

# Het duale proces bij decentrale overheden

Balans van directe betrokken-  
heid en gepaste afstand

**DR. P.R.A TERPSTRA**

Universitair hoofddocent bij de Faculteit  
der Ruimtelijke Wetenschappen van de  
Rijksuniversiteit Groningen

Nog voor de invoering van het duale stelsel, hadden de decentrale overheden reeds het nodige ondernomen ter verbetering van de financiële controle en de inhoudelijke evaluatie. Zo moeten de wetgevende, kaderstellende, budgettaire en controlerende bevoegdheden van Gemeenteraden en Provinciale Staten in een verordening worden vastgelegd, verandert de positie van de accountant doordat deze rechtstreeks rapporteert aan raden en staten, gaan de Colleges van B&W en GS periodiek onderzoek verrichten naar het door hen gevoerde bestuur, en is voor de provincies per 1 januari van dit jaar en wordt voor de gemeenten per 1 januari 2006 de Rekenkamer(functie) ingevoerd. Het uitgangspunt is nog steeds dat de aangewende middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend dienen te worden ingezet voor het bereiken van de door raden en staten gestelde doelen. Dit leidt tot de vraag in hoeverre raads- en statenleden zicht kunnen krijgen op de doelen die het gemeentef- of provinciebestuur binnen de aangereikte taakstellende kaders nastreeft, wat het daarvoor doet en wat de kosten zijn.

**H**et lijkt vanzelfsprekend om voor een eerste verkenning van de mogelijke gang van zaken aansluiting te zoeken bij de werkwijze zoals die wordt gehanteerd door de, traditioneel onder het duale stelsel functionerende, rijksoverheid. Dit des te meer omdat de Comptabiliteitswet diezelfde rijksoverheid al jaren lang verplicht om aan de doelmatigheid van haar beleid aandacht te besteden. Klaassen (2003) wijst er op dat het streven naar rationalisering, transparantie en het afleggen van verantwoording niet nieuw is. In de periode 1970–1980 werd hieraan inhoud gegeven door middel van de analyse van departementale doelstellingen en kosten-baten analyses van beleid. Daarna komt in de jaren '80 onder druk van de noodzakelijke bezuinigingen het begrip 'heroverweging' in zwang. Dit stond zodoende voor: 'hetzelfde beleid met minder geld, of minder beleid met veel minder geld en desnoods geen beleid zonder geld (de afbouwvariant)'. Tijdens de daarop volgende hoogconjunctuur in de jaren '90 werden substantiële bedragen ter beschikking gesteld om allerlei problemen in de collectieve sectoren op te lossen. De vraag naar de doelmatigheid van dit beleid 'waar zijn de miljoenen-/miljarden gebleven?' werd in politieke zin weer actueel toen de rijksfinanciën,

onder invloed van de economische crisis, aan het eind van dat decennium snel verslechterden.

Tegen deze achtergrond constateert de Algemene Rekenkamer (2003) het volgende: 'Tot voor kort kwam van deze aandacht voor de doelmatigheid in begrotings- en verantwoordingsvraagstukken niet al te veel terecht. In 1999 is de operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsbeheersing (VBTB) van start gegaan. Deze operatie is erop gericht te komen tot departementale begrotingen waarin de ministeries aangeven wat ze willen bereiken, wat ze daarvoor gaan doen en wat het mag kosten en tot jaarverslagen waarin de ministeries aangeven wat ze hebben bereikt, wat ze daarvoor hebben gedaan en wat het heeft gekost.

VBTB beoogt aldus een beter inzicht te verschaffen in de relatie tussen de doelstellingen, de middelen en de prestaties/effecten van beleid. Dit streven is ook terug te vinden in de nieuwe Comptabiliteitswet, de cw 2001: ... ministers zijn verantwoordelijk voor zowel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering die aan hun begroting ten grondslag ligt, als het periodiek onderzoek hiervan. Bovendien moet in de begrotingen en jaarverslagen per beleidsartikel informatie worden verstrekt over de doelmatigheid van het beleid'. Uit onder-

zoek van diezelfde Rekenkamer (2003) is gebleken dat, hoewel er in toenevende mate informatie beschikbaar komt over de door de ministeries geleverde prestaties en uitgaven, er hierbij vaak geen koppeling tussen beide is aangebracht en vrijwel altijd een vergelijking over de jaren ontbreekt. Informatie over effecten van beleid is zelfs vaak nog zo goed als afwezig. Of met andere woorden, nu de driejarige VBTB cyclus, begroting-beleidsuitvoering-jaarrekening/-verslag is doorlopen, blijken er nog veel zaken te moeten worden verbeterd, alvorens de Regering in de Tweede Kamer op de derde woensdag ('gehaktdag') in mei volledig verantwoording kan afleggen.

## Decentrale overheid

Voor de decentrale overheden ligt de oorsprong van de verantwoording van het dagelijks bestuur (Colleges) aan het algemeen bestuur (raden en staten) ten tijde van het monistische stelsel bij de controle op de jaarrekening. Voorts is in het monistische bestuursmodel het wel of niet gebonden zijn aan het collegeprogramma voor de betrokken politici respectievelijk een belemmering voor, of juist een aanmoediging tot het innemen van een kritische stellingname ten opzichte van het gevoerde beleid. Tevens geldt dat veel politici een sterke voorkeur hebben voor het formuleren van nieuwe beleid dan wel dat hun belangstelling voor de gevolgen van beleidsbeslissingen uit het verleden navenant lager is.

In de praktijk houdt dit in dat de politieke nadruk vaak ligt op de algemene beschouwingen en de begrotingsbehandeling in de raad, terwijl de controle en de, eventuele, evaluatie van het gevoerde beleid zich inhoudelijk in overwegende mate afspeelt in de rekeningcommissie. Dit wil echter niet zeggen dat er bij de decentrale overheden voor de invoering van het duale stelsel niets is veranderd. Om de rationaliteit, de inzichtelijkheid en de verantwoording van het gemeentelijk handelen te vergroten, wordt immers al langere tijd geëxperimenteerd met het opstellen van productbegrotingen, het invoeren van contractmanagement en prestatiemetingen en worden managementconcepten uit de private sector beproefd. Moerkamp (2001) constateert dat ook met betrekking tot de positie en de werkwijze van de rekeningcommissie beweging is ontstaan, aangezien alle gemeenten op grond van de

Wet dualisering na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 iets 'rekenkamerachtigs' moesten organiseren.

Aangezien de Tweede Kamer het oorspronkelijke voorstel van het kabinet voor een verplicht onafhankelijke lokale rekenkamer niet heeft overgenomen, gaan de gemeenten hun eigen weg. Volgens Moerkamp '...lijkt het erop dat een meerderheid van de gemeenten zal kiezen voor een rekenkamer als raadscommissie, die wordt voorgezeten door een raadslid. Een kleiner aantal kiest voor een hybride vorm: een rekenkamerfunctie die deels uit raadsleden bestaat en deels uit derden. Tenslotte zal een beperkte minderheid kiezen voor de derde vorm: de onafhankelijke rekenkamer'. Deze pluriformiteit wordt zichtbaar bij keuzes aangaande zaken als wie bepaalt de onderzoeksonderwerpen: raadsgebonden of onafhankelijk, het soort onderwerpen: beheersmatig of politiek gevoelig en de omvang van de ter beschikking staande personele en financiële middelen.

Voor de provincies is door het Interprovinciaal Overleg (IPO) in 2001 een advies uitgebracht waarin de keuze wordt gemaakt voor een onafhankelijke, waar mogelijk landsdelige, rekenkamer, hoewel ook andere vormen mogelijk zijn. Samenvattend kan worden gesteld, dat daar waar de onafhankelijke rekenkamer haar taken, bevoegdheden, rapportageverplichtingen, samenstelling en vrijheid van onderwerpkeuze rechtstreeks aan de wet ontleent, dit bij de andere pluriforme 'rekenkamerachtigen' slechts voor de taken – het verrichten van doelmatigheids-, doeltreffendheids-, en echtheidsonderzoeken – en de rapportageverplichting het geval is. Alle andere zaken zijn 'vrij te regelen door de gemeenteraad' (Goedegebuur, 2004). Voor veel van de betrokken politici zal het zodoende gaan om een keuze tussen 'onafhankelijkheid via de rekenkamer' en 'betrokkenheid middels een rekenkamerfunctie'.

## Duale processen

Uitgaande van de constatering, dat er, vooruitlopend op de invoering van het duale stelsel, al diverse initiatieven zijn genomen en dat er in de komende jaren inhoudelijk welzeker nog de nodige onduidelijkheden bestaan, zal nu ten principale de positie en de betrokkenheid van de afzonderlijke bestuursorganen bij de decentrale overheden onder het duale stelsel in beeld worden

gebracht. Aanknopingspunten zijn de wettelijke bepalingen en de modelverordeningen die in het kader van de Vernieuwings-impuls Lokale democratie door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn gepubliceerd. In het navolgende zijn de provincies als uitgangspunt genomen.

Provinciale Staten stelt de beleidskaders – de beoogde maatschappelijke effecten en de kaders voor de uitvoering en toetsing daarvan – vast, die financieel worden vertaald in de programmabegroting. Dit is het begin van de jaarlijkse begrotingscyclus – begroting, voorjaars-/najaarsnota, jaarrekening/-verslag – waarbinnen de controle verloopt. Deze kaderstellen- en controlerende bevoegdheden dienen, volgens art. 216 pw, in een verordening te worden vastgelegd. Het centrale uitgangspunt daarbij is dat de aangewende middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend worden ingezet voor het bereiken van de bestuurlijk gestelde doelen. Doordat Gedeputeerde Staten binnen de door Provinciale Staten vastgestelde kaders dient te handelen, is de taakverdeling tussen beide organen hiermee ten principale bepaald.

Een tweede belangrijke relatie is die tussen Provinciale Staten en de accountant. Uit art. 217 pw blijkt dat de accountant direct in opdracht werkt van en voor Provinciale Staten. Dit betekent dat Provinciale Staten de eisen formuleren waaraan de accountantscontrole moet voldoen. Dit komt tot uiting in de goedkeuringstoleranties, met een bovengrens van 1% voor fouten in de jaarrekening en 3% voor onzekerheden in de controle, en de rapporteringstoleranties, zijnde de mate van specificatie die in zijn geheel of op onderdelen wordt gewenst. Dit is met name van belang bij het volgen en controleren van politiek gevoelige of risicovolle projecten.

Naast het feit dat de accountantsverklaring een getrouwe beeldverklaring van de jaarrekening dient te bevatten, moet de accountant in zijn controle nu ook de 'rechtmatigheid' of de formele en materiële juistheid van de administratieve verantwoording toetsen. Hier tegenover staat dat het begrip doelmatigheid uit art. 217 pw geschrapt is, aangezien het nu onderdeel wordt van het domein van Gedeputeerde Staten en de Rekenkamer. Gedeputeerde Staten vertalen de programmabegroting naar eigen inzicht in een productbegroting. Voorts stellen Ge-

deputeerde Staten op grond van de financiële verordening uitvoeringsregels op met betrekking tot: de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering, een eenduidige lasten en baten toedeling aan de producten en het voorkomen van overschrijdingen van de vastgestelde lasten zowel op het niveau van de afzonderlijke producten als die van de programma's.

Daarnaast formuleren Gedeputeerde Staten desgewenst nadere uitvoeringsregels in de richting van het ambtelijk apparaat om aan de gestelde prestatie-eisen ten aanzien van de uitvoering te kunnen voldoen. Omdat Provinciale Staten binnen de nieuwe duale verhoudingen met het vaststellen van de programmabegroting aan Gedeputeerde Staten toestemming verlenen om het beleid op alle onderdelen uit te voeren, is de aard en de juistheid van de informatie die door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten wordt verstrekt van cruciaal belang. Immers, alleen op basis hiervan kunnen Provinciale Staten de uitvoering van de begroting volgen en bepalen of bijsturing nodig is. Gedeputeerde Staten moeten dan ook te allen tijde op adequate en juiste wijze in deze behoefte voorzien.

Een nieuwe verplichting voor Gedeputeerde Staten is het, ex art. 217a pw, uitvoeren van periodiek onderzoek naar de wijze waarop en de mate waarin hun bestuur voldoet aan de gestelde eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ofschoon Provinciale Staten bij verordening hiervoor de algemene kaders stellen, is de keuze van de onderwerpen en het verrichten van de

onderzoeken de eigen verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Hierbij dient nadrukkelijk worden gewezen op het principiële verschil met het werk van de Rekenkamer die, in opdracht van Provinciale Staten, immers eveneens de aspecten doelmatigheid en doeltreffendheid betreft bij het onafhankelijke onderzoek naar de uitvoering en effecten van het gevoerde beleid. Zo ontstaat de *onderstaande jaarcyclus (overzicht 1)*.

### Het instrumentarium

Met behulp van het *Visiedocument De Noordelijke Rekenkamer* (2004) kan de positie van de Rekenkamer ten opzichte van deze cyclus worden verduidelijkt. De basis voor het functioneren berust op twee inhoudelijke uitgangspunten. Naast het benadrukken van de wettelijk verankerde onafhankelijke positie en de primaire binding aan Provinciale Staten, betekent dit dat 'Er wordt gestreefd naar een Noordelijke Rekenkamer die kwalitatief hoogwaardige onderzoeken en rapporten aflevert ten einde een zo groot mogelijk lerend effect voor de provincies te realiseren'. De meerwaarde van de Rekenkamer is derhalve niet zozeer gelegen in een afrekencultuur ten opzichte van het verleden, maar juist in het trekken van lessen voor de toekomst. De bredere context daarbij wordt gevormd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat wil zeggen ook oog hebben voor zaken als integriteit, democratische besluitvorming en publieke verantwoording. De feitelijke invulling

van de nagestreefde ambities zal echter, in samenhang met de beschikbare financiële middelen, afhankelijk zijn van de gekozen onderwerpen, de gerealiseerde onderzoekskwaliteiten en de bereikte doorwerking van de onderzoeksuitkomsten. Hoezeer de Rekenkamer in het duale stelsel ook wordt gezien als een fundamentele versterking van de controlerende en verantwoordingsfunctie van Provinciale Staten, is het dus zeker niet het enige en door haar inrichting ook lang niet altijd het meest geëigende instrument. In de 'praktijk van alle dag' beschikken Provinciale Staten immers over een veel uitgebreider instrumentarium om hun taken te verrichten (*zie overzicht 2*).

### Informatie

Daar waar vanuit de kaderstelling bezien, de instrumenten gericht zijn op het faciliteren van Provinciale Staten voor het uitvoeren van hun taak als volksvertegenwoordiging, of: het volgen een eigen werkwijze voeren van het politieke debat over in alle vrijheid gekozen onderwerpen en eindigend met een vorm van besluitvorming, gaat het bij het verantwoorden en controleren om het 'oordelen over' met behulp van de daarvoor benodigde informatie. Ten tijde van het monistische stelsel is het uitgangspunt daarbij dat Provinciale Staten, indien zij daar behoefte aan hebben, aan Gedeputeerde Staten vragen om bepaalde informatie te verstrekken. In het kader van het dualisme zijn Gedeputeerde

#### Overzicht 1

<i>Provinciale staten</i>	<i>Gedeputeerde Staten</i>	<i>Ambtelijk apparaat</i>	<i>Gedeputeerde Staten</i>	<i>Provinciale Staten</i>
doelstellende kaders <i>strategie</i> <i>prioriteiten</i> <i>financiën</i> programmabegroting	productbegroting uitvoeringskaders <i>rechtmatigheid</i> <i>doelmatigheid</i> <i>doeltreffendheid</i> beleidsprocessen	bedrijfsvoering input-project-output	implementatie beziens resultaten jaarrekening/ verslaglegging	beoordelen impact beantwoorden relevantievraag acceptatie verslag van de accountant decharge GS

#### Overzicht 2

<i>Kaderstelling</i>	<i>Controle</i>
leer-/informatiebijeenkomsten (werk)bezoeken hoorzittingen voeren eigen statenagenda initiatiefvoorstel moties hoorzittingen voorstel vreemd aan de orde van de dag	rekenkamer beleidseffectrapportage contra-expertise beleidsevaluatie recht van interpellatie mondelinge/schriftelijke vragen onderzoekscommissie enquêtecommissie

Staten verplicht om daarnaast ook zèlf actief, onverwijld en op een vooraf afgesproken wijze informatie te leveren aan Provinciale Staten. Deze zogenoemde aangescherpte inlichtingenplicht is als volgt geformuleerd: ‘Gedeputeerde Staten en elk van hun leden afzonderlijk zijn gehouden Provinciale staten van allerlei ontwikkelingen die voor hun taak van belang is uit eigen beweging te informeren (art.167 pw lid 2). Deze actieve houding geldt eveneens voor de Commissaris van de Koningin in zijn hoedanigheid van afzonderlijk bestuursorgaan (art. 179 pw).

Naast inhoudelijke argumenten, blijft het daarbij vanzelfsprekend ook gaan om het in het desbetreffende orgaan gestelde politieke vertrouwen. Hoewel het dubbellidmaatschap van de Colleeleden met de invoering van het duale stelsel verleden tijd is geworden, blijft het behoren tot een bestuurspartij of de oppositie hierbij een essentieel uitgangspunt. Voor het duale functioneren van Provinciale Staten betekent dit, dat zij op het strategische niveau van de programma’s met betrekking tot de doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten ten

To.....	.....tijdsverloop.....	Tn
maatschappelijke context kaderstellend	programma-doelen	beleidsuitvoering input...project...output
		maatschappelijke effecten
		maatschappelijke context evaluatie
relevantie.....	.....doelmatigheid.....	doeltreffendheid.....relevantie

eerste de relevantievraag moeten stellen. Hierbij moet antwoord worden gegeven op vragen als: Is er uitgaande van de geconstateerde problematiek en de geformuleerde programmadoelstellingen sprake van een juiste bestuurlijke aanpak? Is er in de tijd gezien bij voortdurende sprake van een optimale afstemming of zijn er wijzigingen nodig om de aansluiting te verbeteren? Op het gebied van de doeltreffendheid staat de afweging van de behaalde resultaten ten opzichte van de doelstellingen centraal en wordt de meer algemene maatschappelijke impact van het beleid in de beschouwing betrokken. De accountantscontrole levert een onafhankelijke grondslag op voor het oordeel over de vraag in welke verhouding de ingezette middelen staan tot de bereikte resultaten c.q of

het beleidsuitvoerende orgaan zo doelmatig mogelijk te werk is gegaan. Afgezet in de tijd levert dit de *vorenstaande samenhang* op.

#### Literatuur

- Algemene Rekenkamer* (2004), ‘Handreiking meten van doelmatigheid’.
- Algemene Rekenkamer* (2003), ‘Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag’.
- Goedegebuur, J.N. (2004), ‘Zicht op lokale rekenkamer’. *B&G*, jrg. 31, nr. 1, p. 32-34.
- Klaassen, H. (2003), ‘VBTB -Van Bezuiniging tot Bezuiniging?’ *Economenblad*, jrg. 26 nr. 3, p.7.
- Kwartiermakergroep De Noordelijke Rekenkamer (2004), *Visiedocument De Noordelijke Rekenkamer*.
- Moerkamp, J. (2001), ‘Pluriformiteit kenmerkt ontwikkeling lokale rekenkamers’. *B&G*, jrg. 28, nr. 12, p. 12-15.

De kern van het duale stelsel bij de decentrale overheden is het doorbreken van de structuur waarbij raden en staten het algemeen bestuur vormen en de Colleges van GS en B&W het dagelijks bestuur. Om de nieuwe posities op goede wijze te kunnen invullen, dienen raden en staten hun wetgevende, kaderstellende, budgettaire en controlerende taken te vervullen vanuit hun politieke rol als volksvertegenwoordiger. De zowel zelf verkregen als de door het provincie-/gemeentebestuur te verstrekken informatie speelt daarbij een cruciale rol.

Hetzelfde geldt voor de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. Immers daar waar onder het monistische stelsel de Colleges van GS en B&W zeker in materiële zin de agenda van staten en raden bepaalden, doen zij dit nu uitsluitend zelf. De nieuwe positie van staten en raden, en daarmee ook van haar commissies, komt ook tot uiting in het vervallen van het dubbellidmaatschap van de leden van de Colleges. De door raden en staten te ondernemen activiteiten zijn aldus niet meer gericht op het creëren van medeverantwoordelijkheid voor de bestuursbeslissingen, maar op kaderstelling voor en controle van, het door de Colleges gevoerde bestuur. De nieuwe verhoudingen – van verwevenheid naar zelfstandigheid – en de daarmee gepaard gaande werkwijzen – kaderstellend en controlerend ten opzichte van uitvoerend en verantwoordend – moeten in de komende jaren verder worden ingevuld en beproefd binnen het politieke spanningsveld dat zich met name bij de gemeenten beweegt tussen ‘directe betrokkenheid’ en ‘gepaste afstand’.