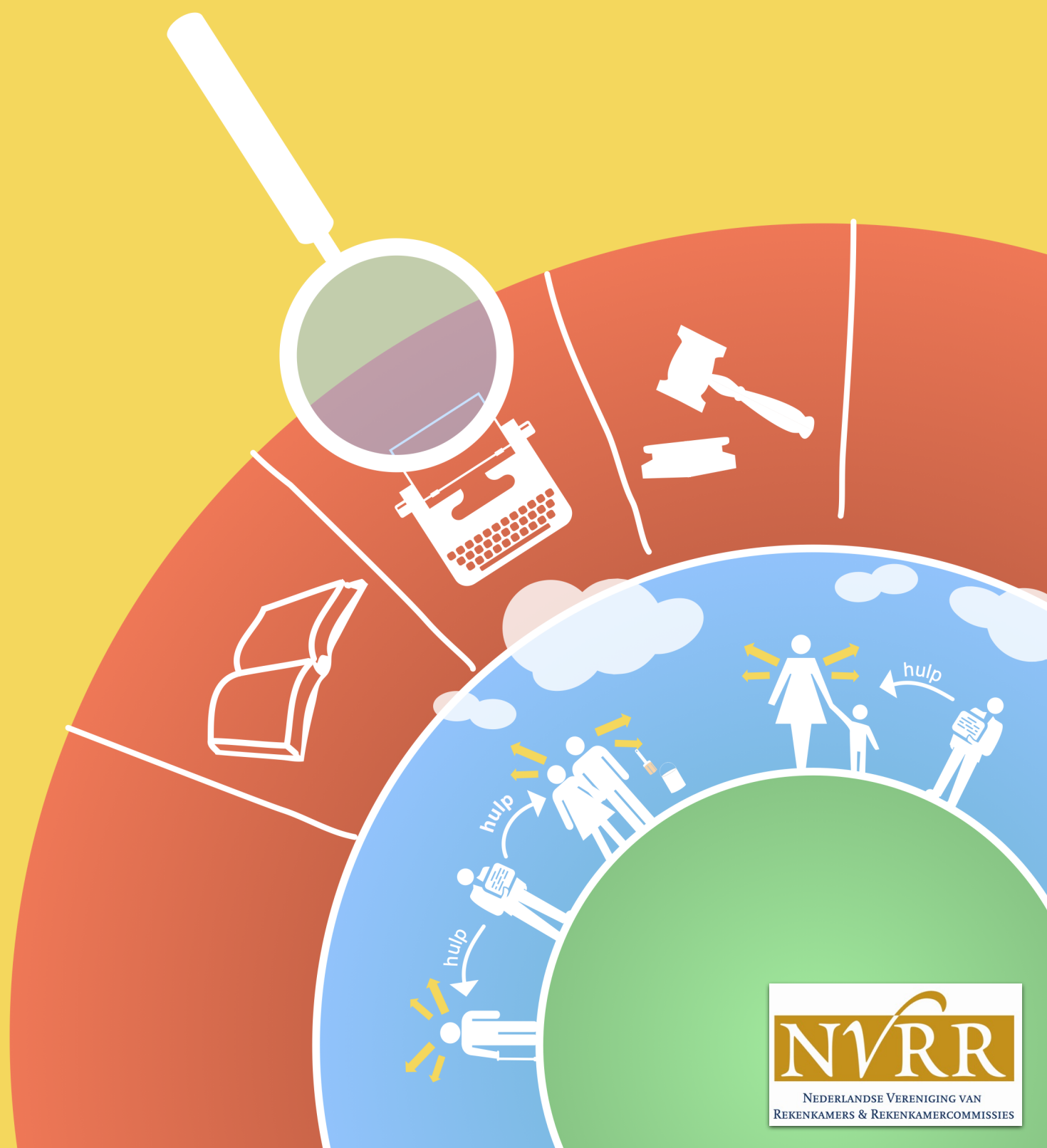


# REKENKAMERS ZIJN BEZORGD OVER CONTROLEGAT

TRANSPARANTIE EN ADEQUATE CONTROLE



## Colofon

Deze publicatie is de bijlage behorende bij de brieven 'dichten van het controlegat bij de decentralisaties' gericht aan:

### **de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; de heer Plasterk**

*In afschrift aan:*

*Voorzitter van de Tweede Kamer,*

*Voorzitter van de Eerste Kamer*

*Voorzitter van de Vereniging Nederlandse Gemeenten*

*Voorzitter van het Interprovinciaal Overleg*

*Voorzitter van de Unie van Waterschappen*

*Vice-Voorzitter van de Raad van State*

*Voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur / Raad van de Financiële Verhoudingen*

### **alle gemeentebesturen**

*In afschrift aan:*

*Voorzitter van raadslid.nu,*

*Voorzitter van de Vereniging van Griffiers,*

*Voorzitter van de Vereniging van Wethouders*

*Voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters*

*Voorzitter van de Vereniging van Gemeentesecretarissen*

*Leden van de NVRR*

### **aan de leden van de NVRR**

#### **Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies**

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRR) heeft als doel kennis en ervaring uit te wisselen op het vakgebied van rekenkameronderzoek. Door van elkaar te leren kunnen de leden met goed en onafhankelijk onderzoek bijdragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

#### **Postadres**

Postbus 1058

3860 BB NIJKERK

[www.nvrr.nl](http://www.nvrr.nl) | [info@nvrr.nl](mailto:info@nvrr.nl)

**November 2013** | Opmaak en vormgeving: [twaalf.nu](http://twaalf.nu)

# Rekenkamers zijn bezorgd over controlelegat bij de decentralisaties

Als Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) prijzen we ons gelukkig met het feit dat we de rekenkamercommissies en rekenkamers van alle drie bestuurslagen, waterschappen en Caribische delen van het Koninkrijk tot onze leden mogen rekenen. De decentralisaties in het sociaal domein (op het gebied van jeugdzorg, arbeidsparticipatie en maatschappelijke ondersteuning) zullen echter vooral raken aan het werk van de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s, waarop we daarom in deze bijlage de meeste aandacht richten.

## Inhoud

1.	Huidige situatie: normatief kader	3
2.	Veranderingen bij provincies	4
3	Veranderingen bij gemeenten	5
3.1	Gemeenten straks verantwoordelijk voor de jeugdzorg	5
3.2	Arbeidsparticipatie: De gemeentelijke zorg voor de WAJONGERS	8
3.3	Maatschappelijke ondersteuning: Dagopvang en dagbesteding	9
4.	Ten slotte	10

---

## 1. Huidige situatie: normatief kader

Een centrale waarde in ons binnenlands bestuur is dat het uitvoerende, dagelijks bestuur wordt gecontroleerd door de eigen gekozen volksvertegenwoordiging. Geen betutteling en verticaal toezicht: nee, de eigen volksvertegenwoordiging is in staat om adequaat tegenspel te leveren aan het uitvoerende bestuur. Mede gelet op de omvang en de complexiteit van de tot uitvoering te brengen bestuurstaak beschikken niet alleen de Kamerleden (sinds 1814) over een Algemene Rekenkamer, maar beschikken nu ook de provinciale Statenleden (sinds 2005) en de gemeentelijke raadsleden (sinds 2006) over rekenkamers of rekenkamercommissies. Inmiddels is na enkele onafhankelijke evaluaties (bijvoorbeeld Berenschot 2011) geconstateerd dat dit gelaagde stelsel van horizontale controle in korte tijd redelijk goed tot wasdom gekomen is. Het Huis van Thorbecke is nu op alle lagen voorzien van een adequate ondersteuning van de respectieve volksvertegenwoordiging. Natuurlijk zijn er altijd verbeteringen mogelijk. Maar het stelsel van horizontale controle is goed uit de verf gekomen en bruikbaar voor de controle op de nieuwe gemeentelijke taken in het sociale domein.

---

Hieronder wordt op de consequenties van de decentralisaties ingegaan en zal worden aangegeven dat deze decentralisaties voor de provinciale rekenkamers maar vooral ook voor de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s een uitbreiding van taken met zich meebrengen. Adequate lokale (horizontale) controle is hét instrument om de beoogde kwaliteitswinst van de decentralisatie en ontschotting te toetsen en borgen. Rekenkamer(commissie)s moeten daarvoor wel goed toegerust zijn. Aan de ene kant is en blijft er lokale controle op het beleid en de taken van het eigen lokale bestuur, aan de andere kant moet er ook voor de in regionaal verband en/of in gemeenschappelijke regelingen uitgevoerde taken een passend instrumentarium zijn.

---

## **2. Veranderingen ten gevolge van de decentralisatie bij de provincies (op het gebied van ruimtelijk beleid, natuur, milieu, regionale economie en jeugdzorg)**

Laten we beginnen met de bevoegdheidsverruiming van de twaalf provincies. De provincies zijn sinds 2010 exclusief verantwoordelijk voor het natuurbeheer (Natura 2000), het beheer van het Waddenfonds, de zorg voor een dekkende ruimtelijke planning en voor regionaal economisch beleid. Op deze beleidsvelden heeft het rijk zich teruggetrokken. Al zal Brussel waarschijnlijk nieuwe taken en verantwoordelijkheden blijven toevoegen. In het licht van deze overdracht zien wij dat de vijf provinciale rekenkamers zich thans richten op onderzoekthema's die tot voor kort de Algemene Rekenkamer controleerde. Zo doen de provinciale rekenkamers inmiddels uitgebreid onderzoek naar de natuurontwikkeling (EHS, Natura 2000) en effecten van regionaal economisch beleid.

Op 30 augustus 2012 heeft in Leeuwarden een bijeenkomst plaatsgevonden waarbij de Algemene Rekenkamer haar bevindingen uit het onderzoek naar het beheer van het Waddenfonds door de ministers van VROM en I&M presenteerde aan de drie recent bevoegd verklaarde provincies (Noord-Holland, Groningen, Friesland) maar ook aan de beide provinciale rekenkamers: de Randstedelijke en de Noordelijke. Bij deze gelegenheid benadrukte het voormalig lid van de Algemene Rekenkamer, Gerrit de Jong het belang van een goede overdracht: *"We kunnen het ons in deze tijden van schaarse middelen niet veroorloven dat er bij een taakoverdracht een gat in de horizontale controle valt"*. Vandaar ook zijn aansporing aan de provinciale rekenkamers om nu de jeugdzorg overgaat naar de gemeenten ook de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s te informeren over de huidige stand van zaken op het terrein van de jeugdzorg en te stimuleren dat deze rekenkamer(commissie)s goed in staat zijn om ook de raadsleden op korte termijn te informeren over de prestaties van de gemeentelijke en intergemeentelijke jeugdzorg.

---

### **3. Veranderingen ten gevolge van de decentralisatie naar gemeenten (op het gebied van jeugdzorg, arbeidsparticipatie en maatschappelijke ondersteuning)**

Meer aandacht dan voor de decentralisatie van rijk naar de provincie gaat in de media en politiek uit naar de decentralisatie naar de gemeenten. Vaak spreekt men over de 3D's. De decentralisatie op het gebied van jeugdzorg, arbeidsparticipatie en maatschappelijke ondersteuning. In deze bijlage zal hier wat langer bij stil worden gestaan. De vraag is namelijk of de gekozen gemeenteraden straks wel in staat kunnen worden gesteld om hun controlerende taak over de gedecentraliseerde taakuitvoering goed te vervullen. Hoe kunnen rekenkamers en rekenkamercommissies hen daarbij met de benodigde verantwoordingsinformatie en controle-informatie ondersteunen?

#### **3.1 Gemeenten straks verantwoordelijk voor de jeugdzorg**

---

Als eerste richten wij ons op de gemeentelijke jeugdzorg. Deze overdacht gaat in per 1 januari 2015 en gaat gepaard met een aanzienlijke korting op het uitvoeringsbudget. We moeten daarbij bedenken dat de eigen vermogenspositie van de gemeenten grosso modo minder gunstig is dan die van de twaalf provincies. Dus de mogelijkheid om uit de eigen middelen tekorten in de jeugdzorg aan te vullen, zoals de provincies eerder deden, wordt minder. Toch is de verwachting dat de decentralisatie leidt tot meer klantgerichtheid, minder kosten per eenheid en betere (of tenminste gelijkblijvende) kwaliteit. Gemeenteraden zullen geïnformeerd willen worden over de vraag of de budgetkorting niet zal neerslaan in een evenredige kwaliteitsvermindering en of er straks jeugdigen zijn die niet de zorg krijgen die ze wel hard nodig hebben.

De eenduidige taakverdeling en eenduidigheid van het onderzoeksonderwerp behoort nu tot het verleden. Van de provinciaal aangestuurde jeugdzorg kan worden geconstateerd dat de provinciale rekenkamers de afgelopen acht jaar met enige regelmaat provincie- en ook landsdekkend onderzoek hebben verricht naar o.a. de lengte van de wachtlijsten. Per provincie en voor de drie stadsregio's functioneerde er steeds één ambtelijk bureau jeugdzorg. Het object van onderzoek was eenduidig. Ook het subject van het rekenkameronderzoek was eenduidig. Duidelijk was dat de bekostigingsrelatie tussen provincie (stadsregio) en bureau jeugdzorg het aangrijpingspunt vormde voor het rekenkameronderzoek.

Uit de inventarisatie van de VNG van juli jl. blijkt dat zo goed als alle gemeenten hebben aangegeven onderdeel te zijn (of te worden) van een samenwerkingsverband. Deze 41 samenwerkingsverbanden Jeugdzorg gaan verschillende (onderdelen van) taken op

verschillende niveaus organiseren. De organisatie van de eerste lijn geven alle gemeenten lokaal vorm. Dat geldt ook voor ambulante hulp. Wel merken veel gemeenten op dat er ook ambulante specialistische hulp bestaat, waarvoor soms een regionaal schaalniveau van samenwerking nodig is. Taken als jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg met civielrechtelijk karakter) of jeugdbescherming en jeugdreclassering worden op de schaal van regio's opgepakt of er zal tussen regio's worden samengewerkt. Dat geldt ook voor taken op het terrein van pleegzorg, crisisopvang en residentiële zorg.<sup>1</sup>

Door de nieuwe samenwerkingsverbanden komt er een dip in de informatievoorziening. Bij intergemeentelijke samenwerking is de relatie tussen de uitvoerende instantie en het orgaan van horizontale toezicht problematisch. De gemeentelijke rekenkamer(commissie)s zijn bevoegd voor de controle van hun eigen gemeentebestuur.



Decentralisatie jeugd

Een prima constructie voor lokale taken die in eigen beheer worden uitgevoerd. Maar een lastige constructie wanneer de taak samen wordt gedaan met andere gemeenten (of wordt opgedragen aan een private partij). De gemeentelijke *rekenkamers* hebben beperkte bevoegdheden met betrekking tot het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur waar hun raad of college van B&W aan deel neemt (art. 184 Gemeentewet, een en ander afhankelijk van de gekozen rechtsvorm). De *rekenkamercommissies* hebben in dit opzicht geen bevoegdheden en zijn afhankelijk van vrijwillige medewerking van de te onderzoeken samenwerkingsverbanden. De decentralisatie gaat dus gepaard met een Bermuda driehoek waarin veel in het verleden opgebouwde controlecapaciteit verdwijnt en de gebrekkige bevoegdheden van de rekenkamer(commissie)s meer gaan knellen. Waar nu de Provinciale Statenleden nog worden geïnformeerd door periodiek onderzoek van de provinciale rekenkamers over de stand van zaken met betrekking tot de wachtlijsten in de jeugdzorg, zal er straks minder onderzoek beschikbaar zijn voor de voortaan verantwoordelijke gemeenteraden.

Dat deze dip in de ter beschikking staande verantwoordingsinformatie zal optreden is niet alleen het gevolg van de overdracht. Er zijn immers kosten en tijd gemoeid met de

1 VNG - Slim Samenwerken, **Samenwerking voor de decentralisatie jeugdzorg** - Derde inventarisatie 31 mei 2013, blz. 5

omschakeling. De gemeentelijke rekenkamer(commissie)s beschikken over een beperkt budget (gemiddeld minder dan een euro per inwoner). In circa 15 gemeenten heeft de rekenkamer(commissie) geen actieve status. Zo'n controlelegat is juist zorgelijk voor de jeugdzorg. Jeugdzorg is een politiek, mediagevoelige zaak. Er is snel media-aandacht voor een – altijd ook persoonlijk - incident. Het is voor de beoordeling door de gemeenteraden van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur van groot belang dat het incident dan in een meer algemene en zakelijke context kan worden geplaatst. Er moet objectieve en representatieve informatie beschikbaar zijn. Op het horizontale niveau van de gemeente zelf en dat van het congruente samenwerkingsverband. Er mag in dit opzicht geen gat in de publieke verantwoording vallen, te meer waar ook nog eens de rol van andere toezichthouders (bijv. inspecties) aan verandering onderhevig is.

Natuurlijk willen de rekenkamer(commissie)s graag aan de informatieverzoeken van de gemeenteraden voldoen. Maar ze moeten dan wel beschikken over de benodigde bevoegdheden en bereidheid tot een goede onderlinge samenwerking. Onlangs is een wetswijziging ingezet om de WGR meer aan te passen aan de dualisering van het gemeentebestuur maar in deze wetsaanpassing wordt niet ingegaan op de positie van de samenwerkende rekenkamer(commissie)s bij de controle op het gezamenlijk gevoerde bestuur. Het is overigens goed mogelijk om in de dienstverleningsovereenkomst bij de centrumgemeenteconstructie of in de gemeenschappelijke regeling voor het openbaar lichaam duidelijke verplichtingen op te nemen voor de samenwerkende gemeenten en hun gemeenschappelijke orgaan om informatie te verschaffen aan de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s. Ook kan via een afspraak van enkele in het samenwerkingsverband opererende rekenkamercommissies een opdracht (en bevoegdheidsoverdracht) worden georganiseerd zodanig dat één van de betrokken rekenkamercommissies het congruente samenwerkingsverband jeugdzorg in zijn geheel (dus voor alle betrokken gemeenten) grondig onderzoekt. Maar deze mogelijkheden worden tot nu toe nog slechts bij uitzondering benut. In de omvangrijke voorlichting van de VNG over "slim samenwerken" wordt nog met geen woord gerept over de versterking van de positie van de gemeenteraden en hun rekenkamer(commissie)s in hun controle op de samenwerkingsverbanden. Hier liggen grote mogelijkheden en kansen. Deze moeten natuurlijk wel worden benut.

Daarnaast benadrukt de Algemene Rekenkamer in haar toets op de berekening van het budget voor de decentralisatie van de jeugdzorg dat de decentralisatie meer omvat dan alleen een verlegging van de geldstromen. "Het vraagt om een geheel nieuw arrangement van zowel bevoegdheden als informatiestromen. (...) Het kabinet kan een reuzensprong voorwaarts maken door hierbij resoluut te kiezen voor de 'open' mogelijkheden die ICT biedt. Hierdoor worden niet alleen de volksvertegenwoordigingen, maar ook stakeholders en burgers direct van informatie voorzien".<sup>2</sup>

Wij denken dat ook rekenkamer(commissie)s hierbij een belangrijke rol kunnen spelen door op basis van de beschikbare openbare informatie ontwikkelingen inzichtelijk te maken.



### 3.2 Arbeidsparticipatie: De gemeentelijke zorg voor de WAJONGERS

Ook de decentralisatie op het vlak van sociale dienstverlening gaat bij ongewijzigd beleid gepaard met een fors verlies van horizontale controlecapaciteit en –kwaliteit op het moment dat de uitvoering van een groot deel van de WAJONG van het UWV wordt overgedragen aan de gemeenten. Het UWV heeft zowel op het vlak van het klachtrecht als op het vlak van klanttevredenheidonderzoek een professioneel monitoringsysteem georganiseerd. In de vaste jaarmetingen van het UWV wordt aandacht besteed aan de toegankelijkheid, bereikbaarheid, kwaliteit en tijdigheid van de dienstverlening die de wet (WAJONG) op het vlak van uitkeringverstrekking en re-integratiebegeleiding voorschrijft. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat de gemeenten – al dan niet in samenwerking – op de korte termijn informatie van een vergelijkbare betrouwbaarheid en validiteit kunnen leveren over het niveau van de dienstverlening door de gemeentelijke sociale diensten en kantoren voor werk en inkomen. Het UWV kan enkele standaardpakketten voor de gemeentelijke informatievoorziening leveren, maar geen maatwerk voor alle afzonderlijke gemeenten. In plaats van – of in aanvulling op – de standaardpakketten die aan gemeenten worden aangeboden, kan ook gedacht worden aan een monitor-rol voor UWV. De gedachte is dat UWV, in ieder geval tijdens en kort na de periode van overdracht van Wajongers, dus in de periode 2015-ca. 2020, in kaart brengt hoe de overdracht verloopt teneinde te verzekeren dat bij de overdracht geen Wajonger tussen wal en schip valt. Voor goede verantwoording van de resultaten zal vooraf duidelijk moeten zijn welke criteria gelden met betrekking tot de vaststelling van de doelgroep arbeidsgehandicapten, waarna deze doelgroep herkenbaar in beeld is bij gemeenten én de herkenbaarheid van deze doelgroep ook op landelijk niveau wordt geborgd.



Decentralisatie arbeidsparticipatie

Nu staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Jetta Klijnsma, een stelselverantwoordelijkheid op zich neemt voor deze decentralisatie is het niet meer dan vanzelfsprekend dat zij zich met het kabinet ook een inspanning getroost om de gemeentelijke rekenkamer-(commissie)s in staat te stellen goed en hoogwaardig onderzoek te doen naar de uitvoering van de WAJONG.



Het zou goed zijn om de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s voor dit taakveld te voorzien van de middelen – zowel juridisch als financieel – om het onderzoek naar de begeleiding, bejegening en re-integratie van WAJONGERS goed op te pakken.

Gemeentelijke rekenkamer(commissie)s hebben reeds uitstekende en tot voorbeeld strekkende onderzoeken gedaan bij de decentralisatie van de WWB vanaf 2004. Er is uitstekend, prijswinnend lokaal rekenkameronderzoek gedaan naar de effecten van de gemeentelijke re-integratieprojecten. Het is geen vanzelfsprekendheid dat dergelijk onderzoek in de toekomst plaatsvindt, omdat dit onderzoek straks alleen nog maar in gezamenlijkheid door rekenkamer(commissie)s kan worden uitgevoerd.

### 3.3 Maatschappelijke ondersteuning: Dagopvang en dagbesteding

Ten aanzien van de derde te decentraliseren taak (Wmo, waaronder de dagopvang en dagbesteding AWBZ), kan worden geconstateerd dat de verzekeraars en uitvoerende instellingen op dit domein nog weinig stappen hebben gezet om tot een transparante uitvoeringsverantwoording te komen. Op het vlak van cliëntenparticipatie, klachtrecht en klanttevredenheidmeting is hier sprake van een nog te ontwikkelen terrein: terra incognita. Hier moet nog veel vanaf de basis worden opgebouwd. Het is van groot belang dat de gemeentelijke rekenkamer(commissie)leden zich hierop voorbereiden om ten behoeve van een goede, adequate raadscontrole de informatievoorziening op orde te (laten) krijgen. Laten we niet te overmoedig zijn en er van uitgaan dat hier zeker een volle raadsperiode voor nodig zal zijn.

Ten aanzien van de drie decentralisaties zijn er op dit moment verschillende landsdekkende samenwerkingsregio's: er zijn 41 regio's jeugdzorg, 35 arbeidsmarktregio's en 43 samenwerkingsverbanden op de Wmo-taken. Deze komen voor een groot deel overeen en kennen congruente buitengrenzen, maar maken controle door de gemeenteraden en rekenkamer(commissie)s extra lastig en ondoorzichtig.



Decentralisatie wmo

---

## 4. Ten slotte

Dit vraagstuk staat niet op zichzelf, want het is gekoppeld aan het beleid cq de discussie over de inrichting van de bestuurlijke organisatie<sup>3</sup>. Ook speelt het op andere domeinen: de veiligheidsregio's, de politieregio's en de regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten). Het is hoog tijd om te bediscussiëren en te bepalen wat bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een goede publieke verantwoording kan betekenen en hoe dit moet worden georganiseerd. Het bestuur van de NVRR wil en zal dit debat aangaan op daartoe passende momenten en overlegtafels.

---

3 Zie evaluatierapport Commissie Hoekstra

# GRIP KRIJGEN OP HET CONTROLEGAT

Dit is een publicatie van de  
Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies  
November 2013