjuiste beeld weergeeft. Conform de wetgeving kan de provincie de jaarrekening uitsluitend voor kennisgeving aannemen. In het verleden werden de jaarrekeningen ter vaststelling aangeboden aan de provincie, maar door een wetswijziging kan de toezichthouder de bevindingen “slechts” meenemen bij het bepalen van het toezichtregime. Volgens de wetgeving zal de toezichthouder zijn bevindingen van het dienstjaar t moeten meenemen bij het bepalen van de toezichtregime voor het

dienstjaar $t+2$. De jaarrekening van een gemeente dient uiterlijk 15 juli in het jaar volgend op het dienstjaar ($t+1$) verzonden te zijn naar de provincie (zie figuur 4 schematische weergave van het jaarrekeningtraject).

Hoewel de verantwoording in eerste instantie een belangrijk moment lijkt in de begrotingscyclus, wordt er weinig aandacht geschonken aan de jaarrekening. Waar de begroting binnen een wettelijke termijn beoordeeld moet zijn door de provincie, kent de behandeling van de jaarrekening geen termijn.

Om gedurende het dienstjaar het financiële beeld te kunnen vasthouden wordt ook een aantal rapportages zoals de voor- en najaarsnota, opgevraagd bij de gemeenten. Deze financiële documenten vormen evenals de begroting en de jaarrekening de basis voor een werkbezoek aan de gemeente. Afhankelijk van de financiële situatie wordt één tot twee keer per jaar overleg gevoerd met de gemeente. In uitzonderlijke gevallen, zoals bij een artikel 12 gemeente, ligt de frequentie hoger.



Figuur 4 schematische weergave van het jaarrekeningtraject

De hiervoor beschreven werkzaamheden geven een beeld van wat de basis vormt voor de toezichthouder om het toezichtregime te bepalen. Dit beeld is niet voortgekomen uit uitsluitend mijn ervaring als toezichthouder, maar is eveneens een extract uit de Gemeentewet. Deze werkzaamheden behoren tot de hoofdtaken van de toezichthouder. Uiteraard houdt deze zich ook bezig met andere (bijkomende) activiteiten, zoals het in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken aanbieden van een begrotingsscan. Zo zijn meer voorbeelden te noemen die bij het wegvallen van toezichtstaken de “gaten” opvullen.

In dit stuk ga ik daar niet verder op in, omdat de meerwaarde van deze werkzaamheden voor het verkrijgen van een goede financiële beeld van de gemeente, enigszins discutabel is.

3. Andere toezichtarrangementen

In het vorige hoofdstuk heb ik de huidige vorm van financieel toezicht beschreven. Voor de gemeente is deze vorm van toezicht slechts één van de vele toezichtarrangementen. Naast de gemeentelijke financiën zijn er diverse andere beleidsvelden die onderhevig zijn aan inspectie en toezicht. Ook beperkt de toezichtstaak zich niet uitsluitend tot de provincie. De afzonderlijke departementen houden ook toezicht en inspecties. Zo houdt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen toezicht op onder andere de kwaliteit van het (basis)onderwijs. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu kent onder meer de milieu-inspectie. Het totaal van al deze arrangementen van inspecties en toezicht kan een belasting vormen voor de gemeente. Daarbij is het niet onbegrijpelijk dat deze bijdragen aan het gevoel van bestuurlijke drukte. Echter voor mijn onderzoek zijn deze vormen van toezicht niet relevant. Interessant voor dit onderzoek zijn die vormen van toezicht die direct te maken hebben met de gemeentelijke financiën. In dit hoofdstuk wordt een aantal van die toezichtarrangementen beschreven. Hiermee wil ik vooral duidelijk maken dat niet uitsluitend de provincie toezicht uitoefent op de gemeentefinanciën, maar ook de afzonderlijke departementen.

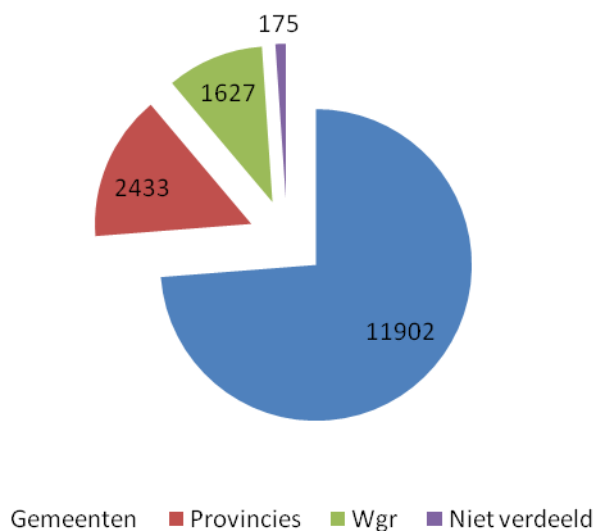
Specifieke uitkeringen

Om de gemeentelijke taken te kunnen bekostigen ontvangt de gemeente naast de eigen inkomsten (o.a. gemeentelijke belastingen) en de uitkering uit het gemeentefonds ook specifieke uitkeringen. In tegenstelling tot de overige twee inkomsten is de bestedingsvrijheid bij de specifieke uitkering beperkt. Dit vanwege het feit dat het Rijk de inzet van deze financiële middelen vooraf heeft vastgesteld. De bestedingsdoeleinden worden door de departementen zeer gespecificeerd aangegeven. Begin jaren 80 was er sprake van meer dan 500 specifieke uitkeringen. Inmiddels is dit aantal teruggebracht naar 134 (zie tabel 3).

Ministerie	2007	2006	2005/2004
BZK	12	13	16
EZ	10	10	9
FIN	1	1	1
JUS	10	9	10
LNV	4	8	8
OCW	21	28	37
SZW	22	19	17
V&W	10	9	15
VROM	26	24	34
VWS	18	15	13
Totaal	134	136	160

Tabel 3 Aantal specifieke uitkeringen naar ministerie en jaar (bron: Overzicht specifieke uitkeringen 2007, Ministerie van Binnenlandse Zaken).

Het totaal bedrag aan specifieke uitkeringen bedraagt voor het jaar 2007 € 16,1 miljard. Het leeuwendeel, ruim 73% van het totaalbedrag, ontvangen de gemeenten. De ontvangers van het resterende deel zijn de provincies en gemeenschappelijke regelingen (zie figuur 5).



Figuur 5 Verdeling specifieke uitkeringen naar decentrale overheden (in miljoenen euro) (bron: Overzicht specifieke uitkeringen 2007, Ministerie van Binnenlandse Zaken).

De bekostiging vanuit een ministerie moet aan voorwaarden voldoen voordat gesproken mag worden van een specifieke uitkering. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet. Er is sprake van een specifieke uitkering indien:

- de bekostiging via eigen gemeentelijke inkomsten niet mogelijk is (+ één van de onderstaande motieven);
- de uitkering een tijdelijk karakter heeft door de aard van het onderwerp;
- er nog onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de betrokken taak of activiteit;
- voor de kosten geen structuurkenmerk van de ontvanger kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is.

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën doen in april 2003 samen met de Raad voor de financiële verhoudingen een onderzoek naar de motivering van de specifieke uitkeringen. Opvallend bij dit onderzoek is dat voor bijna een kwart van het aantal specifieke uitkeringen een andere motivering aangegeven wordt dan de motiveringen die genoemd zijn in de wetgeving. Het oormerken van gelden is een veelgenoemd motivering. *“Hierbij wordt bijvoorbeeld voor een specifieke uitkering gekozen om zeker te weten dat het geld wordt uitgegeven aan het beoogde doel, terwijl de verdeling door middel van de algemene uitkering ook mogelijk zou zijn”* (Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Financiën, 2003).

De keuze van de departementen om gelden te oormerken als specifieke uitkeringen brengt voor de lokale overheden de nodige financiële en beleidsmatige verantwoording met zich mee. De verantwoording van de specifieke uitkering verschilt per uitkering en dus ook per departement. Zo

geldt er bij sommige specifieke uitkeringen een meerjarige verantwoordingstermijn. Deze vorm van verantwoording vermindert de administratieve lasten voor de decentrale overheden doordat zij zich niet jaarlijks hoeven te verantwoorden. De Algemene Rekenkamer wijst op de gevaren van deze vorm van lange termijn verantwoording (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 13). Zo kan het de minister ontbreken aan voldoende inzicht in de kosten en resultaten van het beleid wat een tussentijdse bijsturing vanuit het Rijk kan bemoeilijken.

Een ander vorm van verantwoording is de systematiek van Single Information en Single Audit. Ook hierbij is sprake van een verminderde administratieve last voor de ontvangers van de specifieke uitkering. Bij deze vorm wordt uitgegaan van de volgende principes:

- een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening betekent dat er geen aanvullende controle op specifieke uitkeringen van het Rijk wordt verricht; en
- de verantwoordingsinformatie voor de gemeenteraad is in principe voldoende voor zowel het decentrale bestuur als het Rijk.

De Algemene Rekenkamer geeft een aantal beperkingen aan van de systematiek van Single Information en Single Audit (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 13).

1. De informatiebehoeften van het lokale bestuur en die van de departementen zijn niet altijd gelijk. Zo bieden de jaarrekeningen van gemeenten soms nog onvoldoende inzicht in de wijze waarop de voorwaarden voor specifieke uitkeringen worden nageleefd.
2. De afzonderlijke specifieke uitkeringen vormen ten opzichte van de totale omvang van de gemeentelijke jaarrekening veelal een dermate klein bedrag, dat zij alleen met speciale aandacht in voldoende mate worden gecontroleerd om het Rijk te kunnen verzekeren dat aan de voorwaarden is voldaan.
3. Het risico bestaat dat de rechtmatigheidscriteria en toegepaste goedkeuringstoleranties per gemeente zullen gaan verschillen. Dit zou de toepassing van Single Audit op rijksniveau kunnen frustreren, omdat de afzonderlijke rechtmatigheidsoordelen onderling onvergelijkbaar kunnen zijn.

Om de bovenstaande redenen pleit de Algemene Rekenkamer voor extra verantwoordingsmechanisme naast de systematiek van Single Information en Single Audit. De afzonderlijke departementen zouden de werking van het systeem moeten kunnen toetsen, aldus de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 13).

Om het bovenstaande te concretiseren zal ik een voorbeeld aanhalen van een specifieke uitkering waarbij de gemeente onder toezicht staat van een departement. Ik zal hierbij niet inhoudelijk ingaan op de wetgeving zelf, maar me beperken tot het toezichtarrangement waar de gemeente aan onderhevig is.

Wet werk en bijstand

De Wet werk en bijstand (Wwb) is in 2004 ingevoerd. De uitvoering van de wetgeving ligt bij de gemeenten. De financiering in de vorm van specifieke uitkering ligt bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze specifieke uitkering is onderverdeeld in twee componenten, namelijk het inkomensdeel en het werkdeel. Het inkomensdeel is bestemd voor algemene bijstand en het werkdeel is bestemd voor het bevorderen van re-integratie. Bijzonder bijstand maakt geen

onderdeel uit van de specifieke uitkering. De gemeenten financieren deze bijstand vanuit de algemene middelen die zij ontvangen uit het gemeentefonds.

Om toezicht te kunnen uitoefenen op de rechtmatigheid en doeltreffendheid, kent het Ministerie van SZW de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Deze inspectiedienst doet geen oordelende uitspraken over individuele gemeenten. De verantwoording geschiedt op basis van een algemene informatieverplichting van de gemeente aan de minister. IWI heeft wettelijke mogelijkheden om ter plaatse onderzoek te verrichten. De informatie die IWI gebruikt voor haar toezichthoudende taken worden als volgt verkregen: verantwoordingsinformatie uit de gemeenterekening², informatie uit andere beschikbare bronnen en informatie uit eigen onderzoek.

Het Ministerie van SZW heeft een tweetal toezichtbevoegdheden dat bij wet geregeld is.

1. Aanwijzingsbevoegdheid.

Wanneer, naar het oordeel van de minister van SZW op grond van informatie van IWI, sprake is van ernstige tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de Wwb, kan hij het gemeentebestuur een aanwijzing geven. Indien het gemeentebestuur de aanwijzing niet of onvoldoende opvolgt, kan de minister van SZW het budget voor het Inkomensdeel verlagen.

2. Terugvorderingsbevoegdheid.

Niet of onrechtmatig besteed re-integratiebudget kan worden teruggevorderd.

Opvallend is dat deze vorm van toezicht niet wordt aangemerkt als interbestuurlijk toezicht. De minister heeft namelijk geen bevoegdheden om in te grijpen bij individuele gemeenten, aldus de Commissie Oosting (2007). Daarom is hier volgens de commissie sprake van beleidsmonitoring of – evaluatie. De commissie lijkt hier voorbij te gaan aan de verantwoordingsverplichting van de decentrale overheden en de sanctiemogelijkheden van de toezichthouder (het Ministerie van SZW) die ingrijpend kunnen zijn voor de financiën van een individuele gemeente.

De gemeenten dienen zicht te houden aan een aantal toezichtarrangementen. Hierbij moet worden aangetekend dat lang niet altijd genoeg genomen wordt met de informatie uit de gemeentelijke jaarrekening. Extra verantwoordingsinformatie is dan vereist, wat onvermijdelijk leidt tot meer administratieve lasten bij de decentrale overheden. De gemeentelijke financiën is onderwerp van een aantal inspecties en toezichtarrangementen, terwijl de provincie vanuit haar toezichthoudende rol deze reeds beoordeelt. Deze “lappendeken” van inspecties en toezichtarrangementen is niet zichtbaar indien uitsluitend gekeken wordt vanuit één toezichtperspectief. Bezien vanuit de decentrale overheden kan het totaal van alle inspecties en toezichtarrangementen het gevoel van bestuurlijke drukte verklaren. Dit gevoel wordt versterkt indien meerdere toezichthouders en inspectiediensten acteren op een beleidsveld.

² Voor de Wwb geldt het kabinetsbesluit “Single Information Single Audit”, op grond waarvan gemeenten geen specifieke verantwoording hoeven te leveren, maar kunnen volstaan met een bijlage bij de gemeenterekening. Het aantal indicatoren dat het Rijk opvraagt, is beperkt.

4. Interbestuurlijke verhoudingen

In de inleiding heb ik aangegeven dat de verhoudingen tussen de bestuurslagen geëvolueerd zijn naar een eigentijdse vorm van relaties tussen de overheidsorganen. Op basis van literatuuronderzoek worden in dit hoofdstuk die veranderingen uiteen gezet. Het gaat hier om toezichtrelevante veranderingen tussen de bestuurslagen, Rijk, provincie en gemeente. Hierbij moet worden aangetekend dat bij dit onderzoek het geenszins de bedoeling is de geconstateerde veranderingen te verklaren. Evenmin is het mogelijk om de geraadpleegde literatuur te analyseren op politieke en situationele achtergronden.

In de eerste paragraaf wordt dieper ingegaan op het staatsbestel, de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In de tweede paragraaf wordt ingezoomd op de vertrouwensrelaties tussen overheden. De netwerksamenleving, de horizontale verantwoording en de bestuurlijke drukte komen in de paragrafen daaropvolgend aan bod.

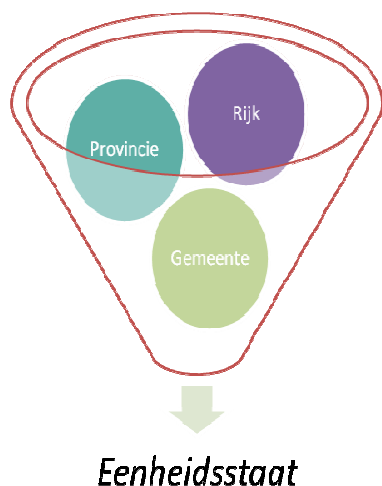
Ten slotte komt in dit hoofdstuk eveneens op basis van literatuuronderzoek de rol van de provincie als zijnde onpartijdig en objectief aan de orde.

4.1 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

In Nederland vormen de bestuurslagen gezamenlijk het staatsgeheel, de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Een eenduidige uitleg over de gedecentraliseerde eenheidsstaat is niet gegeven. Toonen heeft in 1987 onderzoek gedaan naar de theorieën hierover. In dit onderzoek toont hij enkele interpretaties van dit staatsbestel, waarbij het eenheidskarakter voor sommigen de kern vormt met daarbij een overwicht van het Rijk. Anderen stellen decentralisatie voorop met daarbij een geringe vorm van toezicht en controle. Hierdoor komen sommige ideeën lijnrecht tegenover elkaar te staan.

De verschillende interpretaties worden mogelijk gemaakt vanwege het ontbreken van een bron met een omschrijving en uitwerking van het idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Toonen heeft voor zijn onderzoek evenmin kunnen achterhalen *“wie voor het eerst in welke context en met welke bedoeling de term heeft geïntroduceerd”* (Toonen, 1987). Hoewel het staatsbestel van Thorbecke getypeerd wordt als een gedecentraliseerde eenheidsstaat is deze term niet terug te vinden in de wetgeving en de meningsvorming omtrent de grondwetswijziging van 1848. Pas later is het staatsbestel omschreven als gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Dat dit stelsel van Thorbecke door velen (Fleurke, 1984; Brasz, 1960; De Monchy, 1976) als hiërarchisch bestempeld wordt, is mede gebaseerd op de bekende uitspraak van Thorbecke: *“de gemeente is in de eerste plaats onderdeel van den staat en vervolgens een zelfstandig geheel, een zelfstandig ligchaam in den staat”* (Thorbecke, 1851 in Toonen, 1987).



Figuur 6 illustratieve weergave van de eenheidsstaat

Volgens Toonen is Thorbecke eerder uit gegaan van een holarchische³ dan een hiërarchische interpretatie. De centrale overheid wordt evenals de overige organen, gezien als onderdeel van het geheel en is weliswaar de vertegenwoordiger maar niet de belichaming van het geheel. Daarbij zijn alle delen in staat om te kunnen groeien en vormt het geheel een organische eenheid. De delen zijn volgens de beschouwingwijze van Thorbecke geen mechanische of passieve componenten die door interventie van de centrale overheid tot beweging gebracht moeten worden. Wel zullen initiatieven beoordeeld moeten worden door andere delen van het geheel. Volledig vrije ontplooiing past weliswaar in een open huishouding, maar het heeft als nadeel dat er grensoverschrijdende conflicten kunnen ontstaan. Sommige initiatieven kunnen schadelijk zijn voor de overige organen en voor de staat als geheel. Om dit te voorkomen *wordt de uitoefening van het initiatief onder toezicht gesteld* (Toonen, 1987). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat toezicht voor Thorbecke “slechts” een werende macht was.

Vanwege dit toezicht wordt Thorbecke’s eenheidsstaat door velen gekenmerkt als hiërarchisch. Terwijl Thorbecke van mening was dat conflicten op lokaal niveau een legitimering zou zijn voor centralisatie, een voor Thorbecke onwenselijke ontwikkeling. Niet alleen hieruit blijkt zijn voorkeur voor decentralisatie, ook in zijn beschouwingen uit hij kritiek op de centralistische eenheidsstaat. De keuze voor deze vorm van de eenheidsstaat is naar alle waarschijnlijkheid het gevolg geweest van de beperkte keuzemogelijkheden. Toonen komt in zijn onderzoek met een derde vorm van de eenheidsstaat, een vorm die Thorbecke volgens zijn bevindingen voor ogen had, namelijk de *organische eenheidsstaat*.

Volgens Toonen is Thorbecke bij zijn benaderingswijze van de eenheidsstaat uitgegaan van een levend, dynamisch geheel, een organische eenheid. Kenmerkend voor de delen van het geheel is hierbij de eigen evolutionaire ontwikkeling. Zij zijn “*geen dode, mechanische onderdelen of passieve elementen die via centrale interventie tot beweging gebracht moeten worden*” (Toonen, 1987). Dit wordt door Thorbecke in het openbaar bestuur geïnternaliseerd door het recht tot initiatief niet uitsluitend neer te leggen bij de centrale overheid en de provincies, maar ook bij de gemeenten. Uit

³ Holarchie: delen van een geheel die ook een eigen individualiteit bezitten (De Leeuw, 1979 in Toonen, 1987)

het onderzoek van Toonen blijkt dat het stelsel van Thorbecke *“is gericht op het vergemakkelijken en mogelijk maken van een wisselwerking en wederzijdse aanpassing tussen zelfstandige, maar onderling afhankelijke en derhalve gebonden eenheden. Vertrouwend op de inventiviteit van levende elementen (“organismen”) vermijdt hij voorschriften voor het precieze verloop van deze processen”(Toonen 1987)*. De ontwikkeling van de organische staat berust op evolutie, dat wil zeggen een geleidelijke proces. De ontwikkelingsmogelijkheden komen niet van buiten, maar liggen besloten in de organische delen zelf. Interactie en wisselwerking in plaats van causaliteit bepalen de dynamiek en ontwikkeling van de organische staat.

4.2 *Interbestuurlijke vertrouwensrelaties*

Bestuurlijke verhoudingen kenmerken zich door onderlinge vertrouwensrelaties en spanningen tussen de overheden. De spanningen zijn van alle tijden en ook voor wat betreft de vertrouwenskwestie is sprake van dynamiek, “het in het verleden opgebouwde vertrouwen geeft geen garantie voor de toekomst” (De Ridder en Winter, 2007).

Een voorbeeld, het besluit van de gemeenteraad tot sluiting van het cellencomplex op Schiphol na de veelbesproken brand. De schorsing van dit raadsbesluit door de minister van Justitie leidt tot een beroepsprocedure, aangespannen door de gemeente. Een ander voorbeeld betreft de afschaffing van het gebruikersdeel van de Onroerende zaakbelasting (OZB) en de limitering van de overige tarieven van deze gemeentelijke belasting. De afschaffing van de OZB was opgenomen in het regeerakkoord waardoor de gemeenten de ruimte werd ontnomen om over de maatregel te kunnen onderhandelen. Een aantal gemeenten stapt naar de rechter om dit te voorkomen. Een voorbeeld uit de jaren tachtig (de gemeenten waren van mening dat de bezuinigingen hen onevenredig hard troffen) is de verkoop van een schilderij van Piet Mondriaan door de gemeente Hilversum. Dit besluit werd door de kroon vernietigd.

De strijd tussen de centrale overheid en de decentrale overheden is een ongelijke. De centrale overheid beschikt over meerdere instrumenten om de lagere overheden te kunnen dwingen. Volgens De Ridder en Winter zijn dat de wetgeving, het bestuurlijk toezicht en het gulden koord (De Ridder en Winter, 2007). De inzet van deze instrumenten zorgt voor spanning tussen hiërarchie en autonomie en komt het wederzijdse vertrouwen niet ten goede. Bij het ontbreken van onderlinge vertrouwen intensiveert het toezicht in tijdrovende verantwoording en controle. Hierbij dient eveneens rekening gehouden te worden met het calculerende gedrag van de onder toezicht gestelde. In het Veld, Boogmans en Van Twist (1998) menen dat gezond toezicht een kwestie is van vertrouwen, vertrouwen in de competentie en de integriteit van de ander. Het rijk heeft de mogelijkheden om middels regelgeving de handelingen van decentrale overheden te beïnvloeden, echter niet voor alle mogelijke toekomstige scenario's zijn regels te formuleren. Bij het ontbreken van afdwingbare regels “*is vertrouwen nodig om toekomstige interacties tussen betrokken actoren mogelijk te maken*” (Witt, 1986 in De Ridder en Winter, 2007). Afspraken maken over wederzijdse handelingen en activiteiten is een minder krachtige manier om zekerheid te creëren. De Ridder en Winter zijn van mening dat vertrouwen een alternatief is voor afdwingbare regels. “*Een alternatief dat veel goedkoper is, veelzijdiger en simpeler toe te passen en duurzamer in gebruik*”(De Ridder en Winter, 2007). Zij waarschuwen echter voor de risico om vertrouwen als een vanzelfsprekendheid aan te nemen. Het is een variabele kenmerk in de relatie tussen twee actoren: “*het ontstaat, kan groeien afnemen en zelfs helemaal verdwijnen*” (De Ridder en Winter, 2007).

4.3 Netwerksamenleving

De relatie tussen de overheden kenmerkt zich naast de wederzijdse afhankelijkheid ook door de in toenemende mate van gelijkwaardigheid. Gezamenlijk zijn de publieke actoren verantwoordelijk voor de complexe problematiek. Onthiërarchisering en een verdere horizontalisering van relaties zijn processen die kenmerkend zijn voor de netwerksamenleving (Frissen, in Lips e.a., 2005). Met de opkomst van de netwerksamenleving is de centrale plek van de politiek geen vanzelfsprekendheid meer. Bovens, Derksen, Witteveen, Becker & Kalma (1995) noemen dit een *“verplaatsing van de politiek”*. Zij zijn van mening dat als gevolg van de opkomst van de netwerksamenleving de politieke besluitvorming is verschoven naar *“publieke en quasipublieke netwerken van bureaucratie, civil society en bedrijfsleven”* (Frissen, in Lips e.a., 2005). Volgens Frissen zijn deze verschuivingen en de horizontalisering alsmede de besluitvorming binnen een netwerk niet gevoelig voor politiek primaat en ministeriele verantwoordelijkheid. Wel is hij van mening dat de overheid probeert mee te doen met de vermaatschappelijking. Hendriks en Tops (2001) zien Interactief beleid en coproductie van beleid als de twee belangrijkste voorbeelden hiervan.

Ook voor wat betreft de verantwoording ontwikkelen zich nieuwe vormen binnen de netwerksamenleving. Deze nieuwe vormen leveren *“serieuze concurrentie”* op voor de bestaande verantwoordingsvormen en zullen op termijn een institutionaliseringproces ondergaan. *“Marktwerking en zelfregulering zijn vaak slimme vormen van checks en balances”* (Frissen, in Lips e.a., 2005). Koops, Van der Hof en Bekkers vinden dat vanwege kwetsbaarheden in de netwerksamenleving, één sturingsmodel niet afdoende is, zij zien liever een *“combinatie van meerdere modellen”* (Koops, Van der Hof en Bekkers, in Lips e.a., 2005). Zij pleiten ervoor de burgers en maatschappelijke organisaties een positie te geven als medetoezichthouder. Hierdoor kunnen risico's eerder worden opgespoord en ondervangen. Wel dient de politiek de burger niet als concurrent te beschouwen, eerder als actief staatsburger dan klant en kiezer.

4.4 Horizontale verantwoording

De verhoudingen tussen de bestuurslagen veranderen door de steeds verdere horizontalisering van het bestuur. De sterk hiërarchische verhoudingen hebben plaats moeten maken voor samenwerkingsverbanden, netwerken en partnerschap (Toonen, 2003). De vraag rijst of het toezicht in de huidige vorm nog wel bestaansrecht heeft, immers de nieuwe rol van partner kan de rol van toezichthouder in gevaar brengen (Toonen, 2003). Daarbij dringt het steeds meer tot het centrale gezag door dat de decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor een goede financiële huishouding. Zo is het burgerjaarverslag opgenomen in de wetgeving en is in juni 2007 de Werkgroep Publieke Verantwoording gestart. Deze werkgroep gaat nader onderzoeken hoe de publieke verantwoording versterkt kan worden. Daarnaast wordt onderzocht wat de toenemende horizontale verantwoording voor gevolgen heeft voor het verticale toezicht. Naar verwachting zal de werkgroep medio 2008 een advies uitbrengen.

Kennelijk groeit dit besef ook bij de decentrale organen, want in het jaar 2000 besluiten vijf zelfstandige bestuursorganen zich te committeren aan de publieke verantwoording. Hiertoe ondertekenen zij het Handvest publieke verantwoording, waarin zij aangeven meer verantwoording te zullen afleggen aan de eigen afnemers en de samenleving in het algemeen. Inmiddels hebben zich meer organisaties gemeld. Het doel van publieke verantwoording is driedelig en betekent voor deze groep:

- kwaliteitsverbetering
- transparantie
- participatie

Op deze wijze vrijwillig verantwoording afleggen kent ook zo zijn valkuilen. Schillemans heeft in zijn onderzoek naar horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties, gewezen op de risico's van de vrijblijvendheid van deze vorm van verantwoording. De bereidwilligheid van de organisaties *kan verdwijnen door belangrijkere interne of externe ontwikkelingen* (Schillemans, 2007). Bij zijn onderzoek maakt hij onderscheid tussen "*verantwoording van de harde hand en verantwoording van de luide stem*" (Schillemans, 2007). Kortweg, verantwoording aan organen met sanctiemogelijkheden (door hem aangeduid als "harde hand") en verantwoording aan organen zonder sanctiemogelijkheden (door hem aangeduid als "luide stem"). Bij deze laatste vorm kunnen de prestaties van de onder toezicht gestelde gepubliceerd worden, wat reputatie-effecten als gevolg zal hebben. Deze handelwijze wordt ook wel aangeduid als *namings and shaming* (Homburg en Bekkers, 2005), typerend voor postmodern toezicht. Een voorbeeld hiervan is de werkwijze van de onderwijsinspectie. Zij stelt de resultaten van de inspecties op internet beschikbaar. Deze informatie kan vervolgens door ouders gebruikt worden om al dan niet te kiezen voor een bepaalde school. Hiermee wordt een school die goed presteert beloond met meer aanmeldingen van nieuwe leerlingen. Postmodern toezicht gaat uit van een complexe dynamische samenleving waarin het "*onmogelijk is om de uitoefening van toezicht vanuit één plek en vanuit één perspectief te laten plaatsvinden*" (Homburg en Bekkers, 2005).

De gemeente kent een aantal horizontale verantwoordingsrelaties. De lokale rekenkamer, de accountant en de civil society zijn hier voorbeelden van. Hierna zal ik deze drie horizontale relatievormen van de gemeente bespreken.

Lokale rekenkamer

Per 1 januari 2006 dienen alle gemeenten een rekenkamer(commissie) te hebben. Het versterken van de controlerende functie van de gemeenteraad is daarbij de doelstelling. Daarnaast kan volgens de Algemene Rekenkamer de lokale rekenkamer eveneens een bijdrage leveren aan de publieke verantwoording: *“als een rekenkamer vanuit een onafhankelijke positie en op basis van gedegen onderzoek informatie verzamelt en openbaar maakt, kunnen burgers en volksvertegenwoordigers zich beter een oordeel vormen over het functioneren van hun overheid”* (Algemene Rekenkamer, 2001). Uit een voorlopige evaluatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt dat de gewenste resultaat ook daadwerkelijk behaald wordt (B&A Groep in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2007). Eveneens komt uit dat onderzoek naar voren dat in de media aandacht besteed wordt aan de rapporten van de rekenkamer(commissie). De civil society kan hierdoor een beter beeld krijgen van het eigen lokale bestuur.

In tegenstelling tot de rekenkamer kunnen raadsleden deel uitmaken van een rekenkamercommissie (zie tabel 4). Daarbij bestaat de mogelijkheid dat zij zich laten leiden door partijpolitieke belangen. Met name de VNG heeft zich hard gemaakt voor de mogelijkheid van het instellen van een rekenkamercommissie. Eén van de verbeterpunten voortvloeiend uit de evaluatie, is het aanscherpen van de wet voor wat betreft de onafhankelijkheid.

Wettelijk voorgeschreven	Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Taken	Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken	Gelijk aan de rekenkamer
Bevoegdheden	Informatie binnen de gemeente: <ul style="list-style-type: none"> • Documenten • Inlichtingen Derden: <ul style="list-style-type: none"> • Documenten 	Niet geregeld. De gemeenteraad bepaalt.
Rapportageverplichtingen	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportage bevindingen vastleggen • Jaarverslag opstellen 	Gelijk aan de rekenkamer
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal	Vrij
Benoeming	Benoeming voor zes jaar	Vrij
Ontslag	Ontslag alleen vanwege bepaalde wettelijke bepalingen	Vrij
Lidmaatschap raadsleden	Onverenigbaar	vrij
Keuze onderwerpen	Bepaalt de rekenkamer zelf	Gelijk aan de rekenkamer
Ambtelijke ondersteuning	Gewaarborgd	Vrij

Tabel 4: Kenmerken rekenkamer en rekenkamercommissie (Bron: B&A Groep in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2007)

Accountant

De werkzaamheden van de accountant zijn geregeld bij het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG). Getrouwheid en rechtmatigheid zijn daarbij de sleutelwoorden. Sinds de inwerkingtreding van het dualisme is de gemeenteraad expliciet de opdrachtgever van de accountant. De raad kan naast de in het BAPG vastgelegde minimumeisen eigen eisen stellen. Net als de rekenkamer kan de accountant bijdragen aan een adequate uitvoering van de controlerende taak door de raad. Om tussentijds de kwaliteit van de bedrijfsvoering (rechtmatigheid en getrouwheid) te monitoren, zijn ingebouwde controles van belang. Op basis van de bevindingen van de interne controle kan de raad gedurende het dienstjaar verbetermaatregelen treffen. De (bevindingen van de) interne controle van de organisatie dient eveneens als steun voor de accountant bij zijn controle op de jaarrekening (www.nivra.nl).

Civil society

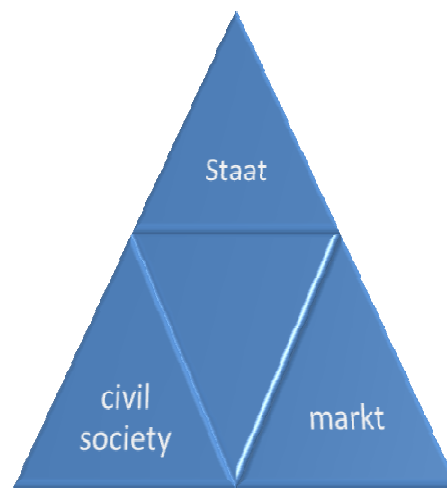
Wat maakt de civil society en minstens zo belangrijk is de vraag, wat kan men ervan verwachten? Dekker (2002) en anderen (Koopmans, 1994; Warren, 1999; Cohen en Arato, 1992; Pérez-Díaz, 1993) plaatsen de civil society tegenover de markt en de staat (zie fig. 8). Seligman heeft het over de relatie tussen *“the private en the public, the individual and the social, public ethics and individual interests; and individual passions, and public concerns”* (Seligman, 2002 in Dekker, 2002).

Civil society wordt gedefinieerd als de banden die burgers onderling hebben (op basis van vertrouwen, altruïsme en empathie) zonder bemoeienis van de staat en of de markt (Dekker, 2002). Volgens Edwards brengt civil society *“tegenmacht in stelling tegenover allerlei vormen van institutionele machtsuitoefening”* (Edwards in Lips e.a., 2005)

Het aangaan van vrijwillige associatieve relaties (verenigingen) is een belangrijke kenmerk van de civil society (zie tabel 5). Volgens Dekker is *“deelname een keuze en ligt niet vast door afkomst of status, en uittreding brengt geen extreem hoge kosten met zich mee, ook niet psychisch (je wordt in je omgeving niet als paria behandeld)”*

(Dekker, 2002). Voorbeelden van instituties die onderdeel uitmaken van de civil society zijn volgens Dekker *“het lokale verenigingsleven, ideële belangenorganisaties, recreatieve clubs en serviceorganisaties”* (Dekker, 2002).

Een externe effect van de civil society is de publieke opinievorming (zie tabel 5). Door onderlinge gesprekken en het uitwisselen van standpunten kunnen collectieve problemen geïdentificeerd worden. *“Publieke opinievorming reikt van gesprekken tussen individuele burgers via demonstraties en beleidsbeïnvloeding van pressiegroepen tot parlementaire debatten”* (Dekker, 2002). Louter op basis van hun aantal worden collectieve acties mogelijk gemaakt en vormen ze een tegenmacht voor de staat.



Figuur 7 positie van de civil society

	Gemeenschap	Markt	Staat	Civil society
Leidend principe	Solidariteit	Concurrentie	Hierarchie	Vrijwilligheid
Dominante factoren	Gezinnen, buurten	Ondernemingen	Bureaucratieën	Verenigingen
Voorwaarde voor deelname	Toerekening	Koopkracht	Wettelijke bevoegdheid	Commitment
Besluitvormingsregel	Consensus	Vraag en aanbod	Gezaghebbend oordeel	Discussie
Transactiemiddel	Achting	Geld	Dwang	Argumenten
Goederen	Solidaire	Private	Collectieve	-
Externe effecten	Wederzijdse genegenheid, collectieve identiteit	Welvaart, verantwoordelijkheid	Zekerheid, rechtvaardigheid	Sociaal kapitaal, publieke opinie- vorming

Tabel 5: Kenmerken van vier ideaaltypen van de maatschappelijke ordening (bron: Dekker, 2002)

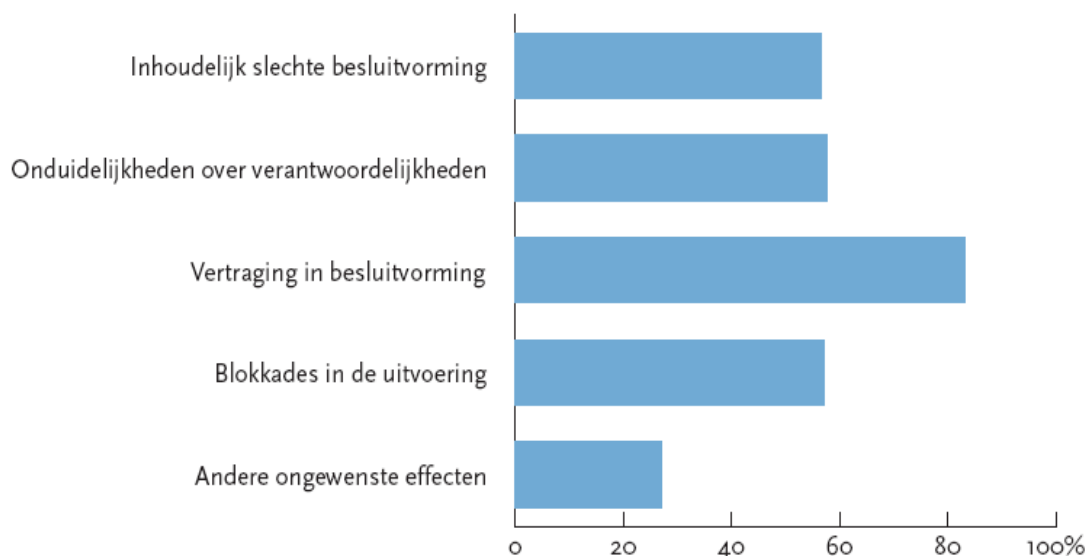
In de huidige maatschappij is de burger mondiger dan voorheen en goed in staat om zich te uitten. Daarbij is niet noodzakelijk dat hij vrijwillige associatieve relaties is aangegaan. Als “critical citizen” is hij goed in staat om indien nodig op het hoogste niveau zijn klacht neer leggen. Daarbij speelt de media een belangrijke rol. *“De media als vormgevers van publieke debatten en verbindend schakel tussen de publieke opinie-
vorming van alledag en de grote politiek”* (Dekker, 2002). Naast radio, televisie en dagbladen, is internet inmiddels ook een ingeburgerd communicatiekanaal. De debatten die op internet plaatsvinden zouden *“een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van een neo-republikeins democratiemodel van actieve burgers”* (Bekkers, in Lips e.a., 2005). De overheid kan er voor kiezen om via de verschillende communicatiekanalen overheidsinformatie beschikbaar te stellen. De informatie die door de overheid naar buiten wordt gebracht kan de burger helpen een beter beeld te vormen over de staat. *“De toegankelijkheid van overheidsinformatie speelt vooral een interessante rol in de mogelijkheid om publieke controle te laten uitoefenen door andere belanghebbende partijen dan een overheidsorgaan dat formeel belast is met het uitoefenen van toezicht op een ander orgaan”* (Bekkers, in Lips e.a., 2005).

4.5 Bestuurlijke drukte

De decentrale overheden hebben rekening te houden met vele toezichtinstanties waar zij over diverse uiteenlopende zaken verantwoording over moeten afleggen met de daarbij behorende risico van overlapping. Een definitie van bestuurlijke drukte volgens het ministerie van Binnenlandse zaken: *“wanneer de bestuurlijke structuur in een gebied op zo’n wijze is ingericht dat er verlies van effectiviteit optreedt, dan wordt gesproken over bestuurlijke drukte”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006).

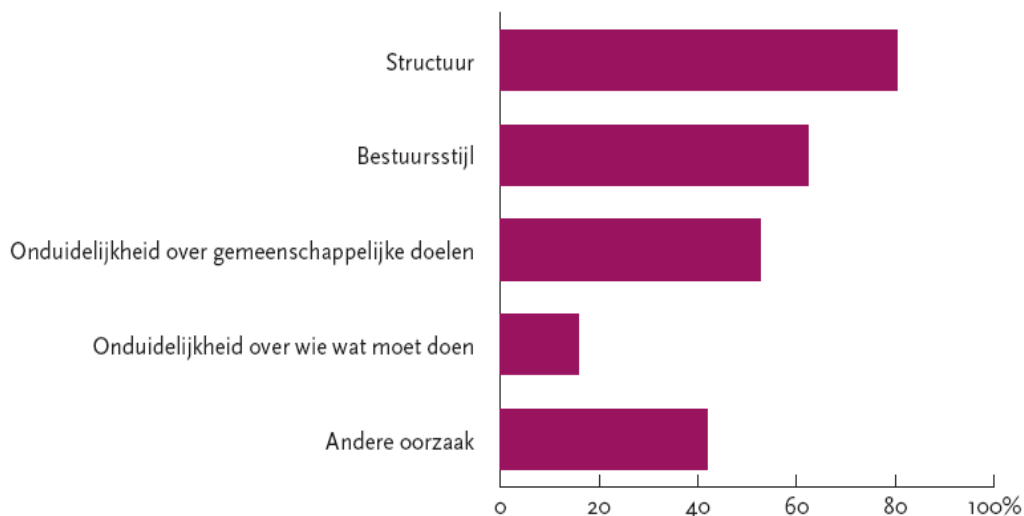
In 1998 is dit ministerie gestart met het systematisch volgen van de interbestuurlijke verhoudingen binnen het openbaar bestuur. De hieruit voortvloeiende feiten en cijfers worden vastgelegd en kunnen gebruikt worden voor de onderbouwing van beleidsvorming. Het laatste onderzoek hiernaar is gehouden in 2006. Voor dit onderzoek zijn 962 enquêtes onder bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers uitgezet, waarvan 303 (ruim 31%) werden geretourneerd. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in het rapport *“De staat van het bestuur 2006”*. Enkele cijfermatige gegevens uit dit rapport zijn uitermate interessant.

Zo geeft 83% van de respondenten aan dat vertraging in de besluitvorming het belangrijkste negatieve gevolg van bestuurlijke drukte is. Overige negatieve gevolgen die hoog “scoren” zijn *“onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden, inhoudelijk slechte besluitvorming en blokkades in de uitvoering”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006).



Figuur 8 negatieve gevolgen van bestuurlijke drukte (bron Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006)

Als belangrijkste oorzaken voor de bestuurlijke drukte worden de structuur van de interbestuurlijke verhoudingen (80%) en de bestuursstijl (62%) genoemd (zie figuur 9).



Figuur 9 oorzaken voor bestuurlijke drukte (bron Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006)

Een landelijk overzicht van verzonden circulaire's is nog niet aanwezig, echter een inventarisatie bij de gemeente Utrecht laat zien dat in het jaar 2005 deze gemeente 124 circulaire's ontvangen heeft. In datzelfde jaar is sprake van naar schatting 1.862 samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. In 2006 bedraagt het aantal rijksmonitoren 292 tegenover 138 provinciale monitoren.

Het rapport gaat in op vele facetten van de interbestuurlijke verhoudingen. De algemene conclusie van de respondenten hierover is niet bijzonder positief. *“Nog geen kwart (23%) spreekt van een verbetering ten opzichte van vroeger, terwijl volgens bijna de helft (49%) sprake is van een verslechtering”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006).

Bestuurlijke drukte wordt door menigeen (Ambtelijk Commissie Toezicht, 2000; Commissie Geelhoed, 2001; Bestuurlijke Werkgroep Alders, 2005; Commissie Oosting, 2007;) als argument ingezet om het aantal toezichtvormen te willen reduceren. Opvallend hierbij is dat ik voor mijn theoretische onderbouwing geen literatuur ben tegengekomen waarin ook daadwerkelijk onderzoek is gedaan naar een eventueel causale verband tussen bestuurlijke drukte en verticaal toezichtvormen. De bestaande discours hierover lijkt door velen overgenomen te worden zonder dat daar een nader onderzoek naar wordt gedaan.

Het is redelijk eenvoudig om er van uit te gaan dat bestuurlijke drukte zijn weerslag heeft op toezicht, maar een onderzoek hiernaar zou vele malen interessanter zijn. Zo is het mogelijk om de uitkomsten van een onderzoek naar het aantal instanties dat zich bezig houdt met de gemeentefinanciën, te gebruiken voor een analyse naar een mogelijk verlies van effectiviteit hierbij.

De huidige insteek lijkt zich te beperken tot verantwoordelijkheid, besluitvorming en uitvoering. Zo ook het onderzoek van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie. Onder voorzitterschap van De Grave heeft de commissie onderzoek gedaan naar bestuurlijke drukte. Zij ziet de volgende

belangrijkste oorzaken voor de bestuurlijke drukte (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005):

- *Het perspectief van de maatschappelijke prestatie is op de achtergrond geraakt*
- *De neiging om steeds weer meer overleg en afstemming toe te voegen, zonder dat er iets verdwijnt*
- *De aanwezigheid van veel vrijblijvendheid en verkeerde sturing*

In haar onderzoek komt zij tot de conclusie dat het rijk controles uitvoert, de provincies dat eveneens doen en de gemeenten dat ook nog een keer doen. Zij is daarbij van mening dat een stapeling van dezelfde onderzoeken en controles de effectiviteit en kwaliteit van de expertise aantast. Daarbij zijn de bestuurlijke en ambtelijke coördinatiemechanismen gericht op het optimaliseren van de interne werkprocessen van en tussen de betrokken overheidsorganisaties. Hierdoor raakt de maatschappelijke vraagstuk op de achtergrond.

De commissie Oosting krijgt in navolging op het rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders (*Interbestuurlijk toezicht herijkt: toe aan nieuw zicht op overheden*) de opdracht om de toezichtarrangementen door te lichten. De uitkomst van dit onderzoek luidt als volgt “Van specifiek naar generiek” met daarbij oog voor nabijheid en enkelvoudigheid. Met andere woorden, de bestaande generieke instrumenten (schorsing en vernietiging door de Kroon en interventie bij taakverwaarlozing) volstaan voor invloeditoefening op provincies en gemeenten. Nabijheid betekent hier de naast-hogere overheidsorgaan. Enkelvoudigheid houdt in dat *“in beginsel slechts één bestuurslaag toezicht houdt op de taakbehandling op een bepaald beleidsterrein. Dubbel toezicht binnen een regeling is onwenselijk, omdat dit ten koste kan gaan van de slagvaardigheid van het verantwoordelijke bestuur en kan leiden tot onnodige toezichtlasten voor de betreffende medeoverheden”* (Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, 2007).

De Ambtelijk Commissie Toezicht (2000) constateert in haar onderzoek naar toezichtarrangementen *“een overlap en het gebrek aan samenhang tussen verschillende toezichtarrangementen”*. De hoge toezichtlast als gevolg van de departementale overlap en gebrekkige samenwerking komt tot zijn uiting in de klachten van onder toezicht gestelde eenheden van het binnenlands bestuur. Dit komt ten nadele van de effectiviteit van het toezicht. Verticaal toezicht dient navenant te zijn aan de horizontale publieke verantwoording en de interne controle van de lagere overheden, aldus de commissie.

4.6 Objectiviteit van de provincie

De provincie toetst als niet-belanghebbende, of de gemeente de publieke middelen op een correcte wijze inzet. Het rijk en de gemeenten zijn als belanghebbenden niet objectief als het aankomt op een verschil van inzicht over de wijze waarop deze middelen zijn of worden ingezet. Immers het rijk wil de uitkering uit het gemeentefonds zo laag mogelijk houden en de gemeente wil een zo hoog mogelijke uitkering uit dat fonds ontvangen. Aan de objectiviteit van de provincie wordt wel eens getwijfeld. In paragraaf 1.1 is gesproken over de rol van de provincie bij een artikel 12 aanvraag. De provincie geeft in een rapport aan welke maatregelen de gemeente heeft getroffen om te voorkomen dat zij in een financiële uitzichtloze situatie geraakt. In dit rapport, gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken, komt eveneens de rol van de provincie aan de orde. Heeft zij op een adequate wijze haar wettelijke taak uitgeoefend?

De rol van de provincie in een dergelijke situatie wordt door Klaassen beschreven in zijn boek *“Leiden leed geleden? De financiële verhouding tussen gemeenten en Rijk, toegespitst op een gewezen artikel 12-gemeente”*. Bij dit onderzoek naar de jarenlange artikel 12 situatie van de gemeente Leiden, doet Klaassen een aantal uitspraken dat het beeld van de toezichthouder zoals gekenschetst in paragraaf 1.1, bevestigt. De provincie zal in dergelijke gevallen als onpartijdig en objectief de besluiten van de gemeenten tegen het licht moeten houden. Slechts (financiële) besluiten die onontkoombaar en onuitstelbaar zijn komen in aanmerking voor goedkeuring. De provincie legt haar oordeel omtrent de noodzaak van de besluiten voor aan het ministerie. Klaassen zegt hier het volgende over: *“In de praktijk komt het erop neer dat de provincie zich meestal sterk maakt voor de gemeente.....”* *de provincie liet zich bij de selectie van wel of niet goed te keuren besluiten leiden door de informele prioriteitenstelling van de wethouders Financiën en Stadsvernieuwing”* (Klaassen, 1992).

De Ridder ziet deze rol van de toezichthouder als een oud probleem, bij elke toezichtrelatie bestaat een tendens tot afstandsreductie, de zogenaamde Tweede Wet van het toezicht (De Ridder, 2003). Hierbij groeien de onder toezicht gestelde en de toezichthouder naar elkaar toe, daarbij metamorfoseert de toezichthouder zich tot adviseur en vertrouwenspersoon. De Tweede Wet van het Toezicht is terug te vinden in het onderzoek van Klaassen, *“de gemeente Leiden koestert de goede verstandhouding met de provincie ten tijde van deze situatie”* (Klaassen, 1992).

Al in de begin jaren zestig heeft Brasz zich ook kritisch uitgelaten over de relatie van toezichthouder en onder toezichtgestelde. Toonen vat de kritiek van Brasz als volgt samen: *“gemeenten kunnen in de omgang met provinciale toezichthouders de beschikking krijgen over hulpmiddelen – politieke steun, financiën, voorzieningen, prestige, deskundigheid - die hun positie in de omgang met het rijk of met de functioneel georganiseerde samenleving versterken”* (Toonen, 1987).

4.7 Hypothesen

In de voorgaande paragrafen heb ik een aantal theoretische invalshoeken nader toegelicht. Deze toezichtrelevante veranderingen geven een indruk van de huidige interbestuurlijke relaties. Op basis van de probleemstelling en het theoretische deel kom ik tot de onderstaande werkhypothesen. In het volgende hoofdstuk worden deze werkhypothesen getoetst aan de hand van de empirie.

1. *Gedecentraliseerde eenheidsstaat*
Toezicht past niet in een staat waarin de overheden gelijk zijn aan elkaar.
2. *Interbestuurlijke vertrouwen*
Toezicht is gebaseerd op wantrouwen. Vertrouwen in de competentie en integriteit van de ander maakt verticaal toezicht overbodig.
3. *Netwerksamenleving*
Bij de politieke besluitvorming is sprake van een toenemende horizontalisering. De verantwoording dient hier parallel aan te lopen.
4. *Horizontale verantwoording*
Het verticale vorm van toezicht kan vervangen worden door horizontale verantwoording. De lokale rekenkamer, de accountant en de civil society spelen hierbij een belangrijk rol.
5. *Bestuurlijke drukte*
De bestaande overlapping van toezichtvormen draagt bij aan een inefficiënte overheid.
6. *Objectiviteit van de provincie*
Het toezicht dient uitgeoefend te worden door een onafhankelijk partij dan wel een instantie die door alle partijen ook als zodanig gezien wordt.

5. Toezicht in de praktijk

In het vorige hoofdstuk heb ik op basis van literatuuronderzoek de zes invalshoeken beschreven. De daaruit voortvloeiende bevindingen hebben geleid tot een zestal werkhypothesen. In dit hoofdstuk komt het empirische deel van mijn onderzoek aan bod waarbij de werkhypothesen getoetst zullen worden. Dit deel van het onderzoek bestaat uit interviews met een aantal gemeenten. Respondenten hebben geantwoord op vragen die gericht waren op de 6 centrale thema's uit het theoretisch hoofdstuk.

De provincie Noord-Brabant is, vanwege het proefproject waarbij enkele jaren geen toezicht wordt gehouden, gevraagd om een toelichting te geven over (de voortgang van) dit project.

In de volgende paragraaf volgt een toelichting over de methode en technieken van dit empirische onderzoek.

5.1 *Methode en techniek*

Het empirische deel bestaat uit een onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten voor wat betreft het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën. Daarbij is de nadruk gelegd op het verticale toezicht gezien vanuit de zes perspectieven:

1. Gedecentraliseerde eenheidsstaat
2. Interbestuurlijke vertrouwen
3. Netwerksamenleving
4. Horizontale verantwoording
5. Bestuurlijke drukte
6. Objectiviteit van de provincie

De gesprekken die met de gemeenten hebben plaatsgevonden zijn zogenaamde semi-gestructureerde interviews (Hakvoort, 1995). De hierboven genoemde invalshoeken zijn opgenomen in een overzicht en dit is voorafgaand aan de interviews aan de gemeenten overhandigd. Belangrijk was om niet te veel af te wijken van dit overzicht daar het interview om kon slaan in een vrije conversatie. De open vragen zorgden er voor dat geïnterviewden vrij konden antwoorden. Daarnaast gaf het mij de mogelijkheid om door te kunnen vragen. Dit betekende wel dat ik me gedurende de interviews niet moest laten verleiden tot het beïnvloeden van de antwoorden van de geïnterviewde. Door op deze wijze structuur aan te brengen was het mogelijk om de interview te sturen.

De interviews zijn opgenomen op een memorecorder en op een later tijdstip letterlijk uitgewerkt. De reden voor het opnemen van de gesprekken was tweeledig. Ik heb me gedurende het gesprek volledig kunnen concentreren op het inhoud en daarnaast wordt de risico vermeden dat relevante details niet opgenomen worden in de scriptie.

Op verzoek van de gemeenten worden de interviews geanonimiseerd opgenomen in dit stuk. Zowel direct als indirect zal het niet mogelijk zijn om een gemeente te kunnen identificeren. Met uitzondering van de toelichting op het proefproject wordt ook de opmerkingen van de provincie Noord-Brabant op de zes perspectieven niet identificeerbaar opgenomen.

Voor het empirische onderzoek heb ik gekozen voor interviews met minimaal twee (voormalige) artikel 12 gemeenten. Deze gemeenten hebben vanwege de artikel 12 status meer contact met de provincies dan de overige gemeenten. Daarnaast zijn zij in staat om een mening te kunnen vormen over de onpartijdige en objectieve rol van de provincie ten tijde van deze situatie. Objectiviteit van de provincie bij het uitoefenen van haar toezichtstaken, is immers één van mijn invalshoeken bij dit onderzoek.

Twee Brabantse gemeenten zijn benaderd voor een interview vanwege de proef van de provincie Noord-Brabant. Helaas heeft het gesprek met een gemeente geen doorgang kunnen vinden vanwege een drukke agenda van de bestuurder. Om de anonimiteit te kunnen garanderen worden de opmerkingen van de geïnterviewde Brabantse gemeente met betrekking tot de proef niet opgenomen in het empirische deel. Wat rest zijn de ervaringen van deze gemeente met het verticale toezicht gezien vanuit de zes invalshoeken.

De vierde gemeente is een willekeurige. Deze is gekozen op basis van haar beschikbaarheid en welwillendheid. Ten tijde van het plannen van mijn interviews heb ik ervaren dat het niet eenvoudig is om lokale bestuurders en topambtenaren warm te krijgen voor een interview. De reden hiervoor is mij onduidelijk.

De volgende gemeenten zijn voor het empirische deel van de scriptie geïnterviewd.

- Boskoop
- Boxtel
- Gouda
- Leiden

Voor een overzicht van alle geïnterviewden verwijs ik naar de bijlage.

Van een interview met de eigen organisatie, de Provincie Zuid-Holland, wordt afgezien. De reden hiervoor is dat het standpunt van de eigen werkgever mij bekend is. In de afgelopen jaren was de nut en noodzaak van het toezicht op de gemeentefinanciën meerdere malen onderwerp van discussie. Dit gebeurde zowel in een formele als informele setting. Daarbij heb ik mogen ervaren dat een kritische kijk op de taken van de eigen organisatie slecht geaccepteerd wordt.

In de volgende paragrafen worden de resultaten van de gesprekken weergegeven⁴. In paragraaf 4.2 wordt gestart met de toelichting van het proefproject van de provincie Noord-Brabant. De daaropvolgende paragrafen zijn ingedeeld volgens de zes perspectieven. Hierin zijn de resultaten opgenomen van de gesprekken met de vier gemeenten.

⁴ De citaten van de geïnterviewden staan cursief en tussen aanhalingstekens weergegeven.

5.2 Project provincie Noord-Brabant

Zoals ik al in hoofdstuk 1 heb aangegeven kent de provincie Noord-Brabant momenteel een proefproject waarbij gedurende een periode van vier jaren “slechts” virtueel toezicht gehouden wordt op de gemeenten. Virtueel toezicht betekent in deze dat de provincie alle stukken blijft ontvangen, maar geen communicatie hierover voert met de gemeenten. In dit hoofdstuk ga ik dieper in op dit project en daarbij maak ik dankbaar gebruik van de input van de provincie Noord-Brabant.

In 2004 wordt aan de portefeuillehouders de vraag voorgelegd of het “ultieme argument⁵” het toezicht in voldoende mate nodig maakt. Deze vraag is afkomstig van de gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant. Hij is van mening dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de eigen financiële huishouding. Bij slecht of onvoorzichtig beleid zal zij daar zelf de gevolgen van moeten dragen. Een electorale afstraffing vindt achteraf plaats, maar hij is van mening dat dit geldt voor alle beleidsterreinen. Maatschappelijke correctie door middel van verkiezingen vindt altijd achteraf plaats.

Het project start met instemming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2006. Alle gemeenten die in dat jaar onder het repressieve toezicht vallen, komen in aanmerking voor deelname aan het project.

“Voorafgaand hieraan is uitvoerig toezicht uitgeoefend. Met gemeenten waarbij enige twijfels aanwezig waren, zijn op bestuurlijke niveau gesprekken gevoerd. Het gevolg hiervan was dat deze gemeenten eveneens konden deelnemen aan het project. In 2006 start het project met alle 68 gemeenten binnen de provincie.”

In de beginperiode werd de provincie nog door een aantal gemeenten met vragen benaderd.

“We hebben dit en we hebben dat, wat vinden jullie daar nou van? Daaruit blijkt wel dat de adviesrol van de provincie gewaardeerd wordt. Er waren gemeenten die zeker in het begin graag wilden weten of de dingen die zij bedacht hadden ook goed waren. De provincie liet dan weten dat het juist de essentie van de proef is om in dergelijke zaken zelf tot een oordeel te komen.”

De provincie houdt de financiële positie van de gemeenten op afstand in de gaten. Dit doet zij door van bepaalde aandachtspunten de informatie nauwkeurig vast te leggen. Bij de begroting zijn dat met name het begrotingssaldo en de realiteit van de ramingen. Andere aandachtspunten zijn het jaarverslag en de (kwaliteit van de) paragrafen. Daarbij komt dat de gemeente rekening moet houden met de in de wetgeving vastgelegde data voor deze documenten. Met andere woorden, de provincie toetst gedurende de proef ook op de tijdigheid van de inzending van de stukken. Met behulp van een analysemodel worden de ontwikkelingen gedurende de proefperiode bijgehouden.

⁵ Met het ultieme argument wordt hier het hoofddoel van het provinciale toezicht bedoeld, namelijk “het voorkomen van een extra beroep van de gemeente op de collectiviteit van de gemeenten alsmede op die van het Rijk” (Dölle en Elzinga, 2004).

“Op deze wijze is het mogelijk om trends te kunnen vaststellen en een trendbreuk te kunnen herkennen. De proef duurt nu twee jaren. Een periode van twee jaar is tekort om te kunnen spreken van trends en trendbreuken. De vraag is of dat überhaupt mogelijk is binnen vier jaar.”

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken krijgt jaarlijks op hoofdlijnen de stand van zaken gerapporteerd. Momenteel voert de provincie een tussentijdse evaluatie uit. Om te voorkomen dat calculerend gedrag van de deelnemende gemeenten de verdere proef zal beïnvloeden, worden de uitkomsten van deze tussentijdse evaluatie niet naar buiten gebracht. Om die reden krijg ik geen nadere informatie over de gevolgen en ontwikkelingen van dit project. Slechts één uitspraak krijg ik mee:

“In de afgelopen twee jaren heeft de provincie niet hoeven ingrijpen bij een gemeente.”

Het niet hoeven ingrijpen is nietszeggend. Wellicht hoeft de provincie niet in te grijpen vanwege andere factoren, zoals een groeiende economie. Bij een groeiende economie hoeft een gemeente geen rare capriolen uit te halen om de begroting sluitend te krijgen. Daarbij kan eveneens meespelen dat zo kort na de verkiezingen de “nieuwe” raadsleden nog niet met al te ambitieuze plannen komen. Het bestaand beleid kan worden voortgezet en dat hoeft niet al te veel inspanning te kosten. Vanaf 2007 mochten de gemeenten zelf de keuze maken of ze al dan niet wilden deelnemen aan de proef. Aan deelname werd een voorwaarde gesteld.

“De gemeenteraad heeft een verklaring moeten overleggen. Hierin stond opgenomen dat de (meerjaren-) begroting en het financieel beleid voldoen aan de wettelijke eisen. Het doel van deze verklaring was om de verantwoordelijkheid van de raad nadrukkelijk bespreekbaar te maken. Hierbij is niet uitgegaan van een afrekeninggedachte, eerder een leermoment.”

Als na afloop van het project geconstateerd wordt dat op een aantal punten niet voldaan is aan de verklaring, dan kan dat meegenomen worden ter versterking van de positie van de raad. Dit kan door bepaalde zaken op te nemen in een handreiking (beleidskader). Het is ook mogelijk dat de bevindingen kunnen leiden tot een aanpassing dan wel een verbetering van het BBV.

Voor het jaar 2007 kiezen 9 van de 68 gemeenten er voor om niet langer deel te nemen aan de proef. Als reden gaven zij aan dat toezicht door hun niet als lastig ervaren wordt. Onduidelijk is in hoeverre deze verhouding maatgevend is voor de voor- en tegenstanders van het verticale toezicht. Opvallend is dat van deze 9 gemeenten er 3 besluiten om in 2008 weer deel te nemen.

Nog voor de start van het proefproject uitten enkele gemeenten kritische geluiden.

“Op ambtelijke niveau werd aan de toezichthouder wel eens de vraag gesteld “is dat wel nodig?” De argumenten voor deze pilot (starre houding, veel regels en streng toezicht) werden destijds niet herkend door deze gemeenteambtenaren.”

Na afloop van dit proefproject zullen de bevindingen van de gemeenten worden meegenomen. Bij de tussentijdse evaluatie is hier van afgezien. De eindevaluatie van deze proef zal nog enkele jaren op zich laten wachten. Interessant is om de uitkomsten van dit proefproject te vergelijken met de bevindingen van de Commissie Oosting. Zullen deze uitkomsten de bevindingen van de commissie bevestigen of ontkrachten?

5.3 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

De eenheidsstaat in Nederland kenmerkt zich door zijn horizontale structuur.

“Toezicht bestaat als sinds de wetwijziging van 1848. De maatschappij is sindsdien sterk veranderd. Indien bij de invoering sprake was van een hiërarchische stelsel dan is dat inmiddels achterhaald.”

De horizontale karakter van de eenheidsstaat wordt niet door alle gemeenten herkend. Drie gemeenten zijn van mening dat er wel degelijk sprake is van een hiërarchische staat, of althans, dat de overheden onderling er wel naar handelen.

“De wijze waarop de maximalisering van de OZB is ingevoerd is een goed voorbeeld van de hiërarchische aanpak van het Rijk.”

Een ander voorbeeld is de wijze waarop door het Rijk taken worden gedecentraliseerd. Het is de centrale overheid die bepaalt wat op lokaal niveau gebeurt, aldus de drie gemeenten.

“Daarbij geeft zowel de provincie als het Rijk heel gedetailleerd aan wat we moeten doen en hoe we het moeten doen.”

Eén gemeente is van mening dat het huidige staatsbestel de gemeenten onvoldoende ruimte biedt om de dingen te doen die de burgers van ze verwachten. De “hogere” overheden houden weinig rekening met de wensen van de gemeenten.

Twee gemeenten zijn van mening dat de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend enigszins is aangepast aan de huidige ontwikkelingen. De inwerkingtreding van het preventieve en repressieve regime binnen het provinciale toezicht midden jaren '90 wordt als voorbeeld genoemd.

Opvallend in dit kader is het voorbeeld van de afschaffing van het toezicht op de gemeentebelastingen. Dit wordt door een gemeente aangehaald als één van de positieve ontwikkelingen op het gebied van toezicht. Een ander gemeente vraagt zich af hoe het provinciale toezicht in het kader van de maximalisering van de OZB past in de huidige vorm van toezicht.

“De maximalisering van de OZB is een politieke afweging geweest op nationaal niveau. Vervolgens wordt de uitvoering neergelegd bij de provincies. Het toezien op naleving van de maximalisering is geen toezichtstaak van de toezichthouder.”

Daarbij doelt deze gemeente op het feit dat het toezicht op de gemeentebelastingen is komen te vervallen bij de invoering van de nieuwe Gemeentewet in 1994. Desondanks wordt dit een taak van de toezichthouder.

Door een tweetal gemeenten wordt de intensiteit van het toezicht als belangrijke factor aangegeven voor de beleving hiervan. Dit is volgens hun bepalend voor de ruimte die de gemeente krijgt voor de lokale autonomie.

“Toezicht ervaar ik niet als een beperking van de autonomie. Misschien heeft het regime er wel wat mee te maken. Met preventief toezicht kan ik me wel voorstellen dat gemeenten dat als vervelend ervaren.”

Deze twee gemeenten zijn ook van mening dat enige vorm van toezicht past bij een systeem met een borgstelling (art. 12 situatie).

“Toezicht past niet binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar omdat er sprake is van collectiviteit is enige vorm van toezicht wel op zijn plaats.”

Drie van de vier gemeenten zijn van mening dat er situaties zijn waarbij een extra uitkering uit het gemeentefonds noodzakelijk is. Bij deze vorm van borgstelling is het begrijpelijk dat de fondsbeheerder wil weten hoe het zo ver heeft kunnen komen en hoe de gemeente er financieel voor staat. Evenals bij overige waarborgfondsen (o.a. woningbouwcorporaties) dient ook hier toezicht uitgeoefend te worden. Vanwege deze borgstelling waarbij de overige gemeenten de tekorten moeten opvangen, zal je een bepaalde mate van toezicht moeten accepteren.

“Dat zegt nog niks over de mate van toezicht. Dit geeft alleen een antwoord op de vraag wel of geen toezicht. De art. 12 status is noodzakelijk, het gaat zo nu en dan mis. Je kunt niet hebben dat een gemeente uiteindelijk failliet gaat.”

Overigens wordt de rol van de huidige fondsbeheerder door een tweetal gemeenten ook in twijfel getrokken, deze gemeenten zijn van mening dat niet het ministerie, maar de gemeenten zelf die rol op zich zouden moeten nemen. De extra uitkering uit het gemeentefonds aan een noodlijdende gemeente komt immers ten laste van hun budget. De nut en de noodzaak evenals de schuldvraag en de hoogte van de uitkering zouden de gemeenten zelf moeten bepalen.

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat mijn werkhypothese voor een deel aangepast wordt. Volgens de geïnterviewden past toezicht niet binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een horizontaal karakter. Echter, in onze huidige interbestuurlijke verhoudingen handelen wij alsof de regionale en lokale overheden ondergeschikt zijn aan de centrale overheid. Dat neigt meer naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een hiërarchische karakter. Een andere nuance betreft de artikel 12 mogelijkheid. Toezicht is in een bepaalde mate noodzakelijk zolang de financiële tekorten ten laste komen van de collectiviteit.

5.4 Interbestuurlijke vertrouwen

Toezicht betekent per definitie wantrouwen. Een opmerking die enigszins voorzichtig wordt onderschreven door een meerderheid van de geïnterviewde gemeenten. Er mag volgens hun meer geïnvesteerd worden in het vertrouwen in de competentie en integriteit van de lokale overheden. Twee gemeenten zijn van mening dat toezicht eveneens als basis kan dienen voor leereffecten. De provincies beschikken over relatief veel financiële informatie van de eigen gemeenten. Deze informatie kan ingezet worden bij benchmarking. Daarbij vinden deze gemeenten het idee van een achtervang wel prettig.

“Toezicht impliceert weliswaar wantrouwen, maar daar kunnen wel blunders van gemeenten mee worden ondervangen.”

Deze uitspraak eindigt vervolgens met de vraag of de provincie wel het geschikte overheidsorgaan hiervoor is.

Eén andere gemeente vindt dat in de huidige vorm van toezicht al enigszins vertrouwen is terug te vinden.

“Bij repressief toezicht is al sprake van vertrouwen, er hoeven minder stukken ter goedkeuring naar de provincie toe. Daarnaast lijkt het er op dat de provincie vooral toetst op tijdigheid van inzending en volledigheid van de stukken. Minder aandacht lijkt er besteed te worden aan de inhoudelijke kant van de ingeleverde stukken. Dat is meer vertrouwen dan vroeger en het komt de lokale autonomie ten goede.”

Ook bij het interbestuurlijke vertrouwen komt de invoering van de maximalisering van de OZB nadrukkelijk aan de orde. De wijze waarop deze maatregel door de centrale overheid ingevoerd is, getuigd niet van veel vertrouwen in de lokale overheden. Twee gemeenten geven aan dat het Rijk van de gemeenten verwacht dat zij het Rijk vertrouwen, terwijl de provincie een betrouwbaarder partner is dan het Rijk. Ook in de toezichtrelaties is dit herkenbaar aanwezig.

“De provincie is in haar rol als toezichthouder redelijk stabiel, de ministeries laten zich veel leiden door de waan van de dag.”

De provincies willen elk jaar weer op vaste momenten bepaalde financiële stukken ontvangen. De ministeries stellen ten opzichte van elkaar andere eisen aan de verantwoording. Daarnaast komt het wel voor dat ze weer andere documenten willen zien.

“Als gemeente hebben wij veel meer last van het rijkstoezicht, van alle subsidieafrekeningen. Deze verantwoording kost meer tijd en energie. Het is de bureaucratie, naar het rijk toe is het toch weer de bonnetjes aan tonen. Daar schort het aan vertrouwen in de lokale overheden.”

Mijn werkhypothese wordt gesteund door de geïnterviewden, maar zij zijn van mening dat het gevoel van wantrouwen vooral vanuit het Rijk komt en niet zo zeer vanuit de provincies.

5.5 Netwerksamenleving

Evenals bij de besluitvorming dient de verantwoording verder te horizontaliseren. Eén gemeente komt met een concrete voorbeeld.

“De gemeente heeft een tekort op haar begroting. Om dit gat te dichten wordt in de begroting een stelpost opgenomen van enkele miljoenen, te realiseren door de verkoop van gemeentelijke panden. De verkoop van deze panden kunnen geen doorgang vinden vanwege lokaal maatschappelijke druk die op de gemeente wordt uitgeoefend. Maatschappelijke organisaties die de panden huren vinden deze vorm van onbehoorlijk bestuur niet kunnen, met als gevolg dat de raad besluit om de panden niet van de hand te doen. De niet gerealiseerde baten zorgen voor een tekort. Dit tekort komt tot uiting in de jaarrekening.”

De verwachting is dat de toezichthouder een opmerking zal maken over het tekort van enkele miljoenen euro's in de jaarrekening. De gemeente vraagt zich af of dat wel terecht is. Het betreft hier een interactieve besluitvorming waarbij de gemeente in overleg met meerdere stakeholders tot besluit is gekomen om de panden niet te verkopen. De gevolgen, een niet sluitende jaarrekening, zijn dan ook voor rekening van de gemeente en haar inwoners. Volgens deze gemeente past het niet binnen de netwerksamenleving dat een ander overheidsorgaan zich daar verder mee bemoeit. Het is volgens haar makkelijker om de burgers en de lokale maatschappelijke organisaties te vertellen dat de belastingen verhoogd moeten worden vanwege dergelijke interactieve besluitvorming. Er zijn immers gezamenlijk besluiten genomen die van invloed zijn op de financiën van de gemeente.

Een complex voorbeeld van de gang van zaken bij samenwerkingsverbanden wordt door een gemeente aangehaald. Bij gemeenschappelijke regelingen zijn de deelnemende gemeenten verantwoordelijk voor eventuele tekorten. De provincie houdt bij enkele van deze regelingen toezicht op de financiën.

“Het toezicht op samenwerkingsverbanden schiet te kort. De regionale en centrale overheden gaan er te makkelijk van uit dat de tekorten bij deze regelingen worden opgevangen door de gemeenten. Er zijn onvoldoende sanctiemogelijkheden tegen de samenwerkingverbanden. De provincies hebben weliswaar sanctiemogelijkheden (preventief toezicht), maar daar heb ik nog nooit iets van gemerkt. De criteria voor hun is slechts de tijdigheid van de begroting. De begroting van de samenwerkingsverbanden is altijd sluitend. Al is het alleen maar omdat de gemeenten wettelijk verplicht zijn om de tekorten aan te vullen. Daar zit een rare verhouding in, een soort afschuifmethode”.

Twee gemeenten vragen zich af of het Rijk en de provincie hierbij uitgaan van een netwerksamenleving. Alle stakeholders worden verantwoordelijk gesteld. De provincie als toezichthouder bemoeit zich nauwelijks met gemeenschappelijke regelingen. Als de uitgangspunt hierbij de netwerksamenleving is, dan zou deze lijn doorgetrokken kunnen worden tot op het gemeentelijke niveau, aldus deze gemeenten.

Meerdere keren wordt het spanningsveld beschreven dat een dubbele rol van de provincie met zich mee brengt. Bij grote projecten komt het voor dat beiden partijen deelnemers zijn. In een dergelijke situatie past het volgens enkele gemeenten niet dat een actor binnen hetzelfde project de rol van toezichthouder heeft.

“De provincie is veelal de trekker van het project, deelnemer aan het project en houdt toezicht op de financiën van enkele deelnemers aan het project. Een vreemde situatie.”

Volgens twee gemeenten zou een scheiding van deze rollen op zijn plaats zijn.

Opvallend is dat bij een netwerksamenleving vanuit de gemeenten meer behoefte is aan een adviseur dan een toezichthouder. Ik kom hier later nog op terug bij de paragraaf “objectiviteit van de provincie”.

Mijn werkhypothese wordt gesteund door het eerste voorbeeld. Daarnaast kan ik wel opmerken dat er enigszins getwijfeld wordt of de provincie binnen een netwerksamenleving de juiste rol aanneemt.

5.6 Horizontale verantwoording

Is de tijd rijp om het verticale vorm van toezicht te vervangen door de horizontale verantwoording?

“Vanwege de veranderingen in de huidige maatschappij, de horizontalisering, de betrokkenheid van de burgers, vraag ik me af of die toezichthoudende rol nog wel nodig is? Ik denk zelf van niet.”

Alle vier gemeenten zijn het er over eens, de maatschappij is veranderd. Daarbij rijst bij hen de vraag of de wijze waarop het verticale toezicht is vormgegeven nog past binnen de huidige maatschappij. Overigens zijn de meningen verdeeld over een complete vervanging van het verticale toezicht door de horizontale verantwoording. Waar de een zich afvraagt hoe het verticale toezicht kan bijdragen aan de horizontale verantwoording, legt een ander gemeente meer nadruk op het verminderen van de intensiteit van het toezicht. De andere twee gemeenten zijn van mening dat de nut en noodzaak van het toezicht inmiddels is achterhaald. Ik zal de standpunten van de gemeenten nader omschrijven.

Een gemeente is van mening dat de raad nog enige hulp kan gebruiken bij zijn controlerende taak.

“De raad is nog onvoldoende gekwalificeerd om haar controlerende taak volledig en goed op te kunnen pakken. De provincie kan de raad daarbij ondersteunen, niet zo zeer als toezichthouder, maar als (kritische) sparringpartner en adviseur. Daar zou de provincie zich in moeten professionaliseren.”

Ook hier blijkt dat de gemeente meer behoefte heeft aan een adviseur of een partner om mee te kunnen sparren. Deze zou dan kunnen bijdragen aan de versterking van de controlerende functie van de raad.

“Nog mooier is het als de verticale vorm van toezicht de horizontale verantwoording kan versterken. Dit kan door de bevindingen van de toezichthouder op de concept begroting of jaarrekening bij de raad neer te leggen. Vervolgens is het aan de raad om te besluiten om daar wat mee te doen of niet. Het advies/oordeel van de provincie gaat onderdeel uitmaken van de begrotingsbehandeling in de gemeenteraad.”

Door op deze wijze te werk te gaan kan de raad de bevindingen van de provincie mee laten wegen bij de vaststelling van de begroting en de jaarrekening. Overigens komt deze werkwijze overeen met die van de accountant. Naast de hiervoor genoemde argumenten voor deze werkwijze, is daar nog een niet onbelangrijke voordeel mee te behalen.

“In de huidige situatie gaat de raad na vaststelling van de begroting weer over tot de orde van de dag. De bevindingen en de opmerkingen van de provincie op de vastgestelde begroting zijn niet interessant voor de raad. Uitsluitend het toezichtregime is van belang.”

De raad zal door de voorgestelde werkwijze gedwongen worden om kennis te nemen van de bevindingen en opmerkingen van de toezichthouder. Dit zou de controlerende taak van de raad kunnen versterken, aldus de gemeente.

De gemeente die meer nadruk legt op een minder intensieve vorm van verticaal toezicht, zegt daar het volgende over.

“Bij het monistische stelsel past het verticale vorm van toezicht. Bij het dualistische stelsel is sprake van een dagelijks bestuur dat zich bezig houdt met het huishouden van de gemeente. De raad is expliciet de toezichthouder. Is provinciaal toezicht dan nog langer nodig? Daar heb ik twijfel over. Dat hoeft geen afschaffing van het toezicht te betekenen, maar misschien wel een verplaatsing van provincie naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken.”

Naast het dualisme is volgens deze gemeente de toenemende horizontale verantwoording een argument om de intensiteit van het verticale toezicht te verminderen.

“De burgers zijn mondiger dan voorheen. Een gemeente die echt grote tekorten heeft, dat is aan de burgers onverkoopbaar. De burgers accepteren een ondermaats presterende raad niet. In de huidige samenleving is het niet meer mogelijk om lucratieve opdrachten aan de plaatselijke aannemer te verlenen. Dit wordt niet geaccepteerd door andere bedrijven en zeker niet door de accountant. Dit was in 1850 anders. Om die reden heb je geen toezicht nodig.”

Het ministerie zal zich als toezichthouder moeten afvragen of het zinvol is om alle gemeenten intensief te beoordelen. Wellicht kan worden volstaan met een steekproef van een x aantal gemeenten per provincie.

“Bij de steekproefgemeenten wordt intensief toezicht gepleegd en de overige gemeenten volstaan met het tijdig inzenden van een sluitende begroting.”

Daarbij is deze gemeente van mening dat de afstand niet doorslaggevend is voor het verkrijgen van een beeld van de financiële positie. De afstand tussen de provincie en de gemeenten zijn kleiner dan tussen die van het Rijk en de gemeenten, maar of dat van grote invloed zal zijn op het toezicht, zij betwijfelt het.

“Gemeentebegrotingen en jaarrekeningen zijn zo ingewikkeld, kun je dat doorzien van zo’n afstand. Is er voldoende basis ingebouwd voor het onderhoud, hoe zit het met de financiële huishouding van het grondbedrijf? Dat zijn complexe zaken die veelal niet te begrijpen zijn voor ambtenaren binnen de gemeente. Hoe kan een toezichthouder van de provincie dat beoordelen, met hoogstens twee bezoeken per jaar? Als daar echte problemen inzitten, haalt hij dat er uit? Daar heb ik mijn twijfels over. Is de provinciale toezichthouder in voldoende mate toegesneden op alle facetten van het gemeentelijk beleid? Als generalist kan hij naar verschillende aspecten kijken, maar de vraag rijst in hoeverre hij de diepte in kan. Daarnaast is het met de begroting zo dat de provincie wel ziet wat wij hebben op genomen in de

begroting, maar zijn zij in staat om ook te zien wat wij niet hebben opgenomen in de begroting?"

Overigens is een derde gemeente van mening dat *als* er een vorm van verticaal toezicht aanwezig moet zijn, dat dan het Ministerie van Binnenlandse Zaken de aangewezen overheidsorgaan hiervoor is.

"Het ministerie kan zelf toezicht uitoefenen, daarbij hoeven zij slechts het aandachtspuntenformulier⁶ op te vragen om een globaal beeld te kunnen vormen van de financiële positie van de gemeente. Dat zou voldoende moeten zijn."

Deze gemeente vraagt zich af wat de meerwaarde is van het toezicht en ziet liever dat het toezicht afgeschaft wordt.

"Wat is de nut van toezicht? Houden wij elkaar aan het werk? Wat is de meerwaarde van toezicht? Ik vind het lastig om dat te beoordelen."

De horizontale verantwoording is volgens dezelfde gemeente sterk genoeg is om het verticale toezicht te kunnen vervangen.

"De raad is momenteel goed bezig met haar controlerende taak, al zie je nog wel dat in enkele gevallen toch weer de diepte ingegaan wordt, terwijl hij eigenlijk op hoofdlijnen zou moeten sturen. Ook de accountant draagt bij aan de horizontale verantwoording. De lokale rekenkamer moet bij de gemeente nog groeien.

Het burgerjaarverslag is in zijn huidige vorm slechts een speeltje van de burgemeester. De burgers kunnen tegenwoordig op alle mogelijke manieren invloed uitoefenen. De betrokkenheid van de burgers groeit. De vraag is wel of de politiek daar wat mee doet."

Niet alleen deze gemeente is van mening dat het burgerjaarverslag geen goed instrument is voor de horizontale verantwoording. Deze opmerking wordt gedeeld door twee andere gemeenten.

"Het burgerjaarverslag heeft geen toegevoegde waarde in de horizontale verantwoording. De burgemeester kan zich er wel mee profileren. Past meer bij een gekozen burgemeesterschap".

Naast de opmerking over het burgerjaarverslag wordt het beeld van de lokale rekenkamer eveneens bevestigd. Andere gemeenten vinden ook dat de lokale rekenkamer nog verder kan groeien. De groeiende betrokkenheid van de burgers wordt door alle vier gemeenten herkend, maar tegelijkertijd vragen enkele van hen zich of dit voldoende aandacht krijgt van de lokale politiek. Op centraal niveau

⁶ Op dit formulier geeft de gemeente een samenvatting van de belangrijkste onderdelen van de begroting. Dit formulier wordt door de toezichthouder gebruikt om in één oogopslag een financiële beeld te kunnen verkrijgen van de gemeente.

zou de maatschappelijke betrokkenheid erkend kunnen worden door het verticale toezicht te verminderen.

“Tot op heden heeft dat geen gelijke trend gehouden met het doorknippen van de lijntjes van het verticaal toezicht”

Niet alle geïnterviewden zijn van mening dat de horizontale schakels zoals accountant, lokale rekenkamer en civil society hun verantwoordelijkheden voldoende nemen. Eén gemeente vindt dat naast deze horizontale schakels ook de gemeenteraad zijn verantwoordelijkheden onvoldoende op zich neemt.

“Indien de verschillende schakels zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie hun verantwoordelijkheid voldoende nemen, en daarbij oog hebben voor een duurzame financiële evenwicht, dan kan het verticale toezicht afgeschaft worden.

Vooralsnog draagt de media bij aan het negatieve beeld dat de maatschappij heeft van de overheid. Het houdt de overheid scherp, maar de media mag ook wel eens focussen op wat er goed gaat. Soms wilt de raad zich ook door dergelijke negatieve berichtgeving laten beïnvloeden. Dat levert op zich wel een interessante discussie op die past binnen de horizontale verantwoording.”

De media speelt een rol bij de beeldvorming van de overheid, maar de burgers zouden zelf ook op zoek kunnen gaan naar informatie. Veel documenten zijn beschikbaar en toegankelijk voor iedereen. Op die manier kan iedereen ook zijn eigen beeld vormen over de lokale overheid, vinden de geïnterviewden.

De meningen over mijn werkhypothese zijn verdeeld. Een complete vervanging van de verticale vorm van toezicht door de horizontale verantwoording is voor in ieder geval twee gemeenten een te grote stap. Voor twee andere respondenten kan de vervanging niet snel genoeg gaan.

5.7 Bestuurlijke drukte

De bestaande overlapping van toezichtvormen wordt door de geïnterviewden bevestigd, maar het financieel toezicht van de provincie speelt daarbij geen grote rol. Het zijn vooral de toezichtarrangementen van het Rijk waar overlapping voorkomt. Het Rijk vraagt meer informatie op bij de gemeenten dan de provincies dat doen.

“Wij hebben veel meer last van het toezicht van het Rijk, van alle subsidieafrekeningen. Deze wijze van verantwoording kost veel meer tijd en energie.”

De departementen hebben elk hun eigen verantwoordingsmomenten. Ook dient de verantwoording te geschieden op een vrij gedetailleerd niveau. Wat er vervolgens met de informatie gebeurd is voor de meeste gemeenten niet duidelijk.

“Wat gebeurt er met al die informatie die wij als gemeente moeten leveren aan de ministeries en provincie? Dat vragen wij ons toch wel af.”

De verantwoording naar de provincie kost niet veel extra tijd. De stukken die daar voor nodig zijn, zijn reeds aanwezig. Het gaat om financiële stukken en informatie die ook beschikbaar moeten zijn voor de raad. De provincie verstuurt ook circulaire, maar dat zijn er veel minder dan wat de gemeenten van het Rijk ontvangen.

“Overigens verstuurt de provincie ook circulaire die niet passen binnen de eigen p&c cyclus. Zo wordt de begrotingscirculaire door de gemeente ontvangen wanneer zij reeds gestart is met de begrotingstraject. Deze circulaire verdwijnen in de kast en komen er dan volgend jaar weer uit.”

Drie van de vier geïnterviewden hebben aangegeven de circulaire van zowel het Rijk als de provincie in de kast te stoppen. Pas als de noodzaak zich voordoet wordt het te voorschijn gehaald.

Ook hier wordt mijn werkhypothese gesteund, er is sprake van overlappingen binnen het verticale toezicht. Wel moet worden aangetekend dat het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën volgens de geïnterviewden niet bijdraagt aan het gevoel van bestuurlijke drukte.

5.8 Objectiviteit van de provincie

Alle geïnterviewden zouden graag de toezichthoudende rol van de provincie omgezet willen zien in die van een adviseur. Deze wens is ook naar voren gekomen in paragraaf 4.5, Netwerksamenleving. Zij zijn van mening dat in vele gevallen de provincie nu al als zodanig optreedt.

“Wij zien liever de provincie als adviseur dan als toezichthouder. Dat is op zich wel een stukje prettiger. Dat is uiteraard een ander rol van de provincie. Een kleine spanningsveld, maar zoals gebruikelijk bij de overheid kom je in goed overleg daar wel weer uit.”

Hierbij vinden twee gemeenten het van belang dat de provincies een afwachtende houding aannemen in hun rol van adviseur.

“Het is niet noodzakelijk, maar als de provincie dan toch een rol zou moeten hebben, als het gaat om de kwaliteit van het openbaar bestuur op lokaal niveau., dan is de adviserende rol de beste en dan het liefst op afroep.”

De rol van (kritische) sparringpartner en adviseur. Volgens deze twee gemeenten zou de provincie zich daar in moeten professionaliseren.

“De toezichthoudende taak van de provincie mag omgezet worden naar een adviserende taak. De provincie blijft wel de algemene verantwoordelijkheid houden voor de kwaliteit van het openbaar bestuur binnen de eigen provincie, maar dan in de stimulerende en adviserende zin.”

Er zijn twee gemeenten die aangeven de ervaring van de toezichthouders graag in te willen zetten voor het opstellen van de begroting. De provincie bezit veel financiële informatie over de regiogemeenten. Drie gemeenten maken daar gebruik van door de toezichthouder te benaderen met concrete verzoeken om informatie.

“De provincie heeft ons geholpen met het opstellen van de verplichte paragrafen door voorbeelden toe te zenden. Deze paragrafen zijn opgesteld door een gemeente binnen de eigen regio.”

De toezichthouder wordt wel vaker door het ambtelijk apparaat ingezet.

“De toezichthouder wordt door de ambtelijke organisatie benaderd om bepaalde zaken aan de orde te stellen. “kunnen jullie daar niet een opmerking over maken, want dat vinden wij zelf niet handig en ook niet juist”.”

In dergelijke gevallen neemt de provincie de door het ambtelijk apparaat aangegeven onderwerpen op in haar brieven aan de gemeenteraad. Bij de begroting wordt het door de provincie op prijs gesteld als het hoofd van de afdeling Financiën de begrotingsbrief in concept wil doornemen.

“De bevindingen van de toezichthouder worden vastgelegd in de begrotingsbrief die gericht wordt aan de raad. Deze brieven worden vooraf voorgelegd aan het hoofd financiën. Deze kan aangeven wat hij graag anders geformuleerd zou willen hebben. In sommige gevallen lukt het om de brief zodanig aan te passen dat het inhoud “beter” past bij het beeld van het hoofd financiën. “Waar je als provincie ook niet op zit te wachten is een groot aantal preventieve gemeenten in je provincie”.”

Drie gemeenten geven aan dat zij de werkwijze van de accountant transparanter vinden. Ook de accountant vraagt het college om een reactie op zijn bevindingen, maar communiceert dat wel met de raad. De toezichthouder zou evenals de accountant de zaken die vooraf zijn besproken en afgekaart met het college en of het ambtelijk apparaat, inzichtelijk moeten maken voor de raad.

Een ander gemeente is van mening dat deze werkwijze van de provincie risico's met zich mee brengt.

“Hier schuilt ook het gevaar, op ambtelijk niveau kunnen bepaalde zaken afgekaart worden terwijl het bestuur nog niet gekend is in deze. Min of meer gebeurt dat nu al. Door onderdelen van de begroting en jaarrekening af te doen op ambtelijk niveau.”

Twee geïnterviewden weten naar eigen zeggen dat het een kwestie is van presentatie.

“Het is ook hoe je de begroting verkoopt aan de provincie. Deze werkwijze⁷ verdiende ook binnen de afdeling financiën niet de voorkeur, maar werd wel toegepast om het repressieve toezicht te kunnen blijven behouden.”

Twee gemeenten geven een aantal voorbeelden om aan te tonen dat de toezichthouder wel ziet wat de gemeenten heeft opgenomen in de begroting. Kwalijker vinden zij het dat de provincie niet ziet wat zij niet hebben opgenomen in de ramingen. Een belangrijke aspect is hierbij dat de provincie te eenvoudig uitgaat van de juistheid van de gegevens die de gemeente aanlevert.

“Of daar nog diepgaand onderzoek naar gedaan wordt, dat betwijfelen wij. Aan de gemeente wordt gevraagd hoe het gaat en vervolgens wordt daar door de toezichthouder een verhaaltje om heen gemaakt. Op deze wijze beoordeelt de provincie de begroting en de jaarrekening.”

Volgens deze gemeenten geldt dat met name bij het begrotingstoezicht. Bij een voorgenomen besluit tot preventief toezicht, volgt bestuurlijk overleg tussen de provincie en de gemeente. Een besluit tot repressief toezicht daarentegen wordt op ambtelijk niveau genomen. De bestuurders weten dan niet welke overwegingen geleid hebben tot dit besluit.

Vier geïnterviewden vinden de rol van de provincie ten tijde van een artikel 12 situatie allerm minst objectief. Bij een artikel 12 situatie beschrijft de provincie in de nota aan de minister haar eigen rol

⁷ Om de anonimiteit te kunnen waarborgen worden de voorbeelden niet opgenomen in de scriptie.

en die van de gemeente. De rol van beide partijen is vooraf besproken met de gemeente. Drie gemeenten kunnen wel begrip opbrengen voor de handelswijze van de provincie.

“Bij een artikel 12 situatie maakt de provincie zich hard voor de gemeenten. Dat is op zich wel logisch en te begrijpen, want ze willen ook niet op hun donder krijgen.”

In de artikel 12 rapportages wordt volgens deze gemeenten de schuld van de ontstane situatie niet bij de gemeente neergelegd.

“De provincie wil onder andere de goede verstandhouding in stand houden door de gemeente niet de schuld te geven van de ontstane situatie. De gemeenten zijn de klanten van de toezichthouder. Ze kunnen niet weglopen naar een ander leverancier, maar uiteindelijk vormen zij gezamenlijk het bestaansrecht van de toezichthouder.”

Bij een artikel 12 aanvraag van een gemeente, wordt een ander provincie niet om een reactie gevraagd. De casus wordt niet bespreekbaar gemaakt, terwijl de onttrekking uit het gemeentefonds ook de gemeenten treft van de overige provincies. Er wordt momenteel te weinig discussie gevoerd over de rol van de provincie. Volgens twee geïnterviewden zou dit een manier zijn om het geheel transparanter te maken.

In de praktijk wordt de provincie niet voor een objectieve toezichthouder aangezien. De lokale overheden vertonen calculerend gedrag. Mijn werkhypothese wordt door de empirische toets niet ontkracht.

Hiermee zijn alle invalshoeken en werkhypothesen behandeld. Ik wil nog een bijkomend voordeel van het bestaan van het verticale vorm van toezicht aandragen. Deze is tijdens één van mijn gesprekken naar voren gekomen. Ook in het rapport van de commissie Oosting wordt hierover gesproken. De borgstelling van het Rijk (art. 12 status) zorgt er voor dat een gemeente niet failliet kan gaan. Dat werkt risicoverlagend voor geldverstrekkers waardoor het mogelijk is voor decentrale overheden om tegen een lage rentetarief leningen af te sluiten.

In het volgende hoofdstuk volgt een analyse van de theoretische bevindingen en de empirische toets. In hoofdstuk 7 worden de deelvragen en de centrale vraag beantwoord. Aansluitend volgen de aanbevelingen.

6. Analyse

In het vorige hoofdstuk zijn de werkhypothesen getoetst aan de praktijksituatie. De werkhypothesen kwamen voort uit het theoretische deel van het onderzoek. In dit hoofdstuk worden de theoretische modellen en werkhypothesen gekoppeld aan de empirische gegevens. De indeling van dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. De werkhypothesen en de funderingen daarvan worden in het kort samengevat. Vervolgens worden de uitkomsten van de empirische toets nog eens doorgenomen. Aansluitend volgt een analyse van de uitkomsten.

6.1 *Samenvatting theorie*

Het onderzoek naar het toezicht op de gemeentefinanciën is ingestoken vanuit een zestal perspectieven. Op grond van het literatuuronderzoek is per afzonderlijke invalshoek een werkhypothese geformuleerd.

1. Gedecentraliseerde eenheidsstaat

De organische delen van de staat zijn sedert de oprichting van het huis van Thorbecke sterk geëvolueerd. Vanuit de theorie is gebleken dat Thorbecke bij de inrichting hiervan geen hiërarchische staat voor ogen had.

Werkhypothese: toezicht past niet in een staat waarin de overheden gelijk zijn aan elkaar.

2. Interbestuurlijke vertrouwen

Bestuurlijke verhoudingen kenmerken zich door onderlinge vertrouwensrelaties en spanningen tussen de overheden. Deze spanningen zijn van alle tijden en ook voor wat betreft de vertrouwenskwesitie is sprake van dynamiek. De inzet van instrumenten (toezicht) zorgt voor spanning tussen hiërarchie en autonomie en komt het wederzijdse vertrouwen niet ten goede.

Werkhypothese: toezicht is gebaseerd op wantrouwen. Vertrouwen in de competentie en integriteit van de ander maakt verticaal toezicht overbodig.

3. Netwerksamenleving

De relatie tussen de overheden kenmerkt zich naast de wederzijdse afhankelijkheid ook door de in toenemende mate van gelijkwaardigheid. Onthiërarchisering en een verdere horizontalisering van relaties zijn processen die kenmerkend zijn voor de netwerksamenleving.

Werkhypothese: Bij de politieke besluitvorming is sprake van een toenemende horizontalisering. De verantwoording dient hier parallel aan te lopen.

4. Horizontale verantwoording

Deze wijze van verantwoording past beter binnen een complexe dynamische netwerksamenleving dan de verticale vorm van toezicht. Meerdere horizontale actoren zijn inmiddels in staat om het handelen van de overheid te kunnen beoordelen.

Werkhypothese: het verticale vorm van toezicht kan vervangen worden door horizontale

verantwoording. De lokale rekenkamer, de accountant en de civil society spelen hierbij een belangrijk rol.

5. Bestuurlijke drukte

De hoge toezichtlast als gevolg van de departementale overlap en gebrekkige samenwerking komt tot zijn uiting in de klachten van decentrale overheden. Dit komt ten nadele van de effectiviteit van het toezicht.

Werkhypothese: de bestaande overlapping van toezichtvormen draagt bij aan een inefficiënte overheid.

6. Objectiviteit van de provincie

Bij elke toezichtrelatie bestaat een tendens tot afstandsreductie. Hierbij groeien de onder toezicht gestelde en de toezichthouder naar elkaar toe, daarbij metamorfoseert de toezichthouder zich tot adviseur en vertrouwenspersoon.

Werkhypothese: het toezicht dient uitgeoefend te worden door een onafhankelijk partij dan wel een instantie die door alle partijen ook als zodanig gezien wordt.

Deze theoretische bevindingen zijn in de vorm van werkhypothesen getoetst aan de empirie. In de volgende paragraaf volgt een korte samenvatting van dat deel van het onderzoek.

6.2 *Samenvatting Empirie*

Met een zestal werkhypothesen ben ik het empirische onderzoek gestart. Een viertal gemeenten is gevraagd om op basis van de eigen kennis en ervaringen te reageren op deze veronderstellingen. Vanuit hun praktijkervaringen zijn zij in staat om deze werkhypothesen te steunen of te ontkrachten. Kort samengevat heeft dat het volgende beeld opgeleverd.

1. Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Werkhypothese: *toezicht past niet in een staat waarin de overheden gelijk zijn aan elkaar.*

Deze veronderstelling wordt door de geïnterviewden deels aangepast. Toezicht past niet binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een horizontaal karakter. Echter, in onze huidige interbestuurlijke verhoudingen handelen wij alsof de regionale en lokale overheden ondergeschikt zijn aan de centrale overheid. Dat neigt meer naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een hiërarchische karakter.

Een andere nuance betreft de artikel 12 mogelijkheid. Toezicht is in een bepaalde mate noodzakelijk zolang de financiële tekorten ten laste komen van de collectiviteit.

2. Interbestuurlijke vertrouwen

Werkhypothese: *toezicht is gebaseerd op wantrouwen. Vertrouwen in de competentie en integriteit van de ander maakt verticaal toezicht overbodig.*

De geïnterviewden steunen deze werkhypothese wel, maar zij zijn daarbij van mening dat het gevoel van wantrouwen vooral vanuit het Rijk komt en niet zo zeer vanuit de provincies.

3. Netwerksamenleving

Werkhypothese: *Bij de politieke besluitvorming is sprake van een toenemende horizontalisering. De verantwoording dient hier parallel aan te lopen.*

Deze veronderstelling verdient de steun van de geïnterviewden. Daarnaast wordt door de gemeenten getwijfeld aan de rol die de provincie binnen een netwerksamenleving aanneemt.

4. Horizontale verantwoording

Werkhypothese: *het verticale vorm van toezicht kan vervangen worden door horizontale verantwoording. De lokale rekenkamer, de accountant en de civil society spelen hierbij een belangrijk rol.*

De meningen zijn verdeeld als het gaat om deze werkhypothese. De geïnterviewden ontkrachten het niet, maar een drastische ommezwaai van verticaal toezicht naar horizontale verantwoording is voor in ieder geval twee gemeenten een te grote stap. Voor twee andere respondenten kan de vervanging niet snel genoeg gaan.

5. Bestuurlijke drukte

Werkhypothese: *de bestaande overlapping van toezichtvormen draagt bij aan een inefficiënte overheid.*

Ook deze werkhypothese wordt door de gemeenten gesteund, er is sprake van overlappingsen binnen het verticale toezicht. Wel moet worden aangetekend dat het

provinciale toezicht op de gemeentefinanciën volgens de geïnterviewden niet bijdraagt aan het gevoel van bestuurlijke drukte.

6. Objectiviteit van de provincie

Werkhypothese: *het toezicht dient uitgeoefend te worden door een onafhankelijk partij dan wel een instantie die ook als zodanig gezien wordt door alle partijen.*

De bevindingen van de empirische toets steunen mijn werkhypothese. In de praktijk wordt de provincie niet voor een objectieve toezichthouder aangezien. De lokale overheden vertonen calculerend gedrag.

In deze paragraaf zijn de verschillen en overeenkomsten tussen theorie en empirie aangegeven. Een analyse hiervan volgt in de volgende paragraaf.

6.3 Analyse theorie en empirie

Een deel van de empirische toets ondersteunt mijn theoretische bevindingen. Daartegenover staat dat in een enkele geval deze toets mijn veronderstellingen enigszins ontcrachten. In deze paragraaf ga ik dieper in op de verschillen tussen deze twee onderdelen van mijn onderzoek.

In grote lijnen ondersteunen de geïnterviewde gemeenten mijn werkhypothesen. Daar waar dat niet het geval is, worden de werkhypothesen niet volledig ontcracht, maar gedeeltelijk aangepast. Deze aanpassingen impliceren niet dat de theoretische bevindingen onjuist zijn, integendeel sommige ondersteunen de werkhypothese. De aanpassing is slechts een nuancering van het beeld dat geschetst wordt. Zo is, bezien vanuit het perspectief van de *gedecentraliseerde eenheidsstaat*, de algemene mening van de gemeenten dat toezicht niet past binnen een eenheidsstaat met een horizontaal karakter. De aanpassing hierbij is dat de Nederlandse eenheidsstaat gekenmerkt wordt door een hiërarchische karakter. De vraag rijst of interbestuurlijk toezicht de hiërarchische karakter van de gedecentraliseerde eenheidsstaat niet in stand houdt. Indien dat het geval is dan kan dat de verdere ontwikkeling van een netwerksamenleving bemoeilijken door een verder horizontalisering tegen te gaan.

Een dergelijke aanpassing van mijn werkhypothese gaat eveneens op bij de tweede invalshoek *interbestuurlijke vertrouwen*. Thorbecke had vertrouwen in de evolutionaire ontwikkeling van de decentrale overheden. Terwijl hij van mening was dat conflicten op lokaal niveau voor het Rijk een legitimering zou zijn voor centralisatie. Zou dat kunnen betekenen dat hij minder vertrouwen had in het Rijk? In het theoretische deel van mijn onderzoek wordt een aantal voorbeelden aangehaald waardoor onder andere blijkt dat voor wat betreft de vertrouwenskwestie er sprake is van dynamiek. Het empirische deel van mijn onderzoek bevestigt dit beeld. Hiermee wordt mijn werkhypothese door de vier gemeenten ondersteund. De gedeeltelijke aanpassing van mijn werkhypothese betreft de nuancering door de gemeenten dat het gevoel van wantrouwen niet vanuit de provincie aanwezig is, maar vanuit het Rijk. Een opvallende uitkomst, het zijn immers niet de provincies die dit toezicht in stand houden, maar het Rijk. De provincies zijn in deze “slechts” de uitvoerders. De vraag is wie acht het noodzakelijk en heeft er belang bij om het toezicht op de gemeentefinanciën in stand te houden, de provincie of het Rijk?

Het empirische deel van dit onderzoek bevestigt het beeld van *bestuurlijke drukte* op het gebied van interbestuurlijk toezicht. Tegelijkertijd wordt mijn werkhypothese voor een deel aangepast. Volgens de gemeenten draagt het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën niet bij aan het gevoel van bestuurlijke drukte. Uit de interviews komt naar voren dat het Rijk zich hier schuldig aan maakt. Kennelijk is niet het aantal toezichtvormen van belang voor het gevoel van bestuurlijke drukte, maar de intensiteit van elk toezichtvorm afzonderlijk. De financiële informatie die de provincie opvraagt voor haar toezichtstaken is reeds aanwezig bij de gemeenten. Deze hoeven niet afzonderlijk gegenereerd te worden, omdat deze informatie ook beschikbaar moet zijn voor de raad. Kan het gevoel van bestuurlijke drukte opgevangen worden door de toezichtvormen vanuit het Rijk beter af te stemmen op de planning en controlcyclus bij de gemeenten?

Ten slotte rest nog een werkhypothese die weliswaar ondersteund wordt, maar waarbij het beeld wederom enigszins genuanceerd wordt. Het empirische onderzoek wijst uit dat de meningen over de

horizontale verantwoording verdeeld zijn. Twee gemeenten zijn van mening dat de horizontale verantwoordingslijnen inmiddels sterk genoeg zijn om het verticale toezicht op te kunnen vangen. Deze gemeenten ondersteunen mijn werkhypothese. De andere twee gemeenten zien liever geen dichotomie tussen verticaal toezicht en horizontale verantwoording. Zij vinden dat met name de raad en de lokale rekenkamer hier nog niet klaar voor zijn. Opvallend hierbij is dat deze gemeenten ook de bijkomende informele rollen van de provincie meer dan de andere twee gemeenten waarderen. De provincie wordt door de ambtelijke top ingezet als sanctie-instrument of adviseur. Deze informele rollen dragen bij aan het beeld dat de gemeenten hebben van de provincie als toezichthouder. Indien dit toezicht in de toekomst komt te vervallen, dan zullen er ongetwijfeld gemeenten zijn die de bijkomende rollen zullen gaan missen. De vraag is of deze informele rollen mee zouden moeten wegen bij een eventuele besluit om dit verticale toezicht af te schaffen?

De overige twee werkhypothesen worden ondersteund door het empirische deel van het onderzoek.

In het volgende hoofdstuk gebruik ik deze theoretische en empirische resultaten voor de beantwoording van mijn deelvragen. Pas dan biedt dit onderzoek mij voldoende informatie om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. Ten slotte volgen de aanbevelingen.

7. Conclusies en aanbevelingen

Het toezicht op de gemeentefinanciën bestaat meer dan 150 jaar. Vanuit mijn eigen ervaringen als toezichthouder heb ik me afgevraagd of sinds de totstandkoming van dit verticaal toezicht de interbestuurlijke verhoudingen en de maatschappij niet zodanig veranderd zijn dat dit toezicht inmiddels achterhaald is. Deze vraag staat centraal in mijn scriptie. Om een goed onderbouwd antwoord te kunnen geven op deze vraag heb ik eerst het toezicht in relatie tot een aantal relevante aspecten onderzocht. De resultaten daarvan geven een antwoord op de volgende deelvragen.

7.1 Deelvragen

1. Wat houdt het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën in?
2. Wat is kenmerkend voor de hedendaagse interbestuurlijke verhoudingen?
3. Past de huidige vorm van toezicht binnen een staatsbestel dat meer neigt naar een netwerkstructuur dan een hiërarchische structuur?
4. Wat betekent een afschaffing van het toezicht voor de bestuurlijk drukte op het bestuurlijke middenniveau?

De antwoorden op deze deelvragen luiden als volgt:

- 1) Het antwoord op de eerste deelvraag is gegeven in hoofdstuk 2 “Financieel toezicht”. In paragraaf 2.1 heb ik aangeven waarom Thorbecke van mening was dat er toezicht op de gemeentefinanciën uitgeoefend moest worden. In het begin van de twintigste eeuw wordt het gemeentefonds en de bijzondere financiële steun (artikel 12 status) ingesteld. Daarmee verschuift eveneens het ultieme argument voor het toezicht. Thorbecke was namelijk van mening dat toezicht noodzakelijk was om grensoverschrijdende geschillen te voorkomen. Daarnaast was hij ook van mening dat de raad niet een afspiegeling was van de lokale bevolking. Het “hogere” staatsgezag zou met toezicht als instrument de belangen van de lokale burgers kunnen behartigen.
Het voorkomen dat de gemeente in een financiële uitzichtloze situatie belandt, waardoor zij een beroep moet doen op het Rijk voor aanvullende steun, is sinds de invoering van het gemeentefonds in 1929 het argument voor toezicht.
In paragraaf 2.2 beschrijf ik hoe het huidige provinciale toezicht op de gemeentefinanciën volgens de fungerende wet- en regelgeving uitgeoefend wordt.
- 2) Een antwoord op de tweede deelvraag is gegeven in hoofdstuk 4 “Interbestuurlijke verhoudingen”. In dat hoofdstuk heb ik de kenmerken van de hedendaagse interbestuurlijke verhoudingen beschreven. Kort samengevat komt het er op neer dat het Nederlandse staatsbestel geen hiërarchische structuur kent, maar dat de overheden onderling wel daarnaar handelen. Dat uit zich onder andere in vele toezichtarrangementen. Wat ook kenmerkend is voor de huidige bestuurlijke verhoudingen is het gebrek aan interbestuurlijke vertrouwen. Dit gebrek aan vertrouwen uit zich vervolgens ook in de vele

toezichtarrangementen, dat door velen wordt aangeduid en ervaren als de bestuurlijke drukte. Daarnaast kenmerkt de relatie tussen de overheden zich naast de wederzijdse afhankelijkheid ook door de in toenemende mate van gelijkwaardigheid. Gezamenlijk zijn de publieke actoren verantwoordelijk voor de complexe problematiek. Onthiërarchisering en horizontalisering van relaties zijn processen die kenmerkend zijn voor een dergelijke netwerksamenleving. Ook voor wat betreft de verantwoording ontwikkelen zich nieuwe vormen binnen de netwerksamenleving. Horizontale actoren zijn meer dan voorheen in staat om een tegenmacht te vormen voor de staat en de eigen lokale belangen te behartigen.

- 3) Het antwoord op de derde deelvraag komt voort uit het theoretische en empirische deel van het onderzoek. Uit het theoretische onderzoek is naar voren gekomen dat een hiërarchische structuur niet de uitgangspunt geweest is bij de invoering van de wetgeving in 1851. Desondanks wordt wel zo geacteerd, blijkt uit de empirie. Het huidige staatsbestel is zich echter steeds meer aan het horizontaliseren. Dat blijkt ook uit de wederzijdse afhankelijkheden en de in toenemende mate van gelijkwaardigheid. Binnen deze netwerksamenleving ontwikkelen zich vormen van horizontale verantwoording. Daarbij is het opmerkelijk dat de provincie binnen een netwerkstructuur een dubbele rol heeft, namelijk die van toezichthouder en die van partner. Dit levert een spanningsveld op dat ook door enkele gemeenten zo ervaren wordt. Vertrouwen in de competentie en de integriteit van de ander past beter bij een netwerkstructuur dan verticaal toezicht.
- 4) Een antwoord op de laatste deelvraag is gebaseerd op het empirische deel van het onderzoek. Opvallend hierbij is dat ik voor mijn theoretische onderbouwing geen literatuur ben tegengekomen waaruit blijkt dat ook daadwerkelijk onderzoek gedaan is naar een eventueel causale verband tussen (het ervaren van) bestuurlijke drukte en verticaal toezichtvormen. De bestaande discours hierover lijkt overgenomen te worden zonder dat daar een nader onderzoek naar gedaan wordt. Overigens wordt bestuurlijke drukte wel als argument ingezet om het aantal toezichtvormen te reduceren. Financieel toezicht is slechts één vorm van de vele toezichtarrangementen binnen het interbestuurlijk toezicht dat mede bepalend is voor de bestuurlijke drukte op dit specifiek gebied. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat deze vorm van verticaal toezicht het minste bijdraagt aan het gevoel van bestuurlijke drukte. De toezichtrelaties tussen de lokale overheden en de departementen vormen de basis van deze gevoelens. Daarmee kan ik stellen dat uit het empirische onderzoek blijkt dat het financieel toezicht niet of nauwelijks bijdraagt aan de bestuurlijke drukte. Een eventuele afschaffing van dit toezicht heeft dan ook vrijwel geen betekenis voor de bestuurlijke drukte.

Hiermee heb ik alle deelvragen beantwoord en op basis van deze informatie kom ik in de volgende paragraaf tot de beantwoording van de centrale vraag.

7.2 Centrale vraagstelling

Mijn onderzoek is gericht op het bestaansrecht van het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën. Na de beantwoording van de deelvragen is het mogelijk om in deze paragraaf tot een eindconclusie te komen. Dat betekent eveneens de beantwoording van de centrale vraag van mijn scriptie.

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

In hoeverre past het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën in haar huidige vorm nog langer binnen de hedendaagse interbestuurlijke verhoudingen?

De afzonderlijke onderdelen van deze vraag zijn in de vorige paragraaf aan bod gekomen. Zo is de huidige vorm van het provinciale toezicht bij de eerste deelvraag reeds toegelicht. Bij de tweede deelvraag heb ik het beeld geschetst van de hedendaagse interbestuurlijke verhoudingen. Waarbij ik mijn onderzoek beperkt heb tot zes invalshoeken. Bezien vanuit deze perspectieven kom ik tot de conclusie dat het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën inmiddels achterhaald is door de hedendaagse interbestuurlijke verhoudingen.

Een kleine 80 jaar na de invoering van het financieel toezicht zijn de oorspronkelijke argumenten aangepast aan de consequenties van de invoering van het gemeentefonds, namelijk een aanspraak kunnen maken op een extra uitkering ten laste van de collectiviteit. Nu zijn we inmiddels weer 80 jaar verder en het aantal gemeente dat een aanspraak maakt op deze uitkering is gering. Dit aantal is zelfs zo gering dat deze vorm van toezicht als inefficiënt beschouwd kan worden. Wat wellicht nog belangrijker is dan deze inefficiëntie, is de huidige maatschappij. En maatschappij dat zich laat kenmerken door een almaar toenemende horizontale structuur. Hierbinnen past geen verouderd en op hiërarchie gebaseerde toezichtvorm.

Dat er gemeenten zijn die het toezicht liever gehandhaafd willen zien, kan ik begrijpen. Elk ander vorm van specifieke advies over de eigen financiën kost immers veel geld. De provincie verdiept zich in de gemeentelijke begroting en jaarrekening en levert kosteloos opmerkingen over hoe het anders en wellicht beter kan. In enkele gevallen levert de provincie daar voorbeelden bij. Daarnaast kan de toezichthouder door de ambtelijk top ingezet worden om bepaalde pijnpunten onder de aandacht van het bestuur te brengen.

De politieke voorkeur voor het toezicht op de gemeentefinanciën is al enkele keren aan bod gekomen in mijn scriptie, weliswaar niet zo expliciet, maar voor degene die tussen de regels door heeft kunnen lezen, heeft kunnen ontdekken waarom de politiek niet af wil van dit toezicht. Het voorbeeld van de maximalisering van de tarieven van de OZB is een aantal keren naar voren gekomen. Door het provinciale toezicht heeft het Rijk kunnen toezien op een adequate naleving hiervan. Het toezicht werd ingezet om er voor te zorgen dat de maximale tarieven niet overschreden werden. Indien dat gebeurde dreigde voor de gemeente preventief toezicht. Een ander voorbeeld dat ik niet heb opgenomen in dit stuk maar deze politieke invalshoek ondersteunt zijn de voorschriften ten aanzien van de Informatie van derden (Iv3). In het kader van de Iv3 dienen de decentrale overheden kwartaalrapportages op te sturen naar het Centraal bureau voor statistiek (CBS). Bij een gebrekkige kwaliteit en of niet tijdige inzending van deze rapportages informeert het

CBS de provinciale toezichthouder. Deze kan middels sanctiemogelijkheden de gemeenten dwingen om te voldoen aan de wettelijke kaders met betrekking tot de Iv3.

Het is kennelijk voor de politiek van belang dat zij “een vinger in de pap” kunnen blijven houden in de financiën van de decentrale overheden. Daar is deze vorm van toezicht uitermate geschikt voor. Het kan op een willekeurig moment en voor bijna alle beleidsvelden ingezet worden. Elke beleidsveld heeft immers raakvlakken met de gemeentelijke financiën.

Het toezicht op de gemeentefinanciën wordt in de huidige vorm op verschillende wijze ingezet. Dat dit niet altijd op de juiste wijze gebeurd was mij bekend vanuit mijn eigen ervaringen. Dit onderzoek heeft dat beeld bevestigd. Wat dit onderzoek niet bevestigt is mijn voorkeur voor een volledige afschaffing van deze toezichtvorm en daarbij de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een extra uitkering uit het gemeentefonds. De gemeenten zijn een voorstander voor het in stand houden van deze vorm van borgstelling. Daarbij is enige vorm van toezicht noodzakelijk. Uit het onderzoek blijkt dat de bestaande vorm van toezicht niet past binnen de huidige verhoudingen en samenleving. Andere toezichtvormen zijn denkbaar en die zijn wellicht beter toegesneden op de huidige maatschappij en interbestuurlijke verhoudingen. Een vorm van metatoezicht zou een tussenstap kunnen zijn voor een afschaffing van het toezicht op de lange termijn.

In de volgende paragraaf zal ik daar nader op ingaan en zal ik op basis van mijn onderzoek meer aanbevelingen aandragen.

7.3 Aanbevelingen

Het toezicht op de gemeentefinanciën kan niet zonder meer verdwijnen. Wat wel kan afgeschaft worden, is de huidige vorm waarbij de provincie toezicht houdt op de gemeente. Dit betekent een gemis voor de gemeenten voor wat betreft de adviserende rol van de provincie. Uit het onderzoek is gebleken dat deze informele rol van de toezichthouder zeer gewaardeerd wordt. De gemeenten kunnen dit gemis zelf ondervangen door meer dan voorheen te gaan benchmarken, het vergelijken van de eigen gemeenten met een soortgelijke gemeente qua structuur, grootte en of andere relevante aspecten. Dit is wat de provincie de afgelopen jaren heeft gedaan. Een vergelijk maken van een min of meer identieke gemeente binnen de eigen provincie. Het grote verschil hierin is dat deze vergelijking tot nu toe niet altijd op een transparante wijze geschiedde.

Een andere alternatief is het oprichten van regionale kennisbanken. Op deze wijze kunnen de gemeenten zelf op zoek gaan naar gerichte informatie over bepaalde bedrijfsvoeringvraagstukken. Een dergelijke kennisbank zal dan wel op vrijwillige basis gevoed moeten worden van informatie en gegevens.

Overigens kan de VNG de rol van adviseur op zich nemen. Deze rol past beter bij deze organisatie dan bij de toezichthouder die de rol nu vervult.

Met deze alternatieven kan het gemis van de adviserende rol worden opgevangen indien het gaat om vragen over de hoofdlijnen van de gemeentefinanciën. Voor specifieke vragen over onder andere de gemeentelijke begroting en jaarrekening kan desgewenst een specialistische bureaus ingeschakeld worden.

Een nader onderzoek naar de wijze waarop de, overigens informele, adviestaken van de provincie opgevangen dienen te worden, zal moeten uitwijzen welke alternatief hiervoor ingezet kan worden.

Door het toezicht te verplaatsen van de provincie naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken kan de artikel 12 status gehandhaafd blijven. Uit het onderzoek blijkt immers dat toezicht is een voorwaarde is voor de aanspraak die de gemeente mag maken op een extra uitkering ten laste van de collectiviteit. Hierbij kan het ministerie als fondsbeheerder zelf proportioneel toezicht uitoefenen. Dit kan in de vorm van het zogenaamde metatoezicht waarbij het de taak van het ministerie is om zich ervan te vergewissen dat de horizontale instrumenten (interne controle, controlerende taak van de gemeenteraad, lokale rekenkamer, accountantscontrole en de actieve horizontale verantwoording aan de civil society) naar behoren functioneren. Bij een dreigende artikel 12 status kan het ministerie zelf een onderzoek verrichten naar de gang van zaken bij de gemeente. Daarbij kan de werking van de horizontale instrumenten als criteria worden meegenomen.

Een nader onderzoek zal moeten uitwijzen op welke wijze en met welke instrumenten het metatoezicht door het ministerie kan worden uitgeoefend.

De centrale overheid kan de ingezette verantwoordingsbocht verder stimuleren door de nut en noodzaak van de horizontale verantwoording onder de aandacht te brengen bij de decentrale overheden en zijn stakeholders. Daarbij dient zij de nadruk te leggen op betrokkenheid, transparantie en kwaliteitsverbetering. Betrokkenheid van de lokale samenleving bij besluitvormingsprocessen wordt al gestimuleerd. De verantwoording dient navenant te zijn. Deze is vooralsnog gebaseerd op vrijblijvendheid. De versterking van de horizontale verantwoording komt de transparantie ten goede en daarmee ook het beeld dat de burgers hebben van de overheid.

Een onderzoek zal moeten uitwijzen op welke wijze en met welke instrumenten de horizontale verantwoording verstrekt kan worden.

Ten slotte

Dit onderzoek heeft nog een aantal open einden die ik graag onder de aandacht wil brengen. De resultaten van de proef van de provincie Noord-Brabant komen over enkele jaren beschikbaar. Een belangrijk advies over interbestuurlijk toezicht is inmiddels al gereed, namelijk het rapport van de Commissie Oosting. Deze commissie is van mening dat het toezicht op de gemeentefinanciën in haar huidige vorm kan blijven bestaan. Het project van Noord-Brabant zie ik als de empirische toets van een werkhypothese van deze commissie. De uitkomsten zullen uitwijzen of dit toezicht nog langer een bestaansrecht kent.

Een eyeopener van dit onderzoek betreft de structuur van het Nederlandse staatsbestel. Alhoewel er geen sprake is van een hiërarchische structuur, wordt wel als zodanig gehandeld. Een interessante bevinding die een nader onderzoek naar dit fenomeen rechtvaardigt.

Een belangrijke misverstand in politiek-bestuurlijke context en in voorgaande onderzoeken naar interbestuurlijk toezicht is dat het toezicht op de gemeentefinanciën op één lijn wordt geplaatst met overige verticale toezichtvormen. In tegenstelling tot de overige beleidsvelden waar verticaal toezicht van toepassing is, is bij het toezicht op de gemeentefinanciën geen sprake van ministeriele verantwoordelijkheid. De lokaal gekozen politici zijn verantwoordelijk voor de eigen huishouding. Inmenging van overige overheden past daar niet bij.

Bijlage 1 Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer, *Lokale rekenkamers: meerwaarde door kwaliteit*, 2001
- Bestuurlijk werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt: toe aan nieuw zicht op overheden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, 2005
- Brasz, H.A., *Toezicht op gemeentebesturen*, 1964
- B&A Groep (in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken), *Leren afrekenen, een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*, 2007
- Commissie Geelhoed, *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, 2002
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting), *Van specifiek naar generiek, doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, 2007
- Derksen, W., *Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid*. In: *Beleid en Maatschappij*, 1981
- Dolle, A.H.M. en Elzinga, D.J., *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 2004
- De Ridder en Winter, *Interbestuurlijk vertrouwen: de onzichtbare bestuurlijke cohesie*, 2007
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, *Je gaat er over of niet*, juni 2005
- Hakvoort, J.M.L, *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, 1995, 2^e gewijzigde druk 1996.
- Heldens, J en Reysoo, F., *De kunst van het interviewen: reflecties op het interview met een guide*, 2005
- Helmstrijd, F.A., *Honderd jaar gemeentewet, de gemeente en het maatschappelijk leven*, 1950
- Klaassen, H.L., *Leiden Leed Geleden? De financiële verhouding tussen gemeenten en Rijk, toegespitst op een gewezen artikel 12-gemeente*, 1992
- Koninklijk Nederlandse Instituut Voor Registeraccountants, *de accountantscontrole*, geraadpleegd op 3 mei 2008,
http://www.nivra.nl/index.asp?De_Registeraccountant/De_accountantscontrole/index.asp
- Kool, D. de, *Monitoring in Beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, 2007
- Korsten, A.F.A en Tops, P.W., *Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde*, 1998
- Lips, M. e.a., *ICT en openbaar bestuur, Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Staat van het Openbaar Bestuur, Trendnota 2006*, 2006
- Oud, P.J., *Handboek voor het Nederlandse Gemeenterecht, Deel III*, 1956

Schillemans, T., *Verantwoording in de schaduw van de macht, horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, 2007

Thorbecke, J.R., *De Aanteekening op de Grondwet, Toezicht van de Staten op de gemeentelijke inkomsten en uitgaven*, art. 156., 1841

Thorbecke, J.R., *Over plaatselijke begrooting*, 1847

Toonen, T.A.J., *Toezicht in het Binnenlands Bestuur, Veiligheidsregio's en CdK*, 2003

Toonen, T.A.J., *Denken over Binnenlands Bestuur, Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 1987

Toonen, T.A.J., *Schipperen binnen bestuurlijke dilemma's: toezichtverhoudingen in de ABW*, Den Haag, 1997

Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, *Kaderstellende Visie op toezicht* (tevens kabinetsstandpunten op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht).

Visser, B.L.W., *Toezicht in bestuurlijke rechtsverhoudingen*, Deventer 1986 70-71;

VNG, IPO, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, 2005

Bijlage 2 Interviews

De volgende personen hebben een bijdrage geleverd aan het empirische deel van mijn onderzoek:

Gemeente Boxtel (provincie Noord-Brabant):

De heer drs. J.K. Fraanje (Gemeentesecretaris)

Gemeente Boskoop (provincie Zuid-Holland):

De heer D. Dijkstra (Adviseur Financiën)

De heer H. Nieuwenhuis (Productverantwoordelijke Financiën)

Gemeente Gouda (provincie Zuid-Holland):

De heer M. Schippers (Hoofd afdeling Financiën)

Gemeente Leiden (provincie Zuid-Holland):

De heer drs. E. den Hartog (Concerncontroller)

Provincie Noord-Brabant:

De heer G. van de Water (Coördinator Toezicht)