

Controle als democratische waarde

Verslag van een verkenning
van controle en verantwoording
in het lokaal bestuur

Klaartje Peters en Peter Castenmiller (red.)
Universiteit Maastricht en Stichting Decentraalbestuur.nl

Februari 2021

Colofon

Redactie

Klaartje Peters is zelfstandig onderzoeker en publicist in het openbaar bestuur. Ze is voor 1 dag per week bijzonder hoogleraar lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht, waar ze het onderzoeksproject ‘Versterking positie gemeenteraden’ leidt. Zie verder: www.klaartjepeters.nl



Peter Castenmiller is werkzaam bij adviesbureau PBLQ (www.pblq.nl) en bij het Instituut Politicologie van de Universiteit Leiden. Vanaf 2018 is Peter voorzitter van de rekenkamer van de gemeente Delft. Sinds 2013 is hij lid van de Kiesraad. Zie verder: www.petercastenmiller.nl



Februari 2021

De expertsessies maken deel uit van het project ‘Versterking positie gemeenteraden’, gefinancierd door het Fonds Staatsman Thorbecke van de KNAW. De sessies en deze publicatie zijn mede mogelijk gemaakt dankzij een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust vanzelfsprekend bij de auteurs.

De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Inleiding - Verslag van een discussie	6
2. Startpunt van de discussie: het belang van controle	8
3. Experts over controle	16
Harmen Binnema	17
Marcel Boogers	22
Marcel van Dam	25
Sofie Dreef	32
Guido Enthoven	37
Rien Fraanje	43
Marieke van Genugten	47
Gerrit Hagelstein	52
Michiel Herweijer	59
Johan de Kruijf	67
Julien van Ostaaijen	73
Linze Schaap	79
Martin Schulz en Paul Frissen	86
Kirsten Veldhuijzen	91
Tom Verhelst	97
Hans Vollaard	104
Han Warmelink	112
Joost Westerweel	119
4. Analyse en beschouwing	126
Controle is politiek, en dus...	127
Controle als gepolitiseerd verschijnsel	130
Controle als democratische waarde	131
Beoordelen van controle: inhoud versus proces	132

Voorwaarden voor goede controle	134
Regionalisering als hoofdpijndossier	136
Kaderstelling als voorwaarde voor goede controle	137
Controleren als toets op de uitvoering	140
Bestuurders die zich (moeten) willen verantwoorden	142
De bruikbaarheid van de drie perspectieven op verantwoording van Bovens c.s.	143
Controle en verantwoording is (veel) méér dan de gemeenteraad	144
Informatievoorziening en openbaarheid	145
Aanbevelingen aan raadsleden	145

Literatuur **147**

Over de auteurs **154**

Deelnemers aan de bijeenkomsten **160**

Inleiding

Verslag van een discussie

1

In november 2020 vonden twee digitale bijeenkomsten plaats met een gemengd gezelschap van 20 wetenschappers en praktijkexperts¹ over het thema van controle en verantwoording in het lokaal bestuur.

Kunnen en moeten we onderzoeken of gemeenteraden anno 2020 het bestuur van de gemeente goed controleren, en hoe zouden we dat moeten aanpakken? Dat was de vraag die we hen voorlegden.

Het leidde tot geanimeerde en diepgaande discussies en een daadwerkelijke uitwisseling van inzichten, standpunten en ervaringen. We willen de deelnemers daarvoor nogmaals bedanken.

De gesprekspartners namen niet alleen deel aan de bijeenkomsten, maar velen van hen leverden ook een korte schriftelijke bijdrage aan, waarin zij ingingen op de gestelde vraag. Al deze bijdragen zijn opgenomen in deze bundel. Deze bijdragen en de gevoerde discussie tijdens de bijeenkomsten vormen de basis voor een beschouwing waarin de opbrengsten worden beschreven en geanalyseerd. Deze wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen voor nader onderzoek.

De bijeenkomsten vonden plaats in het kader van het onderzoeksproject ‘Versterking positie gemeenteraden’, dat wordt gefinancierd door het Fonds Staatsman Thorbecke van de KNAW. Dat project is een logisch vervolg van onderzoek dat de auteurs van dit verslag in 2018 uitvoerden voor het ministerie van BZK naar de controlerende rol van gemeenteraden². De voorbereiding, uitvoering en verslaglegging van de twee bijeenkomsten werd financieel ondersteund door het ministerie van BZK. De bijeenkomsten waren tot slot niet mogelijk geweest zonder de ondersteuning van Anne Graas, die als moderator in belangrijke mate verantwoordelijk was voor een goed georganiseerde en gestructureerde digitale discussie.

1. In de bijlagen zijn de deelnemers aan de bijeenkomsten vermeld

2. K. Peters & P. Castenmiller (2019). *Om de controle door de raad*. Den Haag.

Het Nederlandse lokaal bestuur heeft de afgelopen twee decennia ingrijpende veranderingen ondergaan. In 2002 werd in gemeenten, net als in de provincies, het dualisme ingevoerd. In dat proces werden taken en verantwoordelijkheden van het college van B&W en de gemeenteraad duidelijker van elkaar onderscheiden, en werden bevoegdheden van de gemeenteraad versterkt. In de daaropvolgende jaren vond bovendien een ongekenne decentralisatiegolf plaats: de rijksoverheid en ook provincies droegen omvangrijke taken over aan gemeenten op onder meer het gebied van de bijstandsverlening en re-integratie, maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg. De zwaarte van de taken en de manier waarop deze decentralisaties verliepen, stelden gemeenten voor grote uitdagingen. Daarbij komt een toenemende regionalisering, die gemeenteraadsleden ernstig hindert bij kaderstelling en controle van de taken die in regionaal verband zijn belegd.⁴

Startpunt van de discussie³

Het belang van controle

2

3. Deze paragraaf is een licht geredigeerde weergave van de gespreksnotitie (geschreven door Klaartje Peters en Peter Castenmiller), die de basis vormde voor de bijeenkomsten en de schriftelijke bijdragen.

4. Zie onder meer: Raad voor het openbaar bestuur (2015, 2016, 2019 en 2020) en de Commissie-Ollongren en de Commissie-Van de Donk, beiden in 2016.

Relevantie van de vraag

Gezien deze ontwikkelingen dringt de vraag zich op of er sprake is van adequate publieke controle en verantwoording in het lokaal bestuur. Die vraag is relevant om meerdere redenen.

Allereerst is het van belang om dit te weten vanuit het oogpunt van de democratische legitimatie van het gemeentebestuur. Bovens, Schillemans en 't Hart (2008) beschouwen dit als één van de drie functies van controle. De gemeente gaat allang niet meer alleen over de spreekwoordelijke stoepregel. Met de groei van het takenpakket is ook het belang van goede democratische controle gegroeid. Vormen gemeenteraden wel een effectieve tegenmacht, en zijn ze in staat om te zorgen voor betekenisvolle verantwoording over datgene wat het gemeentebestuur doet? Het belang daarvan kan in een democratisch bestel moeilijk worden overschat. We zijn ons ervan bewust dat publieke controle en verantwoording niet uitsluitend op het bord van gemeenteraden hoeft te worden gelegd. Desalniettemin is de volksvertegenwoordiging in een representatieve democratie daarvoor wel het eerstaangewezen orgaan.

Aandacht voor controle is bovendien relevant, en misschien zelfs urgent, omdat de rijksoverheid er in haar (decentralisatie)beleid vanuit gaat dat controle en verantwoording op lokaal niveau voldoende zijn gewaarborgd en belegd. Dat is goed te zien bij de decentralisaties in het sociaal domein: uit de parlementaire besluitvorming en de Kamerbrieven blijkt dat er bij regering en parlement weliswaar bezorgdheid is over de grote bestuurlijke, organisatorische en financiële opgaven voor gemeenten, maar niet over het horizontale verantwoordingsproces op lokaal niveau dat het uitgangspunt vormt bij de overheveling van de taken.⁵

5. Zie bijvoorbeeld de Decentralisatiebrief van de minister van BZK van 19 februari 2013 (Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 VII, 59).

Ook uit de evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht⁶ blijkt dat het afbouwen van het interbestuurlijk (verticaal) toezicht werd gelegitimeerd met het wijzen naar horizontaal toezicht en verantwoording op lokaal niveau. De vraag is of dit een terechte aanname is. Die vraag wordt alleen maar belangrijker als we kijken naar de voortdurende discussie over meer gemeentelijke belastingheffing (oftewel vergroting van het lokale belastinggebied), die recent meer leven is ingeblazen door de financiële nood van veel gemeenten. Want als gemeenten meer ruimte zouden krijgen om belasting te heffen bij inwoners, en een substantieel groter beslag leggen op het inkomen van burgers, dan moet de democratische controle op het lokaal bestuur wel aan minimale vereisten voldoen.

Een derde reden om te willen weten hoe het staat met de controlerende taak van gemeenteraden komt voort uit de wens om uitspraken te doen over de effecten van de dualisering. Bij de invoering van het dualisme in 2002 is benadrukt dat gemeenteraden zich uitsluitend moeten concentreren op meebesturen, maar zich tevens moeten richten op het controleren van het college. Hoe is dat eigenlijk uitgedrukt in de praktijk, valt daar iets over te zeggen? Ook de Tweede Kamer heeft hier de afgelopen tijd naar gevraagd.⁷

Samenvattend kunnen we stellen dat de vraag of gemeenteraden erin slagen het gemeentebestuur goed te controleren niet alleen wetenschappelijk relevant is, maar vooral ook voortkomt uit bestuurlijke, politieke en maatschappelijke motieven.

6. H.B. Winter, S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksema & C. Veen (2017). *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*. Groningen: Pro
7. Motie-Van der Molen/Van Raak bij de begrotingsbehandeling BZK in najaar 2019 (Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 VII, nr. 19).

Kan de vraag worden beantwoord?

De vraag of gemeenteraden in staat zijn om het gemeentebestuur goed te controleren, mag dan vooral maatschappelijk relevant zijn, het antwoord willen we op wetenschappelijk onderbouwde wijze kunnen geven. Maar op basis van onderzoek⁸ kan de stelling worden betrokken dat het lastig is om een goed onderbouwd, wetenschappelijk verantwoord antwoord te geven.

1. De kern van het probleem is dat we geen geschikte norm of beoordelingskader hebben om de praktijk van gemeentelijke controle en verantwoording mee te kunnen beoordelen. Denters⁹ heeft eerder het beoordelingskader van Bovens et al¹⁰. geïntroduceerd in het lokaal bestuur. De drie hoofdfuncties of -motieven voor verantwoording kunnen dienen als toetssteen voor de beoordeling van verantwoordingsarrangementen:
2. Verantwoording afleggen is een bijdrage aan de democratische legitimatie van bestuurlijk handelen door dit handelen te verbinden met de voorkeuren van burgers of hun gekozen vertegenwoordigers. Goede verantwoording stelt burgers of hun vertegenwoordigers in staat om het bestuurlijk handelen te monitoren en te evalueren, én brengt bestuurders ertoe te handelen in overeenstemming met de voorkeuren van de burgers of hun vertegenwoordigers.
3. Vanuit het gezichtspunt van de rechtsstaat is het van belang dat machtsconcentratie bij niet-democratisch gelegitimeerde functionarissen wordt voorkomen en dat effectieve tegenmacht wordt georganiseerd. Goede verantwoording vermindert of voorkomt machtsmisbruik, corruptie en willekeur, en bevordert de integriteit van het bestuur.

In de derde plaats kan verantwoording bijdragen aan een beter presterende overheid door feedback en kritische reflectie. Goede verantwoording draagt bij aan het lerend vermogen van publieke organisaties.

Toepassing van deze driedeling in het lokaal bestuur blijkt echter bepaald niet eenvoudig. Kan het beoordelingskader van Bovens et al. worden vertaald in normen of beoordelingscriteria voor goede controle? Niet zonder meer, lijkt ons. Een criterium kan misschien worden afgeleid uit de wens dat bestuurders hun handelen aanpassen aan de voorkeuren van volksvertegenwoordigers en burgers (nr. 1). Verandering van beleid of uitvoering kan een effect zijn van goede controle. Maar goede controle hoeft natuurlijk niet per se te leiden tot verandering; misschien was het beleid en de uitvoering ervan al uitstekend.

Op zoek naar beoordelingscriteria voor (goede) controle helpt ook de wet ons niet verder. Noch in de Gemeentewet noch in de Wet dualisering gemeentebestuur is omschreven waarop de controle door de raad betrekking heeft of waartoe deze moet dienen. Er wordt alleen gerept over financiële controle aan de hand van begroting en jaarrekening. Voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur en de gedane uitgaven zijn overigens wel enkele relatief concrete normen beschikbaar, terug te vinden in het werk van de accountant.

8. K. Peters & P. Castenmiller (2019). *Om de controle door de raad*. Den Haag. (https://www.decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport_controle_kaderstelling_decentraalbestuur_def.pdf); K. Peters & P. Castenmiller (2020). *Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave*. *Bestuurswetenschappen*, (74) 2, pp. 10-33.

9. B. Denters (2016). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. *Bestuurswetenschappen* (70) 1, pp. 37-54.

10. M. Bovens, T. Schillemans & P. 't Hart (2008). *Does public accountability work? An assessment tool*. *Public Administration*, 2008/1, p. 225-242.

Goede controle en goed bestuur:

wat is dat eigenlijk?

Je zou kunnen gaan denken dat we eigenlijk helemaal niet weten wat goede controle is. Maar dan zien we recent de casus van de toeslagen-affaire, en weten we ineens weer wat goede parlementaire controle is. Het werk van Tweede-Kamerleden als Omtzigt en Leijten en hun bijdrage aan goede controle en uiteindelijk ook goed bestuur inspireert om te blijven zoeken naar antwoorden.

De vraag wat goede controle is, raakt ook aan de vraag wat goed bestuur is. Kun je vaststellen of een gemeente goed wordt bestuurd?¹¹ In zijn afscheidsrede ‘Deugdelijk bestuur¹²’ schreef Korsten: ‘Echt goed bestuur bestaat niet, slecht bestuur blijktbaar wel’. Maar duidelijke criteria reikte hij niet aan. Dat is begrijpelijk, want de vraag wat goed bestuur is, is uiteindelijk natuurlijk geen wetenschappelijke vraagstelling. In een democratisch stelsel bepaalt elke burger dat voor zichzelf bij de verkiezingen¹³.

Uiteindelijk kunnen onderzoekers geen normen aandragen voor goed bestuur. En dus ook niet voor goede controle en verantwoording. Maar het punt is – en daarmee zijn we weer terug bij de drie genoemde redenen – dat bestuurders, de politiek en de samenleving soms willen dat onderzoekers bruikbare kennis aandragen.

Tot slot

De bijeenkomsten zijn bedoeld om een begin te maken met het antwoord op de vraag hoe het staat met de controle en verantwoording in het lokaal bestuur. Die wens komt voort uit bezorgdheid, die door veel experts en deelnemers aan het bestuur wordt gedeeld. Surveys onder raadsleden laten steevast zien dat zij veel moeite hebben met de controle van regionale samenwerkingsverbanden, en eenieder die de praktijk kent, kan dat beaamen. Datzelfde geldt eigenlijk voor de taken die bij externe (markt)partijen zijn belegd. Bestuurders én raadsleden zien hoe in de praktijk wordt geworsteld. Dat wil echter niet zeggen dat het niet goed gaat. Vandaar dat we drie leidende vragen formuleren:

1. Hoe relevant is de vraag naar de staat van controle en verantwoording in het lokaal bestuur?
2. Wat weten we erover, hoe staat het ervoor?
3. Wat zijn manieren c.q. methoden om deze vraag (op overtuigende wijze) te beantwoorden?

11. Dat raakt aan de discussie over bestuurskracht in het lokaal bestuur. Ondanks de uitgewerkte beoordelingskaders waarmee met name bestuurskundigen de afgelopen twintig jaar de bestuurskracht van gemeenten zeiden te kunnen meten, is er onder bestuurskundigen geen consensus bereikt over de operationalisatie van bestuurskracht.

12. A.F.A. Korsten (2010). *Deugdelijk bestuur*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.

13. Maar die vlieger gaat in het lokaal bestuur niet op, omdat een aanzienlijk deel van de mensen bij de gemeenteraadsverkiezingen niet gaat stemmen, en veel van de mensen die dat wél doen, hun stem uitbrengen vanuit een nationaal perspectief (gemeenteraadsverkiezingen als second order-verkiezingen).

Experts over controle

3

Harmen Binnema

Controle en
verantwoording:
twee zijdes van de
medaille?

Een aantal gedachten en opmerkingen naar aanleiding van de gestelde vragen:

1. Het lijkt mij zeker zinvol na te gaan hoe het staat met controle en verantwoording in het lokaal bestuur en ook om te kijken of er manieren en methoden zijn om dat te meten. Wat meer aarzeling heb ik bij het idee dat dat zou moeten leiden tot normen voor "adequate" of "goede" controle en verantwoording.
Dat heeft er niet zozeer te maken dat ik niet denk dat zulke normen gevonden zouden kunnen worden (hoewel het best moeilijk is hierbij van normatief naar empirisch te gaan), maar vooral met de vraag of we niet een verwarring krijgen van doel en middel. Zijn controle en verantwoording democratische waarden in zichzelf of zijn het middelen/instrumenten om waarden als transparantie, efficiëntie, gelijkheid, e.d. dichterbij te brengen? En als het middelen zijn, welke waarden zijn dan vooral van belang in een (lokale) democratie waarvan je aannemelijk kunt maken dat die door controle en verantwoording dichterbij worden gebracht?
2. Een probleem zit naar mijn idee in de manier waarop controle en verantwoording lijken te worden gezien als twee kanten van de medaille. De raad controleert om zo verantwoording te triggeren bij het college; het college verantwoordt zodat de raad zijn controlerende rol kan vervullen. Beide kanten op speelt informatie een cruciale rol: het vragen om informatie dan wel het beschikbaar stellen van informatie. En net zoals er bij verantwoording sprake is van een informatiefase, een debatfase en een oordeel/consequentiefase, zou dat ook voor controle kunnen gelden. Controle is immers niet alleen het verzamelen van informatie, maar ook vervolgens iets vinden van

die informatie. Bijvoorbeeld door de uitvoering te vergelijken met de destijds gestelde kaders en/of te evalueren wat het maatschappelijk effect van het beleid is geweest.

Maar is er dan ook oog voor verantwoording in de vorm van een overdaad aan informatie, of informatie zonder context van de morele of beleidsoverwegingen die erachter schuil gaan? Ook oog voor verantwoording die vooral dient ter ondersteuning van de reputatie? En andersom het gebruik van "controlerende" instrumenten dat vooral dient als profilering van het raadslid of de raadsfractie, of om coalitiepartijen tegen elkaar uit te spelen?

3. Dat brengt me bij de koppeling die bij het spreken over dualisme vaak wordt gemaakt tussen de kaderstellende en de controlerende rol (niet per se in de gespreksnotitie). Die koppeling suggereert ook een zekere volgtijdelijkheid in het besluitvormingsproces: aan het begin (beleidsvoorbereiding) worden de kaders gesteld en aan het eind (beleidsimplementatie/evaluatie) wordt gecontroleerd of het beleid past binnen de eerder gestelde kaders. Het probleem dat dan vaak wordt gesignaleerd is dat de kaders te algemeen, te vaag, te abstract waren om dat goed te kunnen beoordelen. Ik laat even het problematische karakter van de kaderstellende rol buiten beschouwing, maar zelf zou ik de controlerende rol eerder zien in het verlengde van de volksvertegenwoordigende rol. Vanuit het idee van een keten in een (lokale) parlementaire democratie van enerzijds de-

legatie (kiezer->raad->college->organisatie) en anderzijds verantwoording (organisatie->college->raad->kiezer) is de raad de verbinder tussen enerzijds de wensen, voorkeuren en stemmen van de kiezers en anderzijds de coalitieakkoorden, strategieën en beleidsplannen van het college. De raad is opdrachtnemer van de opdracht van de kiezers en op zijn beurt als "vooruitgeschoven post" de opdrachtgever voor het college om te bewaken dat het college onder *popular control* staat.

4. Ik heb wat aarzelingen bij de manier waarop het beoordelingskader van Bovens, Schillemans en 't Hart wordt toegepast. Dat houdt verband met de eerdergenoemde koppeling van controle en verantwoording en dat is met name zoals Denters het kader van Bovens et al. heeft toegepast. Kijken we terug naar het oorspronkelijke artikel, dan is de kern daarvan het presenteren van drie perspectieven (democratisch, constitutioneel en lerend perspectief) op publieke verantwoording. Bij die perspectieven horen vervolgens drie criteria op basis waarvan je die verantwoording kunt evalueren.

Ten eerste is het daarbij van belang dat het gaat om verantwoording met meerdere actoren en meerdere fora, die zich niet zo eenvoudig laat verengen tot de relatie tussen college en raad. Ten tweede zijn de drie perspectieven op verantwoording niet 1-op-1 te vertalen naar controle. Eigenlijk legt alleen het eerste perspectief deze relatie en dan vooral in termen van de eerdergenoemde (in punt 3) gewenste verbinding in de keten van delegatie en verantwoording: handelt het bestuur naar de wensen van de kiezers?

Het tweede en derde perspectief gaan in essentie niet over controle, maar over de machtsbalans tussen de legislatieve en de executieve macht, respectievelijk over het vermogen en de bereidheid van organisaties om te leren. Ze bieden daarmee volgens mij geen criteria om de mate van controle te meten c.q. te beoordelen.

5. Tot slot zou ik willen bepleiten om het eerder benoemde onderscheid tussen 'controle van' en 'controle over' (zie: Peters en Castenmiller 2019 'Om de controle door de raad') een nadrukkelijker plek te geven. Immers, de raadsleden die aangeven dat zij geen controle hebben op al die regionale samenwerkingsverbanden, bedoelen dit denk ik niet in termen van informatievoorziening door middel van nieuwsbrieven, websites, jaarverslagen en jaarrekeningen, de paragraaf verbonden partijen in de begroting of de maandelijkse terugkoppeling door de wethouder. Waar het om gaat is controle in de vorm van sturing, invloed, grip, beheersing. Het ontbreken van dat type controle lijkt mij ook vanuit democratische waarden veel problematischer.

Marcel Boogers

Controle en verantwoording: achteraf én vooraf?

Controle en verantwoording lijken betrekking te hebben op het handelen van de overheid in het verleden. Voor het lokaal bestuur betekent dit dat het college van B&W of de burgemeester zich verantwoorden over het gevoerde beleid, zodat de gemeenteraad zijn controlerende taak kan waarmaken.

Het gaat dan om de actieve en passieve informatieplicht van het college en om het vermogen van de gemeenteraad om al die informatie te verwerken en op waarde te schatten. Dat is al ingewikkeld genoeg, zo laat de praktijk zien. De aan de gemeenteraad geleverde informatie is niet altijd tijdig of volledig en meestal niet op maat, want te abstract of gedetailleerd. Van de gevraagde informatie is het niet duidelijk of die nodig is om het gevoerde beleid te controleren en te wijzigen, of dat het andere politieke doeleinden dient.

Veel van de problemen die spelen bij controle en verantwoording achteraf, hebben te maken met onduidelijkheden bij controle en verantwoording vooraf. Controle vooraf heeft betrekking op sturing en het maken van keuzes, terwijl verantwoording vooraf gaat om het kunnen uitleggen van die keuzes.

Voor sturing en keuzes dienen de betrokken gezichtspunten en belangen te worden gehoord en afgewogen, bij verantwoording moet worden uitgelegd hoe de weging van opvattingen en belangen heeft plaatsgevonden en wat daarbij de doorslag heeft gegeven. En dat is minstens even ingewikkeld, zo niet ingewikkelder dan controle en verantwoording achteraf.

Voor controle en verantwoording vooraf is het immers nodig dat betrokkenen alle relevante opvattingen en belangen kennen, en zelf een opvatting hebben over hoe die gewogen of geprioriteerd dienen te worden. Het uitdragen van zo'n opvatting vraagt om veel politieke moed, vandaar dat veel bestuurders en politici zich graag verschuilen achter ambtenaren voor wie juridische, economische of technische mogelijkheden en onmogelijkheden leidend zijn. Politieke debatten worden zo nogal eens gesmoord door 'het moet' of 'het kan niet' van ambtenaren. Depolitiseren noemen we dat: politieke vraagstukken worden gepresenteerd als een juridisch, financieel, medisch of ander technisch probleem.

Voor politici en bestuurders die wel keuzes willen maken is er een ander probleem. Steeds meer vraagstukken worden aangepakt in complexe besluitvormingsprocessen waarin het niet duidelijk is welke keuzes er moeten worden gemaakt en welke belangen en perspectieven in het geding zijn. Dat speelt bijvoorbeeld bij regionale energiestrategieën waarin gemeenten, provincie en het waterschap samen afspraken moeten maken over duurzame energieopwekking en daarbij milieukundige, agrarische, bedrijfskundige, landschappelijke, infrastructurele en maatschappelijke belangen tegen elkaar moeten afwegen. Net zoals bij veel andere complexe besluitvormingsprocessen is het hier onduidelijk wie wanneer waarover heeft besloten. Een probleem dat ook speelt bij gedepolitiseerde vraagstukken.

Daar waar controle en verantwoording vooraf zwakheden vertonen, zal controle en verantwoording achteraf grote problemen opleveren. Zonder heldere keuzes en kaders is het immers ondoenlijk om te bepalen waar de verantwoording zich op moet richten, wat er moet worden gecontroleerd en welke beoordelingscriteria daarbij moeten worden gehanteerd. Controle en verantwoording achteraf kan dus niet zonder stevige controle en verantwoording vooraf.

Marcel van Dam

Controleren door de raad gaat zo slecht nog niet

Grote twijfels of zelfs ronduit negatieve oordelen over de manier waarop raadsleden het college controleren, vloeien voor een belangrijk deel voort uit het bedrijfsmatige en bestuurlijke beoordelingsperspectief dat wordt gehanteerd. Een analyse vanuit politieke logica geeft een heel ander beeld: controleren door raadsleden gaat helemaal niet slecht.

Politiek is geen bedrijfskunde

Een oordeel hoe raadsleden hun controlerende werk doen moet natuurlijk vertrekken vanuit het gegeven dat een raadslid geacht wordt het gehele raadswerk in twee dagen te doen, zonder voorafgaande eisen aan opleiding en kennis. Dan gaat het erom wat een raadslid binnen die tijd en binnen dat hele werkpakket aan controle kan doen. Het heeft weinig zin om eerst een theoretisch abstractie over controle te bouwen waarbij die context wordt genegeerd en dat vervolgens als norm op te leggen. Dat wordt het oordeel automatisch negatief, nog even los van de relevantie van die norm.

Verder is vanuit een bedrijfskundige logica de verleiding groot te praten over dé raad alsof dat één blok. Daarmee is een negatief eindoordeel ingebakken.

Een gemeenteraad is géén raad van bestuur of raad van toezicht maar een politiek orgaan met interne verdeeldheid als *raison d'être*. Raadsleden controleren het college en ook elkaar als onderdeel van hun politieke werk.

Controle is voor hen een middel om een politiek doel te bereiken. Dat doel kan van alles zijn: zorgen dat die ontsluitingsweg er nu eindelijk komt, minder zwerfvuil, stemmenmaximalisatie, het college onderuithalen, het college juist overeind houden, vul maar in. Die politieke doelen bepaalt een raadslid zelf. Net als manier waarop hij of zij vervolgens de controlerende taak invult, dus wat je controleert en waarop je controleert. Controleren door raadsleden is politiek werk.

Controleren is een containerbegrip

Controleren is voorts een containerbegrip: het gaat over alles en kent veel verschijningsvormen. Het is niet zinvol daar een alomvattend oordeel over te willen vellen. Controleren kan betrekking hebben op financieel grote of juist marginale dossiers, op maatschappelijk ingrijpende of juist kleine kwesties, kan diepgravend zijn of oppervlakkig, kan gaan over incidentele of juist structurele zaken, over binnengemeentelijke of juist bovengemeentelijke (regionale) kwesties, kan betrekking hebben op doelen of op middelen of allebei. En controle kan vorm krijgen door het stellen van mondelinge vragen tot en met het instellen van een enquête, kan door een eenling in de raad worden gedaan of door een kleinere of grotere groep raadsleden en het kan al dan niet in samenwerking met een maatschappelijke coalitie gebeuren. Daar kun je onmogelijk één rapportcijfer voor geven. Het uiteenleggen in zulke dimensies of aspecten helpt wel om de discussie over hoe controleren verloopt en hoe je erover oordeelt te verhelderen. Nu blijft veelal impliciet waarop een oordeel betrekking heeft.

Controleren staat los van kaders

Wat ook gegarandeerd tot een negatief oordeel leidt over controleren door raadsleden, is de gedachte dat controle het spiegelbeeld is van kaderstelling. Controle dient zich dan te richten op die kaders en anders deugt dat controleren niet. Kaderstelling is echter een leeg begrip, op zijn best een ander woord voor het aloude bepalen van doelen, instrumenten, financiële middelen en tijdsrestricties bij beleid. Het is onmogelijk om die zaken volledig sluitend en exact te formuleren, politiek staat dat als streven volstrekt buiten de werkelijkheid. In het politieke bedrijf gaat het erom meerderheden te verwerven voor plannen en daarover compromissen sluiten. Dat de doelen daardoor nogal eens vaag, overdreven, tegenstrijdig of symbolisch zijn, is een oude politicologische wetmatigheid. De concretisering van deze doelen ontstaat vervolgens in de uitvoering waarmee de politieke strijd weer verder gaat. Die doelen kun je dan enorm serieus nemen en vinden dat raadsleden juist daarop zouden moeten controleren, maar dan bouw je de negatieve conclusie over hoe controle verloopt al in. Kaderstelling als grondslag voor controle miskent ook dat geen politicus beleid zal evalueren op basis van doelen die hij of zij zelf niet deelt. Daar zijn ze geen volksvertegenwoordiger voor. Geformaliseerde beleidsevaluatie waarin getoetst wordt of door het gevoerde beleid de doeleinden zijn gerealiseerd, is geen taak voor raadsleden. Dat is het domein van rekenkamers, 213a-onderzoekers en beleidsevaluatie-bureaus. Zulke rapporten benutten raadsleden dan vervolgens vaak weer, op de manier die past in hun politieke werk; wat niet noodzakelijk dezelfde insteek is als de opstellers van een rapport voor ogen hadden.

De term kaderstelling leent zich wel prima voor oneigenlijk gebruik. De roep van bestuurders dat de raad zich meer op 'hoofdpijnen en

kaders' moet richten, is een rookgordijn. Natuurlijk is het voor een wethouder prettig als er in- en uitgepraat wordt over algemeenheden.

Dat is veilig voor het college en de organisatie: papier is geduldig en een avond vergaderen gaat vanzelf voorbij. Maatschappelijk en politiek gaat het er echter om wat er werkelijk wordt gedaan en gebeurt. Zo kun je Schaeffers "In gelul kan je niet wonen" ook interpreteren. En wat er echt gebeurt, zie je niet aan kaders, hoofdpijnen, indicatoren of andere beleidsalgemeenheden. Dat zie je in de uitvoering en bij zogenaamde 'details'.¹⁴

Raadsleden doen wat ze moeten doen:

controleren op waar het politiek om gaat

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk, verstandig, noodzakelijk en wenselijk dat raadsleden zich richten op zogenaamde details. Details laten immers zien hoe beleid werkt, vereisen geen specifieke deskundigheid ('lekenbestuur'), zijn te doen binnen de beperkte tijd die een raadslid heeft en zijn te koppelen aan eigen politieke doelen. Bovendien ontstaat door die veelheid een goed beeld van de hele breedte van gemeentelijk beleid – alles komt wel een keer aan de beurt. En niet onbelangrijk: op elke 20 of 30 details is er altijd wel eentje waar meer achter weg komt. Het blijkt geen incident, informatie klopt niet, de organisatie houdt zich niet aan het beleid, of juist wel maar het beleid blijkt niet te deugen, etc. En niet onbelangrijk: aan de hand van zulke details is ook beleid dat regionaal wordt gevoerd concreet te maken en te controleren. Zo krijg je als raadslid "greep op samenwerking".

Vergadermodellen kunnen overigens van invloed zijn op de mogelijkheden van raadsleden om te controleren.

14. Ironisch is overigens dat raadsleden heel gemakkelijk kunnen zeggen altijd vanuit kaders beleid te controleren. Want voor zover lokaal beleid al kaders kent, staat daar bovenop een nog vele grotere toren aan kaders waaraan lokaal beleid moet voldoen: 'een ieder verbindende bepalingen' van internationale verdragen, EU-verordeningen. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet, Algemene wet bestuursrecht, Gemeentewet, terrein-specifieke wetten, etc., etc. Daar is voor een raadslid altijd wel een haakje te vinden – met kaders als 'behoorlijk bestuur', 'rechten van de mens' of 'gelijke behandeling' kun je al vrijwel elk dossier te lijf.

De punten waarmee een raadslid wil komen, sluiten maar zelden aan op wat een vergaderagenda staat. Het veelgebruikte BOB-model is bijvoorbeeld primair gericht op de politieke behandeling van beleidsvoorstellen. En als een commissie-agenda vol gezet wordt met collegevoorstellen, is er hoegenaamd geen ruimte voor een onderwerp dat een raadslid aan de kaak wil stellen. Dat belemmert de controle. Dat kan een bewuste strategie zijn van de coalitie, maar vaker is het waarschijnlijk onwetendheid.

Een aardige indicatie over hoe controleren in de praktijk gaat is de gespannenheid van wethouders voorafgaand aan een commissie- of raadsvergadering, en het ongemak aan de zijde van het college of de organisatie over alle vragen over 'details'. Dat houdt bestuur en organisatie scherp – het kan immers overal vandaan komen en overal over gaan. Zo krijgt verantwoording vorm op een manier die past bij het raadswerk. Omgekeerd, waar wethouders fluitend naar een vergadering gaan, stellen raadsleden waarschijnlijk te weinig 'details' aan de kaak.

Formele instrumentarium wordt ook benut

Controleren is zoals gezegd voor een politicus een middel en hij of zij kan daarvoor veel instrumenten inzetten. De formele instrumenten (vragenstellen, onderzoek doen, accountant inzetten, rapporten rekenkamer, etc.) zijn bekend en worden in meer of mindere mate ook wel gebruikt. Interessanter is het bewust koppelen van dit soort instrumenten om op die manier een onderwerp (zo'n 'detail') op de politieke agenda te houden en zaken boven tafel te krijgen. Nog interessanter zijn de combinaties met informele instrumenten: klachten verzamelen, insprekers organiseren, sociale media inzetten om maatschappelijke druk te mobiliseren, journalist op een spoor zetten, etc. Allemaal manieren om controle in te richten en om de samenleving de kans te geven beleidsuitwassen of

ontsporingen op de politieke agenda te krijgen. Ook al zal menig bestuurder er niet zo blij mee zijn, het is het stimuleren door BZK waard.

Het formele instrumentarium weten de meeste raadsleden mooi te benutten voor hun 'alledaagse' controle. Dat instrumentarium is ook grotendeels wel op orde, met twee aandachtspunten. Bij de dualisering kreeg de raad in artikel 213a van de Gemeentewet een instrument voor doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek. De VNG-modelverordening destijds voor dat artikel maakte er bewust of onbewust echter een college-instrument van en iedereen nam dat over. Zodat daarna de wetgever zelfs nog aanpassingen aan dat wetsartikel moest doen om te garanderen dat de raad de uitkomsten van die onderzoeken zou krijgen. Dat is de omgekeerde wereld. Raden hoeven alleen maar in hun 213a-verordening vast te leggen dat de raad eens per jaar het onderzoeksprogramma bepaalt, met daarin opgenomen wanneer de uitkomsten naar de raad gaan. Dat behoeft geen wetwijziging, louter een informatiecampagne van BZK. Het tweede en serieuzere aandachtspunt is de kwetsbare positie van lokale rekenkamers en rekenkamercommissies. Recent heeft de ROB hier ook aandacht voor gevraagd.¹⁵

Controleren is geen punt van zorg, bashen van raadsleden wel

Al met al is er weinig reden om te stellen dat controle door raadsleden niet goed verloopt. De negatieve beeldvorming erover komt voort uit een te bedrijfsmatige invalshoek, waarin voor het politieke karakter van raadswerk geen ruimte is en aan de mogelijkheden van raadsleden voorbij wordt gegaan. Als die verkeerde invalshoek te dominant wordt, ontstaat het risico op het bashen van raadsleden, die er immers niets van begrijpen en steeds het verkeerde doen. Dat is op den duur schadelijk voor de lokale democratie en daarmee een punt van grote zorg, veel meer dan de praktijk van het controleren. Want met die controle gaat het zo slecht nog niet.

¹⁵ Raad voor het openbaar bestuur (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie*. Den Haag: Rob.

Sofie Dreef

Inzicht in de staat van lokale controle: relevant én urgent

De vraag of (en hoe) relevant het is om inzicht te krijgen de staat van controle en verantwoording in het lokaal bestuur, is een retorische. Het rijk mag er in haar (decentralisatie)beleid vanuit gaan dat verantwoording en controle op lokaal niveau voldoende zijn geïnstitutionaliseerd en belegd, de praktijk is een stuk weerbarstiger.

Er is geen wettelijke of eenduidige definitie van de controlerende rol van de raad. Controle kent ook verschillende vormen en gedaantes. Van grote invloed hierop zijn de verschillende schalen waarop gemeenten in toenemende mate acteren. Er is uiteraard nog steeds sprake van vraagstukken die spelen op de schaal van de gemeente en waar de gemeente ook zelf over gaat (al kan de uitvoering wel belegd zijn bij derden, zoals het onderhoud van wegen en kunstwerken of het uitvoeren van de Wmo). Maar in toenemende mate spelen vraagstukken ook op de binnengemeentelijke (dorpen, kernen of wijken die zelf verantwoordelijkheid (willen) nemen voor de eigen voorzieningen of openbare ruimte) of bovengemeentelijke (zoals de regionale energiestrategie en de aanpak van de coronacrisis) schaal.

Op elk van deze drie schalen wordt in meer of minder mate samengewerkt met partners – zowel met medeoverheden als met bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners – waarmee invloed moet worden gedeeld. Bovendien wordt van de gemeente verwacht dat zij, afhankelijk van de schaal en de samenwerkingspartners, vanuit verschillende rollen kan acteren.

Deze context van grote maatschappelijke vraagstukken, multischaligheid, samenwerking en het delen van invloed en de verschillende rollen die de gemeente daarbij inneemt, maakt 'goede' controle (en het

afleggen van verantwoording door het college) ingewikkeld. Wat wil je (als raad, fractie of raadslid) weten, en welke informatie heb je daarvoor nodig? We zien dat veel raden hiermee worstelen.

Waar we nog weinig zicht op hebben, is wat dit betekent voor de kwaliteit van ons openbaar bestuur. Leidt deze worsteling tot kwalitatief en/of kwantitatief onvoldoende controle op lokaal niveau? De vraag naar de staat van de lokale controle is hiermee niet alleen relevant, maar ook urgent: een goed functionerende controlerende macht is immers een belangrijke pijler van ons democratisch bestel.

Hoe we meestal kijken naar de staat van lokale controle

Onderzoek naar de controlerende rol van de raad kent verschillende niveaus:

- Onderzoek voor individuele gemeenten. Zo onderzochten Berenschot-collega's recent, in opdracht van de lokale rekenkamer, de wijze waarop de gemeenteraad van Ridderkerk in de periode 2018-2020 invulling gaf aan zijn controlerende rol.
- Onderzoek voor gemeenten in een regio. Dergelijke onderzoeken gaan vaak over het houden van 'grip op samenwerking'. Er wordt gekeken naar hoe de raden het controle-instrumentarium uit de Gemeentewet en, indien van toepassing, de Wet gemeenschappelijke regelingen inzetten om het eigen college en het samenwerkingsverband te controleren.
- Onderzoek op stelselniveau. Deze studies zien op de werking van het (juridisch) controle-instrumentarium van de raad. Bijvoorbeeld het rapport 'Om de controle door de raad' (Peters & Castenmiller 2019), het rapport van de werkgroep Lokale rekenkamers (2019) en het recente rapport over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen van de Raad voor het Openbaar Bestuur.¹⁶

16. Raad voor het openbaar bestuur (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie*. Den Haag: Rob.

Deze onderzoeken besteden over het algemeen aandacht aan zowel de randvoorwaarden voor het kunnen uitoefenen van controle als de inzet van het instrumentarium en de aanwezige ondersteuning. Randvoorwaarden zijn, onder andere, duidelijkheid over (bekendheid met) de rolverdeling tussen raad en college (en, in het geval van regionale samenwerking, de gremia van het samenwerkingsverband), de raadsvergaderstructuur, ondersteuning door de 'hulptroepen' van de raad (de griffie, ambtelijke ondersteuning, lokale rekenkamer), en de kennis van raadsleden over en tijd voor het uitoefenen van hun controlerende rol. Controle in de praktijk gaat over de daadwerkelijke inzet van instrumentarium door de raad. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen controle op input, throughput, output en outcome. Controle op input gaat over de inzet van middelen door de gemeente (of het samenwerkingsverband), controle op throughput over de kwaliteit van het doorlopen proces (met eisen als transparantie, voorspelbaarheid en rechtmatigheid), controle op output over de bereikte resultaten, ook in verhouding tot de geleverde inspanningen (doelmatigheid) en controle op outcome over de doeltreffendheid (heeft het handelen van de gemeente geleid tot de gewenste effecten)?

In dit analytisch kader is nog onvoldoende aandacht voor wat de context van complexe maatschappelijke opgaven, multischaligheid, toenemende samenwerking met mede-overheden en andere partners en de variëteit aan overheidsrollen betekent voor de wijze waarop de raad zijn controlerende functie uitoefent en kan uitoefenen. Is het bestaande controle-instrumentarium nog adequaat?

Vervolg

Het onderscheid tussen input, throughput, output en outcome dat veelal wordt gebruikt voor het analyseren van controle in de praktijk kan een zinvolle ingang zijn voor een verdiepende analyse van de staat van lokale controle op stelselniveau, maar dan niet als object van controle maar als aspect van controle:

- **Input:** Welke middelen (instrumenten, kennis, tijd e.d.) hebben raden tot hun beschikking voor het uitoefenen van hun controlerende functie?
- **Throughput:** Op welke wijze geven raden invulling aan hun controlerende functie (in termen van processen, werkwijze, inzet van middelen)? Hier dient aandacht te zijn voor hoe raden (fracties, raadsleden) controleren in verschillende situaties (type opgave, schaalniveau, partners, eigen rol)
- **Output:** Wat zijn de resultaten van de lokale controle, zowel kwantitatief (hoe vaak worden bepaalde instrumenten ingezet) als kwalitatief (welke concrete acties volgen hieruit)?
- **Outcome:** Welke effecten heeft de lokale controle op de kwaliteit van het openbaar bestuur?

Deze laatste vraag laat zich vanzelfsprekend lastig beantwoorden, maar is even vanzelfsprekend zeer relevant om te komen tot een gerichte inzet van maatregelen op stelselniveau. Dit vraagt om een normenkader voor wat wij verstaan onder 'goede' controle, gegeven de hierboven geschetste context, en de verwachtingen die wij hierbij hebben van raadsleden.

Guido Enthoven

Wat is goede controle?

Wat is goede controle? Dit is de vraag die centraal staat in deze bundel. Het is tevens een van de meest fundamentele vragen die gesteld kan worden over het functioneren van een democratie. Het is goed dat deze vraag bijna 20 jaar na de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur expliciet aan de orde gesteld wordt.

De vraag naar de kenmerken van goede controle is niet alleen belangrijk voor het functioneren van de lokale democratie, maar geldt ook voor het democratisch functioneren op provinciaal, nationaal en Europees niveau.

Doen wat beloofd is. Monitor de afspraken uit het coalitieakkoord

Goede controle is ten eerste het nagaan of gedane beloften en gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen. Een belangrijk aangrijpingspunt daarbij is het lokale coalitieakkoord. In dat akkoord worden de ambities vastgelegd van de partijen die met elkaar het college van B&W vormen. Daarin staan uiteenlopende ambities en afspraken over de verschillende beleidsterreinen zoals onderwijs, wonen, verkeer, groen, etc.

Om hierop goede controle uit te kunnen voeren, is het van belang dat deze ambities zoveel mogelijk 'SMART' geformuleerd worden. Dit zal niet altijd het geval zijn in het coalitieakkoord, maar de raad kan wel aan het college vragen om de in algemene termen geformuleerde ambities nader te preciseren bij bijvoorbeeld de begrotingsbehandeling.

Vervolgens kan de voortgang van deze afspraken gemonitord worden aan de hand van verschillende parameters. Het is belangrijk dat deze monitoring en de voortgang op de verschillende terreinen expliciet

belegd wordt bij een regiegroep. Deze zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit de burgemeester, een wethouder, twee leden uit coalitiepartijen en twee leden van oppositiepartijen. Op deze wijze krijgt de monitor de aandacht die het verdient en wordt voorkomen dat de monitor een al te blijmoedig beeld biedt waar de raad het bos mee ingestuurd wordt. De monitor wordt jaarlijks expliciet besproken in de gemeenteraad.

Samenvattend gaat het dus om:

- noodzaak van expliciet en smart formuleren van afspraken en ambities,
- monitor organiseren en bijhouden,
- regiegroep bestaande uit burgemeester, wethouder, 4 raadsleden (deels coalitie, deels oppositie),
- jaarlijkse bespreking in de gemeenteraad.

Toets op de uitvoering. Doorlichting van enkele grote dossiers

Goede controle is ook het toetsen hoe het beleid uitpakt in de uitvoeringspraktijk. Papier is immers geduldig en 'the proof of the pudding is in the eating'. Iedere gemeente zal aan het begin van een collegeperiode een keuze moeten maken welke dossiers voor deze gemeente zo belangrijk zijn dat de uitvoering nauwlettend gecontroleerd wordt. Indien de raad daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid wil nemen – en dus niet wil wachten op evaluaties van het college van B&W – dan zijn er drie verschillende modellen denkbaar.

De eerste is de figuur van een raadscommissie die de opdracht formuleert en uitvoert. Deze commissie kan op onderdelen een extern bureau inschakelen, maar kan ook gebruik maken van de bevoegdheden van een raadsenquête. De tweede mogelijkheid is het beleggen van de doorlichting bij de lokale rekenkamercommissie. Ten slotte is het ook mogelijk om een zogenaamde 'burgervisitatiecommissie' in het leven te roepen, waarbij een groep van ongeveer 10 bewoners (bakker, ICT-specialist, secretaresse, accountant, etc.) de middelen en bevoegdheden krijgen om tot in de haarvaten van de organisatie mensen te bevragen en hun bevindingen uitbrengen bij de raad. Verschillende gemeenten hebben hiermee goede ervaringen opgedaan.

Samenvattend gaat het hierbij om:

- bij de start van een raadsperiode benoemen van 3 tot 5 grote dossiers die nauwlettende aandacht en doorlichting verdienen,
- Keuze maken voor de modaliteit (Raadscommissie, Rekenkamercommissie, Burgervisitatie).

Toets belangrijkste richtinggevende besluiten

Goede controle is ook het toetsen van de belangrijkste richtinggevende besluiten. Dit is in zekere zin het dagelijks handwerk van een gemeenteraad. Het college komt met een voorstel en de raad bespreekt dit, waarna (doorgaans) instemming volgt. Voor het overgrote deel van de beslissingen die jaarlijks genomen moeten worden is dit een bevredigende werkwijze. Als het gaat om grote richtinggevende besluiten is het daarnaast ook goed verdedigbaar dat deze aan burgers worden voorgelegd via een raadplegend of correctief referendum. Koen van der Krieken onderzocht alle 215 gehouden lokale referenda in Nederland. In zijn proefschrift (2019) concludeert hij dat deze referenda in veel gevallen

een positieve bijdrage hebben geleverd aan de politieke besluitvorming. Vanuit democratisch perspectief is daar ook wel iets voor te zeggen. Het recht tot gemeenschappelijke lottsbepaling omvat niet alleen het recht van een lokale gemeenschap om volksvertegenwoordigers te kiezen, waarmee het de besluitvorming over de 'tienduizend dagelijkse dingen' delegeert aan de door hen gekozen vertegenwoordigers. Maar hetzelfde volk moet ook de gelegenheid krijgen zich uit te spreken over de grote richtinggevende beslissingen die in belangrijke mate bepalend zijn voor de toekomst van deze gemeenschap.

Samenvattend gaat het om:

- definiëren van de grote richtinggevende besluiten in een raadsperiode,
- organiseren van volksraadpleging (raadplegend of correctief referendum).

Openbaarheid en transparantie zijn randvoorwaarden

Goede controle is alleen mogelijk indien de gemeenteraad ook kan beschikken over alle relevante informatie. Transparantie wordt vaak met de mond beleden, maar in de praktijk blijkt het niet vanzelfsprekend te zijn. Vaak moet de raad het doen met een brief of voorstel van het college. Onderzoeksrapporten en evaluaties worden in wisselende mate met de raad gedeeld. Dat geldt ook voor interne verkenningen, analyses of voortgangsrapportages. Documenten die in lijn zijn met de ambities van het college worden gemakkelijk gedeeld, maar documenten die op risico's wijzen of die gebreken in de voortgang signaleren, zullen minder snel hun weg vinden naar de raad. Dit is in strijd met het basisprincipe achter de Wet openbaarheid van bestuur (Wob):

“Met publiek geld gefinancierde informatie behoort in beginsel ook voor het publiek toegankelijk te zijn.” De nieuwe Wet open overheid (Woo) bevat een inspanningsverplichting om ‘informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering naleving, handhaving en evaluatie actief openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is.’ Transparantie is overigens niet alleen een kwestie van toegang tot documenten. Het gaat ook om de vraag of raadsleden direct contact kunnen leggen met ambtenaren. In een deel van de gemeenten is dit de normale praktijk, maar in andere gemeenten lopen alle contacten nog steeds via de wethouder.

Samenvattend gaat het om:

- Afspraken maken over het ruimhartig delen van documenten
- Expliciteren van informatiecategorieën (evaluaties, voortgangsrapportages, ook kritische signalen en *early warnings*, etc.)
- Direct contact tussen raadsleden en ambtenaren mogelijk maken.

Rien Fraanje

Gemeenten moeten zonder fluit en grensrechters een wedstrijd leiden

De vraag naar goed bestuur en adequate controle en verantwoording is naar mijn smaak eerder normatief dan empirisch van aard. Dat maakt de vraag naar goed bestuur vooral een politieke kwestie waarover politieke strijd gevoerd moet worden.

Politieke partijen hebben tot taak om steun te verwerven voor hun visie op wat goed bestuur is en hoe zij het bestuur adequaat willen controleren. Uiteraard geldt daarbij dat de democratische rechtsstaat enkele principes van goed bestuur heeft neergelegd in kaders en spelregels die generieke waarde hebben en (grotendeels) onbetwist zijn.

Volgens onze rechtsstatelijke principes betekent goed bestuur onder meer dat macht niet is geconcentreerd, dat iedere macht een tegenmacht heeft of door een andere macht wordt gecontroleerd en kan worden gecorrigeerd, dat besluitvorming openbaar en transparant plaatsvindt en dat mensen eens in de zoveel tijd een eerdere keuze kunnen corrigeren door nieuwe vertegenwoordigers te kiezen.

Buiten de universele rechtsstatelijke kaders ben ik sceptisch over de mogelijkheden om goed bestuur en adequate controle en verantwoording volledig wetenschappelijk te objectiveren en daarmee toetsbaar te maken.

Dat die behoefte er is, begrijp ik wel. Zoals jullie zelf ook al in jullie notitie schrijven: er ligt een zorg aan ten grondslag of gemeenten de hun toebedeelde taken aankunnen en of zij er daarbij in slagen om democratische controle adequaat te organiseren. Die zorg lijkt me niet onterecht. Maar niet omdat gemeenten daarvoor onvoldoende geëquipeerd zouden zijn of de bestuurskracht missen om hun taken te vervullen.

Het probleem lijkt me eerder dat ze taken op hun bord hebben gekregen die zij in de huidige context en onder de huidige voorwaarden nooit en te nimmer naar tevredenheid kunnen vervullen. Het probleem daarbij zijn niet de gemeenten die de kwaliteit ontberen; het probleem is de ondoordachte taaktoewijzing en gebrekkige organisatie van een goede context om die taken op te pakken.

Afgelopen twintig jaar zijn taken gedecentraliseerd waarbij eigenlijk meteen impliciet werd gezegd dat gemeenten met hun huidige schaal die taken niet aankunnen. En dus bevatte menig wetsvoorstel die de decentralisatie van taken naar gemeenten voorstond een bepaling die gemeenten verplichtte om samen te werken met andere gemeenten bij de uitvoering van die taken of om een regionaal samenwerkingsverband te vormen. Het gevolg van deze wijze van decentraliseren is dat gemeenten niet kunnen voldoen aan de basale, rechtsstatelijke vereisten van adequate controle en verantwoording, en openbare en transparante besluitvorming. Regionale samenwerkingsverbanden die zijn georganiseerd volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen hebben geen duidelijke, publieke arena waar ze verantwoording kunnen afleggen over de uitgezette koers; gekozen gemeenteraadsleden kunnen niet goed controleren of de taken in de regio worden uitgevoerd volgens hun politieke visie op goed bestuur.

De wijze waarop we nu taken toedelen aan gemeenten is alsof we tegen een scheidsrechter zeggen: je moet een belangrijke wedstrijd leiden, zonder dat we hem een fluit, gele en rode kaart en grensrechters meegeven. En als naderhand blijkt dat de wedstrijd volledig uit de hand is gelopen en door fouten van de scheidsrechter oneerlijk is verlopen, dan zeggen we:

we maken ons zorgen of scheidsrechters hun taak wel aankunnen. Ze lijken niet in staat het eerlijke verloop van een wedstrijd te controleren. Daarom hebben we objectieve en wetenschappelijk te onderzoeken criteria nodig wat het betekent om een goede scheidsrechter te zijn.

Het meest vreemde aan deze situatie is dat ons bestuurlijke stelsel zo is gebouwd dat voor taken waarvan we vinden dat gemeenten die vanwege hun kleinere schaal en draagkracht niet aankunnen provincies bestaan als eigenstandige en democratisch georganiseerde bestuurslaag. Maar opmerkelijk genoeg zijn die de afgelopen decennia bij de toedeling van taken niet of nauwelijks in het vizier geweest. Om raadselachtige redenen zijn provincies structureel en consequent overgeslagen bij de herverdeling van taken zoals we die afgelopen twintig jaar hebben gezien.

Kortom: de vraag naar de staat van controle en verantwoording in het lokaal bestuur is relevant. We weten dat het lokaal bestuur nu niet in staat is om aan basale staatsrechtelijke vereisten van goede verantwoording en controle te voldoen.

Maar: dat komt niet omdat gemeenten daarvoor niet voldoende zijn toegerust of om dat ze de bestuurskracht daarvoor ontberen. Daarom helpt het niet om te zoeken naar wetenschappelijk te objectiveren en onderzoeken criteria en normen om aan te tonen dat gemeenten hun taak niet aankunnen. Het werkelijke probleem zijn de context en randvoorwaarden waarbinnen gemeenten worden opgedragen hun taken uit te voeren en de wijze waarop de provincies als het logische alternatief om taken op te pakken worden gepasseerd.

Marieke van Genugten

Controle en verantwoording in het lokaal bestuur vraagt om nabijheid tot organisaties op afstand

In de discussie over goede controle en verantwoording in het lokaal bestuur is het allereerst goed om vast te stellen dat het hier om de relatie tussen gemeenteraden enerzijds en uitvoerende macht anderzijds gaat. Uitvoerende macht is een simpele aanduiding voor een veelheid aan actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van gemeentelijke taken en beleid en die daarmee de complexiteit van deze relatie enigszins verhult. Het gaat hierbij immers niet alleen om het college van B&W en de ambtenaren binnen de eigen gemeentelijke organisatie, maar in sterke en toenemende mate om organisaties die op afstand staan van gemeenten, zoals publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen, private partijen en non-profitinstellingen als onderwijs-, welzijn- en zorginstellingen, waaraan de uitvoering van gemeentelijke taken en beleid is op- of overgedragen of uitbesteed.

Dat betekent dat het niet altijd om een een-op-een-relatie gaat tussen een principaal (in dit geval de gemeenteraad) en een agent, het college van B&W, maar om een gelaagde relatie waarin het college van B&W tevens als principaal optreedt van de organisatie die daadwerkelijk de taak uitvoert (de agent). Die gelaagdheid heeft consequenties voor de mogelijkheden van de gemeenteraad om controle uit te oefenen.

Formeel vindt controle namelijk plaats via het college van B&W, dat daarmee als belangrijke schakel fungeert voor de gemeenteraad om controle uit te kunnen oefenen op de uitvoering. Als uiteindelijke principaal zou de gemeenteraad echter ook een directere relatie kunnen aangaan met de organisatie die belast is met de uitvoering. Hier kom ik later op terug.

Maar eerst, hoe kunnen goede controle en verantwoording vormkrijgen, even los van hoe de relatie er precies uitziet? Twee benaderingen van de relatie tussen een principaal en agent kunnen hier inzicht bieden: **het principaal-agentmodel en het stewardshipmodel** (Davis, Schoorman & Donaldson 1997). Gewoonlijk wordt het principaal-agentmodel gehanteerd. Dit is een economische benadering die ervan uitgaat dat principaal en agent ieder eigen belangen hebben en dat die belangen niet samenvallen omdat ieder zijn eigen nut wil maximaliseren. Daarnaast is de assumptie dat er een informatieasymmetrie bestaat tussen principaal en agent. Om met die divergentie in doelen en informatieachterstand om te gaan, is het van belang voor de principaal om het gedrag en de resultaten van de agent te monitoren. Hiervoor is het nodig om heldere doelen te formuleren met daarvan afgeleide prestatie-indicatoren, deze vast te leggen in gedetailleerd vormgegeven afspraken of contracten en een monitorings- en evaluatiesysteem in te richten.

De tweede benadering, **het stewardshipmodel**, doet meer recht aan het feit dat (semi-)publieke actoren niet gedreven worden door eigen belang, maar een collectief of publiek doel nastreven. Ook in dit model wordt ervan uitgegaan dat sprake is van informatieasymmetrie, maar het uitgangspunt dat de belangen of doelen van principaal en agent in hoge mate samenvallen, betekent dat op een andere manier vorm kan, of zelfs moet, worden gegeven aan controle en verantwoording. Namelijk, op basis van vertrouwen en het geven van verantwoordelijkheid, door gezamenlijk doelen te formuleren en daarvan afgeleide afspraken op hoofdlijnen te maken en manieren van rapporteren over resultaten te ontwikkelen. Hierin staat kortom onderlinge uitwisseling en gesprek centraal vanuit de gedachte dat principaal en agent dezelfde doelen nastreven.

In de praktijk is controle en verantwoording vaak gestoeld op principes van het eerste model, terwijl het heel zinvol zou zijn, gezien vanuit de publieke context en de complexiteit van taken om controle en verantwoording meer of aanvullend op basis van het tweede model in te richten (Van Thiel 2020). Het probleem met het eerste model is namelijk dat je heel heldere doelen nodig hebt die te vertalen zijn in meetbare prestatie-indicatoren. Dat is vaak niet zo eenvoudig. Doelen zijn vooraf niet altijd goed te formuleren (of onderhevig aan verandering). Ook zijn veel doelen niet goed te operationaliseren en te verifiëren, en dat betekent dat de prestatie-indicatoren die wel worden opgesteld vaak geen goede weergave bieden van de mate van doelbereiking of dat noodgedwongen wordt uitgeweken naar allerlei input-indicatoren die ervoor zorgen dat gemeenteraden vooral informatie krijgen over bedrijfsvoering (Voorn & Van Genugten, in review), terwijl die vanuit hun rol en verantwoordelijkheid als principaal helemaal niet zo interessant is. Bovendien gaat het eerste model uit van wantrouwen, terwijl dit heel demotiverend kan werken voor organisaties die een gezamenlijk (publiek) doel voor ogen hebben en graag willen laten zien in welke mate en hoe zij dit bereiken (Voorn & Van Genugten, in review). Deze wijze van controle en verantwoording doet hieraan onvoldoende recht.

Door de controle- en verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en uitvoerende macht meer volgens het stewardshipmodel in te richten, kan meer recht worden gedaan aan de kenmerken van gemeentelijke taken en beleid en de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering daarvan. Daarbij worden doelen meer in gezamenlijkheid geformuleerd en regelmatig onderschreven of herijkt. Dit gebeurt in zekere mate al bij de vorming van collegeakkoorden, maar hierin wordt de uitvoering op afstand lang niet altijd meegenomen.

Daarnaast wordt niet alleen op basis van meetbare indicatoren over resultaten gesproken, maar ook op een andere manier inzicht verkregen en geëvalueerd. Dat kan bijvoorbeeld door als gemeenteraad het oor te luisteren te leggen bij de eigen inwoners (de uiteindelijke afnemers), door benchmarks en informatie van andere toezichthouders te gebruiken, en door directer contact te onderhouden met organisaties op afstand. Deze inrichting van de controle- en verantwoordingsrelatie kost tijd en die hebben gemeenteraadsleden slechts beperkt. In de werkverdeling die binnen sommige gemeenteraden al wordt toegepast ten aanzien van verbonden partijen (bv. raadsrapporteurs, agendacommissies) zou dit echter goed kunnen passen. Daarnaast zou per (raads)periode ook een selectie van organisaties/taken op deze manier onder de loep kunnen worden genomen.

Een goede controle- en verantwoordingsrelatie vraagt samenvattend om een zekere nabijheid, ook tot organisaties die op afstand van de gemeente(raad) staan, zodat echt zicht ontstaat op resultaten en er niet alleen aandacht is als er financiële problemen ontstaan of als er echt iets misgaat.

Gerrit Hagelstein

Alles vraagt controle, maar controle is ook niet alles

De organisatie van ons openbaar bestuur is gebaseerd op geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Wantrouwen tussen overheid en burger en wantrouwen tussen bestuursorganen onderling. Daarom zijn controlemechanismen ontworpen en worden toegepast. Ook in het decentraal bestuur. Hele volksstammen worden er mee aan het werk gehouden. Dat is eigenlijk jammer, want het ware beter als de tijd en energie van al die controleurs gestoken zou kunnen worden in meer creatieve en productieve zaken. Dat is echter niet eenvoudig terug te draaien of te veranderen. En daarmee vormt het een kader waar we mee te maken hebben als we "de staat van controle en verantwoording in het lokaal bestuur" in beeld brengen. Waar het gaat om 'vertrouwen' zijn er veel tegeltjeswijsheden in omloop. De meeste zijn waar.

Slimme jongens hebben er zelfs een reclame mee bedacht:

"Vertrouwen is goed, is beter".

Er zijn veel soorten van controle en verantwoording. Van heel technische controle tot en met politieke controle. De verantwoordingspraktijken zijn zo mogelijk nog gevarieerder. In de praktijk van het openbaar bestuur worden bijna alle vormen gebruikt, ook door elkaar heen.

Die van de politieke controle is het meest ongrijpbaar omdat daarbij veel interpretatie en subjectiviteit komt kijken. Dat maakt ook dat iedereen daaraan mee kan doen en zich als deskundige kan opwerpen. Wetenschappelijke kennis en ook andere uitkomsten van controle zijn tegenwoordig, helaas, ook niet meer dan een mening. Naast de boodschap zelf (de uitkomsten van een vorm van controle) is het vooral de boodschapper zelf (degene die de controle uitvoert) en diens gezag, die het

effect van controle bepalen. En laat ik ook de machtsfactor niet vergeten te noemen.

In deze bijdrage wil ik mij beperken tot het bespreken van twee observaties, een breuklijn en een breekpunt, over dit onderwerp met betrekking tot het lokaal bestuur. Observaties op basis van mijn bestaan als wetenschapper en sinds 20 jaar ook als practitioner in het openbaar bestuur.

Breuklijn: het onderscheid coalitie-oppositie

Eén van de aannames in het functioneren van de lokale politiek is dat politici in hun controle op het bestuur, of individuele bestuurders, zich laten leiden door kennis. Kennis voortkomend uit onderzoeken, audits, het accountantsrapport, rekenkamerrapporten etc. Niets is minder waar. Deze kennis zal ongetwijfeld een rol spelen, maar in de uiteindelijke afweging wat de consequenties zullen of moeten zijn van de controle spelen andere zaken een rol. Ligt een wethouder van mijn partij of van de coalitie onder vuur? Dan is de politieke afweging opeens een heel andere. De opbrengst uit verantwoordingsrapportages wordt dan vaak "bijgebogen" naar de politiek gewenste uitkomst. Zo gaat het al jaren en zo zal het ook nog wel een tijdje doorgaan. Tenminste zo lang volksvertegenwoordigende organen hierin het laatste woord hebben. Er is vertrouwen in het college of een wethouder tenzij het tegendeel expliciet blijkt. Zouden andere "beoordelaars" het voor het zeggen krijgen, zoals inwoners of doelgroepen, dan kon de uitkomst wel eens heel anders, en mogelijk objectiever, zijn. Met regelmaat word ik weer verrast door fracties die in hun oppositiestatus op alle punten de messen slepen, maar als coalitiefracties hun wethouder door dik en dun steunen. Ook al staan alle verantwoordingssignalen voor wat betreft die - in dit

geval hun - wethouder op rood. Het deelnemen aan een coalitie verlamt veel fracties in hun democratisch functioneren en lijkt veel kritisch vermogen weg te zuigen. De gevoelde plicht om ten koste alles de eigen wethouder boven water te houden weegt zwaarder dan de plicht een bijdrage te leveren aan de controlerende taak van de gemeenteraad.

In dit opzicht is de huidige invulling van het dualisme mislukt, misschien beter: nog niet gelukt. Want waar de gemeenteraad wordt geacht een eigenstandige positie in te nemen, wordt deze positie door het politieke onderscheid tussen coalitie en oppositie op allerlei manieren, net als voor de dualisering van 2002, op allerlei manieren gefrustreerd. Tel daarbij op de onbedwingbare neiging van (nieuwe) wethouders om controle te willen hebben (dit is dus een andere vorm van controle dan voorgaand beschreven), dan laat het zich eenvoudig verklaren dat in veel gemeenten het duale bestel zich gebrekkig heeft ontwikkeld.

De oplossing is simpel. Als raadsfracties losser komen te staan van de wethouders, en dus ook hun eigen wethouder, kunnen ze deze ook zakelijker beoordelen. Dus niet op basis van partijpolitieke binding en emoties, maar op basis van resultaten. Dat vraagt dat wethouders op basis van kwaliteit en niet op basis van partijpolitieke herkomst worden benoemd. Het doorsnijden van deze band haalt de kramp weg die je nu bij veel coalitiefracties ziet en die soms tot tenenkrommende verdedigingsretoriek leidt.

Je bent dan ook meteen af van het non-interventie beginsel, dat wordt gepraktiseerd bij de voordracht van kandidaat-wethouders door fracties: als jullie je niet bemoeien met onze kandidaat, doen wij dat niet met die van jullie. Het resultaat daarvan nu is een gemiste kans om de kwaliteit

van het college team op een hoger niveau te krijgen. En ook een gemiste kans van de gemeenteraad om aan de voorkant daarin een sturende rol te spelen.

Ik vind het de moeite waard na te denken over de vraag hoe de raad aan de voorkant een betere rol kan spelen bij de beoordeling van kandidaat-wethouders in het licht van de resultaten die de raad wil nastreven en de kwaliteiten die daarbij horen. Dit ongeveer conform de procedure zoals die door het Europees Parlement voor leden van de Europese Commissie wordt gevolgd.

Daarmee creëren we een uitgangspunt voor de betere werking van het systeem van publieke controle en verantwoording op lokaal niveau. Het draagt bij aan een beter evenwicht tussen de volksvertegenwoordigende en de uitvoerende macht, de zogenaamde *checks and balances*. Criticasters hoor ik al zeggen dat daarmee de wortel uit het lokaal bestuur wordt betrokken. Want je krijgt zo wethouders in de vorm van interim-managers die gedurende 4 jaar, als ze dat gegeven is, een beleidsprogramma komen uitvoeren.

Het goede nieuws is: zulke wethouders zijn er al lang. Er zijn steeds meer wethouders van buiten, die op grond van kwaliteiten en een frisse blik, hun bestuursaandeel in een gemeente komen leveren. Met vaak meer professionele kwaliteiten dan lokale opbloeiërs. En die lokale worteling en draagvlak daar valt goed aan te werken. Juist ook het niet deel uitmaken van allerlei lokale netwerken kan zulke wethouders een betere positie verschaffen zijn bestuurlijk werk goed te doen. En als bijvangst kan het ook bijdragen aan de politieke en maatschappelijke profilering van de gemeenteraad.

Breekpunt: geen *joined forces*

Een andere observatie met betrekking tot de huidige controle is dat er wel heel veel controleurs, in brede zin, actief zijn op het gemeentelijke erf. Zelfs zoveel dat er een zekere onverschilligheid lijkt te ontstaan met betrekking tot al die controleresultaten. Het maakt dan niet meer uit of je door de hond of de kat gebeten wordt. Ik som ze even op: de provincie, het rijk, inspecties, benchmarks door onderzoeksinstanties, de pers en andere media, inwoners, de lokale rekenkamer, de accountant e.a. Tel daar nog eens bij de controleurs die ook nog bij of via de verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen e.a.) actief zijn, dan wordt duidelijk dat er geen sprake is van *joined forces*. En met de introductie van het begrip 'horizontaal toezicht' is het systeem er niet veel duidelijker op geworden. Toezicht en controle lijken vaak door elkaar te lopen met competentiediscussies als gevolg. Met name op het gebied van de ruimtelijke ordening en -inrichting zie ik daar de gevolgen van.

Het openbaar bestuur wordt geacht doelmatig te werken maar het vandaag de dag opgetuigde controle-instrumentarium voldoet daar niet aan. Met als gevolg dat veel activiteiten/controleurs langs elkaar heen lopen en werken, resultaten tegenstrijdig zijn etc. Waardoor de gecontroleerde, van het gemeentebestuur is dat dan als regel het college, al dan niet murw gebeukt, toch vaak zijn eigen gangetje gaat. Als reactie daarop hebben veel gemeenteraden vervolgens nog weer hun eigen aanscherpingen bedacht en in werking gezet: *fact finding* procedures, de methode-Duisenberg, raadsrapporteurs, onderzoekcommissies, visitatieprocedures, benchmarks, kadernotities van gemeenschappelijke regelingen en dan mis ik er mogelijk nog een aantal. Daarmee is vaak niet duidelijk is wat er dan precies politiek en bestuurlijk relevant is, wat de doorwerking is en de uiteindelijke effecten ervan zijn.

Het gevolg is *cherry picking*, iedereen haalt er uit wat hem goed past. En dat is niet de bedoeling van adequate controle op het lokaal niveau.

Meer is niet altijd beter, zeker niet in het geval van controle. Als griffier probeer ik voor de raad het overzicht te houden, het grote aantal controleboodschappen bij elkaar te houden, te interpreteren en hanteerbaar te maken. Best veel werk en niet het leukste om te doen. Te meer omdat veel politici er niet van houden controleresultaten te lezen en te gebruiken om gefundeerd te kunnen terugkijken. Ze kijken veel liever vooruit. Dat is onderdeel van de politieke logica. Dat verklaart ook waarom de behandeling van de jaarrekening, bij uitstek het document waarin de resultaten (beter nog: effecten) van beleid en de financiële middelen bij elkaar komen, vaak een verplicht nummertje is. De wijze waarop in een gemeente de jaarrekening wordt behandeld zegt veel over de verantwoordingscultuur in zo'n gemeente.

Wat helpt hier dan? Ik zeg vooral: meer *joined forces*, te beginnen met overzicht en afstemming, en vervolgens minder maar betere controle. Dat zal de doorwerking en effectiviteit van controle-activiteiten ten goede komen. En als fracties dan niet direct een politiek frame over de resultaten gooien, dan zou dit een democratisch lichtpunt kunnen zijn. Want alles is politiek, maar politiek is ook niet alles. En dat geldt mutatis mutandi ook voor de controle en verantwoording in het lokaal bestuur.

Michiel Herweijer

Controle op de beleids- uitvoering door de gemeenteraad

Het rijk heeft de nodige taken in medebewind opgedragen aan gemeenten. De gemeenten zelf zijn gegroeid in omvang: zowel in inwonertal, grondgebied als ook in financieel beslag (mede als gevolg van voortgaande herindeling).

Mijn centrale stelling is dat de raad zijn controletaak alleen dan goed kan uitoefenen wanneer de raad op het betreffende deelterrein met regelmaat wordt gevoed met betrouwbare uitvoeringsinformatie en wanneer de raad ook met een zekere regelmaat wordt uitgedaagd om ten aanzien van deze informatie bindende besluiten te nemen zodat zij deze informatie ook echt ter kennis moet nemen.

Het zicht op de uitvoering van beleid door gemeenten is zeker niet toegenomen omdat de rijksinspectietaken in sterke mate zijn verminderd. Een markante stap was de ontmanteling van het Ministerie van VROM en de integratie van de VROM-inspectie in de ILT. Het voormalige ministerie van VROM hield indertijd de vinger aan de pols van de decentrale ruimtelijke ordening. In het regeerakkoord van Rutte I werd weliswaar de verwachting uitgesproken dat de provincies het gat in het ruimtelijk toezicht dat was ontstaan aan de opheffing van de VROM-inspectie zouden gaan opvullen. Maar uit provinciaal rekenkameronderzoek (bijvoorbeeld Noordelijke Rekenkamer 2016 en diverse proefschriften Universiteit Utrecht, sectie ruimtelijk ordeningsrecht) komt duidelijk naar voren dat de provincies deze taak niet hebben opgepakt. Provincies beperken zich angstvallig tot het behartigen van het eng gedefinieerde provinciale belang (in de zin van de WRO).

Verder is heel veel gemeentelijk beleid uitbesteed aan niet-gemeentelijke organisaties. We kunnen dan denken aan de Omgevingsdiensten, de Veiligheidsregio's, maar natuurlijk ook aan de inkoopcentrales die de gemeentelijke jeugdzorg weer uitbesteden aan honderden particuliere jeugdzorgaanbieders. Een sterker gefragmenteerd uitvoeringsveld.

Diverse auteurs hebben geconstateerd dat het overgrote deel van de gemeentelijke uitvoering plaatsvindt buiten het gemeentehuis. De OECD constateerde in haar meest recente *Government at One Glance* dat Nederland het verst is gegaan van alle OECD-landen (dus inclusief VK, Nieuw-Zeeland en VS) met het uitbesteden van publieke taken aan private organisaties. Niet voor niets beschouwen veel gemeentebestuurders zichzelf als 'regisseurs'. Maar in hoeverre ze nog controle hebben op de feitelijke uitvoering blijft natuurlijk wel een spannende en empirische vraag. Wel zijn ze min of meer gedwongen om te pretenderen (veeleer te bezweren) dat ze nog wel in control zijn over het versplinterde uitvoeringsnetwerk dat ze meestal maar heel beperkt overzien.

Conclusie 1

Er is zeker alle reden om aandacht te besteden aan de staat van de beleidsuitvoering door het lokaal bestuur. Veel burgers zijn van deze lokale dienstverlening afhankelijk. Het kost veel geld. Omdat het rijk deze taken aan de gemeente heeft toevertrouwd zijn de raadsleden de eerste controleur.

Nota bene: De ministeries van OCW en VWS blijven de uitvoering in hun domein overigens gewoon rechtstreeks controleren. De Onderwijsinspectie controleert gewoon de scholen en onderwijsinstellingen, ook als de gemeente daar als bestuur tussengeschied is.

En ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd controleert nog gewoon of jeugdzorgaanbieders wel over de gewenste diploma's en faciliteiten beschikt, ook wanneer de gemeenten de geleverde jeugdzorg inkopen. Soms wordt op last van de inspectie een jeugdzorginstelling gesloten omdat deze vergunninghouder aantoonbaar niet aan de vereisten voldoet. Het valt deze rijksinspecties niet moeilijk om effectief toezicht uit te oefenen op een private partij, Dus in deze twee sectoren is er nog wel sprake van een toezicht op de feitelijke uitvoering (en het feitelijke klant-contact). Dus het kan nog wel.

In september 2020 verscheen aan de Radboud Universiteit het proefschrift van Ronald Vuijk over de beoordeling van het functioneren van de wethouder financiën tijdens de crisisjaren 2010-2014 door de leden van de gemeenteraad. De door de raad benoemde wethouder financiën moet zich verantwoorden richting de gemeenteraad. De raad beoordeelt de aangeboden begroting en keurt deze al dan niet met amendementen goed. De raad beoordeelt ook elk jaar de jaarrekening en stelt deze vast. Er is een duidelijk regelwerk: het BBV, de Gemeentewet. De accountant voorziet de aan de raad aangeboden jaarrekening van een verklaring omtrent de getrouwheid van de cijfers. Het provinciale toezicht zorgt dat de begroting steeds tijdig aan de raadsleden wordt voorgelegd en dat er een serieuze poging wordt gedaan om een sluitende begroting aan de raad voor te leggen. Over het algemeen wordt de ambtelijk staf, de afdeling financiën, gerekend tot de kerntaken van de gemeente en is er op de formatie van deze stafafdeling de laatste tien jaar niet beknibbeld. Een boel informatie en aan de raad wordt ook nog eens gevraagd om een beslissing te nemen. Traditioneel is er veel politieke en publicitaire aandacht voor een voorstel de OZB te verhogen dan wel te verlagen.

Hoewel de gemeenteraad een vorm van lekenbestuur is en het een uitzondering is dat de raadsleden een achtergrond in de financiële beroepen hebben, wordt er toch op een min of meer verantwoorde manier een begroting vastgesteld en gediscussieerd (tegenwoordig vooral aan de hand van de voorjaarsnota) over afwijkingen tussen begroting en realisatie (wat vervolgens ook ter sprake komt bij de te vast te stellen jaarrekening).

Natuurlijk zijn er kleinere gebreken in de wijze waarop de gemeenteraad zijn financiële controle uitoefent. De laatste vijf jaar is gebleken dat de gemeenteraden nog steeds geen greep hebben op de uitgaven voor de jeugdzorg. Wel weten de raadsleden nu dat de jeugdzorg gezamenlijk met andere gemeenten wordt ingekocht. Maar de greep op de indicatiestelling (de toegang tot de zorg) en de greep op de facturering (alleen betalen voor werkelijk benodigde zorg en het weigeren om zorglasten te betalen die onnodig zijn) is nog niet geslaagd. Maar – en dat is het positieve – er wordt aan gewerkt om deze open-eind-regeling te beheersen.

Conclusie 2

De raadsleden beschikken dankzij diverse hulptroepen (afdeling financiën, accountant, provincie, rekenkamer, BBV) over toereikende informatie om het in begroting en rekening neergelegde financiële beleid te beoordelen. Dit geldt in feite ook voor de in medebewind uitgevoerde taken (jeugdzorg, participatiewet, Wmo, onderwijs, etc.).

Maar hoe zit het nu met de controle van de gemeenteraad op het ruimtelijke beleid van de gemeente? Laten we vaststellen dat de meeste afdelingen ruimtelijke ordening bij gemeenten kampen met moeilijk vervulbare vacatures.

Laten we ook maar vaststellen dat niet alleen het coördinerend ministerie VROM tien jaar geleden werd opgeheven maar dat ook het wettelijk kader in het ongerede werd gebracht. Al meer dan vier jaar, een complete kabinetsperiode, hangt de nog steeds niet ingevoerde en nog steeds niet adequaat gedigitaliseerde Omgevingswet boven de markt. De in 2013 ingevoerde omgevingsdiensten zouden het ruimtelijke toezicht en de vergunningverlening hebben moeten versterken. Maar als buiten de gemeenten geplaatste overheidsorganisaties zijn zij voorwerp geworden van forse bezuiniging. Gemeenten klagen er over dat de omgevingsdiensten traag adviseren en geplande controles niet uitvoeren. Gemeenteraadsleden zouden officieel jaarlijks een handhavingsprogramma moeten krijgen, maar in veel gevallen komt het daar niet van. Al eerder werd geconstateerd dat het provinciale planologische toezicht in 2008 werd afgeschaft. Ondertussen nemen gemeentebesturen wel aan de lopende band ruimtelijk bindende beslissingen: megastallen, datacenters, windturbineparken, velden met zonnepanelen, distributiecentra in de vorm van schoenendozen, wegverbreding. Het ambtelijk apparaat en het college beschikken niet langer over een actueel planstelsel, vergunningenbeleid en handhavingsstrategie om daarover een gedegen ruimtelijke discussie met de raad te kunnen voeren. Ondertussen hebben de gemeenteraden onder druk ja moeten zeggen tegen de Regionale Energie Strategie. Wat de Regionale Energie Strategie betekent in het kader van het planologisch stelsel van de nog niet ingevoerde Omgevingswet is nog steeds onduidelijk.

Conclusie 3

Omdat er geen adequate informatiestroom meer bestaat richting de gemeenteraad (actualisering omgevingsvisies) kunnen de leden van de gemeenteraad geen adequate controle meer uitoefenen op de ruimtelijke ontwikkelingen in hun gemeente. Hoewel we dagelijks in de fysieke ruimte kunnen zien wat er mis gaat, dringt dit nog maar heel langzaam door tot de gemeenteraadsleden en tot politiek Den Haag.

De afgelopen jaren werd veel waarde gehecht aan uitgesproken intenties, aan niet-bindende akkoorden en aan het betrekken van vele, pluriforme actoren. Op deze manier is de verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitvoering op vakkundige wijze weggeorganiseerd. De kloof tussen pretenties en realisaties werd steeds minder goed zichtbaar doordat de uitvoering is versplinterd. Bovendien is het tussen overheden onderling not done om elkaar aan te spreken op resultaat.

Toch verschijnen er om de zoveel tijd harde feitelijke rapportages over de mate waarin Nederland erin is geslaagd om bijvoorbeeld de 2020-doelstelling van 14% duurzame energie te halen. Helaas wijzen de feiten dan uit dat intenties en akkoorden niet genoeg zijn. Hoewel de ronkende convenanten en akkoorden tijdelijk natuurlijk wel pacificerend en verhullend hebben gewerkt.

Indien diverse ministers toch hun systeemverantwoordelijkheid serieus moeten nemen (wellicht door verplichtingen vanuit Brussel) dan zit er niets anders op dan de rijksinspecties nieuw leven in te blazen en niet alleen strikte controles uit te voeren bij particuliere scholen, ziekenhuizen en zorgaanbieders maar ook weer bij gemeenten, provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden.

Dit meer strikte toezicht zal ook de kennis aanleveren op grond waarvan het sectorbeleid kan worden aangepast. De huidige vrijwillige benchmarks zijn niet representatief en laten meestal het meest positieve deel van de frequentieverdeling zien. Eigenlijk zijn het *beauty contests*. Dus er is beslist werk aan de winkel. Wellicht ook voor de Algemene Rekenkamer.

Conclusie 4

Het toezicht van de systeemverantwoordelijke ministeries zou zich weer meer moet gaan richten op prestaties en effecten en minder op intenties, afspraken, netwerken en proceskenmerken.

Tenslotte

De gemeenteraad dient het college van B&W te controleren en zo ook: het ambtelijk apparaat en de uitvoering door de samenwerkingsverbanden en de ingehuurde particuliere aanbieders. Dat is niet eenvoudig. De lokale rekenkamers zouden daarbij kunnen helpen. Proberen ze ook wel. Ook de raadsleden moeten zich echter verantwoorden: maar dan richting de inwoners die hen hebben gekozen. Op dit moment zijn er nog geen moderne en geïnstitutionaliseerde vormen waarop raadsleden over hun controle op het collegebeleid verantwoording afleggen aan de kiezers (soms wel aan de paar overgebleven actieve leden van hun politieke partij in een vergaderzaaltje). Indien er procedures worden ontwikkeld waarbij raadsleden met enige regelmaat via open algemene sociale media verantwoording aan de kiezers zouden afleggen over hun controle over de feitelijke dienstverlening die de burgers ontvangen, zou het kunnen dat er meer raadsleden ook hun volksvertegenwoordigende taak serieus gaan nemen en zich zo gaan ontpoppen tot heuse lokale Peter Omzigten.

Johan de Kruijf
**De controlerende raad:
in de herhaling toont
zich de meester**

Anders dan in veel andere organisaties in het publiek domein bestaat de gemeenteraad (en PS c.q. het algemeen bestuur van waterschappen ook) uit een lekenbestuur. Dat is enerzijds de noodzakelijke charme van het stelsel omdat zo elke burger met passief kiesrecht in de gelegenheid is zich kandidaat te stellen en te participeren in het gemeentebestuur. Anderzijds is het ook een zwakte in het stelsel.

Raadsleden voeren hun taak in hun 'vrije' tijd uit en hebben niet de kennis op het niveau van professionals. Dat betekent dat een raadslid met beperkte middelen het complexe takenpakket van een gemeente moet doorgronden. Daarbij maakt het niet wezenlijk uit of dat nu gaat om een kleine gemeente waar veel taken zijn uitbesteed of een grote gemeente met een complex apparaat waar een raadslid ook niet of nauwelijks zicht op heeft. Tegelijkertijd zijn raadsleden vanuit het perspectief van volksvertegenwoordiger ook degenen die signalen uit de samenleving kunnen oppakken en die vraagstukken bestuurlijk kunnen agenderen.

De genoemde beperkingen in hun controlerende taak van raadsleden zijn niet zondermeer op te heffen, maar er zijn wel instrumenten denkbaar om raadsleden een sterkere positie te geven. Voor dat die aan de orde komen een paar algemene opmerkingen over verantwoording en politici. Schick (2002) wees onder andere op partij- en coalitiediscipline die sturing door de volksvertegenwoordiging op begrotingen bemoeilijkt. Min of meer tegelijkertijd schreef Behn (2002) over de beperkingen van prestatie management, onder andere omdat politici maar beperkt bereid zijn terug te kijken. Dat is terug te zien bij de vaak relatief beperkte aandacht voor jaarverantwoordingen, ook op lokaal niveau. De pogingen die het voormalig VVD-Kamerlid Duisenberg deed om een analysemethode te ontwikkelen waarin rapporteurs gestructureerd verantwoor-

dingen analyseren (van der Zwan, 2017) lijkt ook niet echt van de grond te komen. Een zwak punt van die analysemethode is dat te gemakkelijk is verondersteld dat inzet van middelen direct in een begrotingsjaar tot resultaten leidt. Voor veel beleid is dat twijfelachtig vanwege het lange termijn karakter ervan (Audette-Chapdelaine, 2016: 456) en ook wanneer beleid pas laat in een begrotingsjaar tot uitvoering komt waardoor onderbesteding dreigt.

Recent schreef de Raad van State een ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid waarin, naast de complexe bestuurlijke structuur die tot andere verantwoordingsregimes zou moeten leiden, het thema van incident-gedreven verantwoording is vermeld (Raad van State, 2020: 6, 40). Kamerleden, maar waarschijnlijk ook raadsleden hebben relatief veel aandacht voor incidenten in de uitvoering en laten de grote lijnen van de verantwoording lopen. Het zou zo maar kunnen dat de moeizame coalitievorming en dien ten gevolge het handhaven van coalitiediscipline, ook bij gemeenten, mede aanleiding is voor volksvertegenwoordigers om aandacht te vragen voor incidenten.

Terug naar het vraagstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad. Uit onderzoek naar sturing en verantwoording door gemeenteraden op verbonden partijen blijkt dat het terugkoppelingsmechanisme over geleverde maatschappelijke toegevoegde waarde – of dat nu kwalitatief of kwantitatief is – in het algemeen niet goed werkt (De Kruijf, 2019).

In dat onderzoek zijn overigens ook voorbeelden te vinden van gemeenten die met een gestructureerde aanpak wel er in slagen raadsleden goed te informeren. Tegelijkertijd zijn er signalen dat door de wisseling van gemeenteraadsleden door de tijd heen er binnen de gemeenteraad weinig borging van kennis is (ibid., 37).

Dit soort signalen roept vragen op of het niet mogelijk zou zijn om bij belangrijke beleidsdocumenten telkens te herhalen welke sturingsruimte er voor de gemeenteraad is, welke partij de uitvoering ter hand neemt en wat het algemene oordeel over die partij is alsmede wanneer effecten van beleid kunnen worden verwacht.

Dat kan er wellicht ook toe bijdragen dat haalbaarheid van beleidsdoelstellingen scherper in beeld komt (Brorström & Norbäck, 2020: 664-665). Op rijksniveau is het concept 'Verantwoord begroten' een poging om de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid te duiden, maar eigenlijk zou het er over moeten gaan waar de volksvertegenwoordiging inhoudelijk op kan sturen. Dat vraagt, vertaald naar lokaal niveau, een analyse van het karakter van de taken die de gemeente uitvoert en eventueel de financiële vrijheidsgraden die daarbij horen.

Gemeenten voeren deels taken in autonomie en deels in medebewind uit. Dat onderscheid is voor de kaderstellende rol van gemeenteraden van belang, maar onvoldoende om de taakuitvoering door het college van B&W te doorgronden. Om te beginnen de medebewind-taken. In de kern zijn de medebewind-taken anno 2020 gereduceerd tot taken in het sociaal domein.

Voor de bijstand geldt dat die zodanig is dichtgeregeld dat van kaderstelling door de gemeenteraad geen sprake kan zijn, zoals recentelijk ook bleek bij terugvordering van bijstand door de gemeente Wijdmeren (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2020Z25848). Op het gebied van werkgelegenheid voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt is

er wat meer ruimte en ook bij armoedebeleid zijn keuzes te maken. Voor WMO en Jeugdzorg lijkt er keuzevrijheid te zijn, maar beperkingen van rijkswege (geen inkomenspolitiek) en jurisprudentie die neigt naar gelijke in plaats van gelijkwaardige behandeling (Raad voor het openbaar bestuur, 2019: 19) roepen op zijn minst de vraag op of die keuzevrijheid er wel is. Voeg daaraan toe dat schaal van gemeenten er in het bijzonder voor het sociaal domein toe noopt om samen te werken met de bureaus en dus compromissen te sluiten, dan resteert voor raadsleden pessimistisch gezegd niet veel meer dan incidentgedreven controle.

Taken die volgens de theorie in autonomie uit te voeren zijn, kennen evenwel ook hun beperkingen, bijvoorbeeld door gedwongen samenwerking (veiligheidsregio, omgevingsdienst). Enerzijds zijn hier onvermijdelijk compromissen nodig, anderzijds stelt artikel 3a van de Wet Veiligheidsregio's dat tenminste een keer in de vier jaar lokale doelen voor de brandweer ter besluitvorming voorliggen. Naar analogie is er in de verordeningen op ruimtelijk terrein ook ruimte voor lokale invulling. In de twee voorbeelden is ook een andere relevante dimensie zichtbaar: doelbereiking op korte of lange termijn. Daar waar een verordening direct effect heeft op aanvragen die daarna volgen, is doelbereiking voor een lokaal brandweerplan iets voor een periode van vier jaar. Tussentijds ligt het accent dan op trends in plaats van absolute oordelen over in een jaar geleverde maatschappelijke toegevoegde waarde. Zo iets vraagt toelichting richting de gemeenteraad, zeker wanneer een plan in een vorige raadsperiode is vastgesteld. In het bijzonder bij infrastructuur, vastgoed, economische ontwikkeling en grondexploitatie speelt het thema van lange termijn nadrukkelijk een rol en lijkt meer aandacht voor stuurbaarheid en interpretatie van de doelstellingen en de daaruit voortvloeiende verantwoording een thema te zijn (Brorström & Norbäck, 2020: 663).

Het laatste blok autonome taken van gemeenten is, mede onder druk van het open einde karakter van de medebewind taken, het meest kwetsbare deel van het gemeentelijke takenpakket, maar tegelijkertijd vaak voor de burgers het meest zichtbare. Middelen voor sport, cultuur, lokale veiligheid en onderwijs zijn in de regel sterk beïnvloedbaar op de korte termijn en lenen zich ook voor kwaliteitsbeoordeling op diezelfde korte termijn, ook als ze door andere partijen dan de gemeente zelf zijn uitgevoerd. Hier is verantwoording in de jaarcyclus goed mogelijk, zij het dat ook dan herhaling van informatie over uitvoerder en doelen wenselijk blijft.

Het kernpunt van dit betoog is dat het gegeven dat de gemeenteraad uit leken bestaat die regelmatig wisselen om bijzondere aandacht in de verantwoording vraagt. Herhaling van de context van een beleidsveld en de grenzen aan sturing op korte termijn verdienen veel meer aandacht. Verantwoording kan bovendien niet anders dan gedifferentieerd zijn omdat de maatschappelijke effecten van beleid in de tijd gespreid in beeld komen. Enigszins impliciet is ook aangegeven dat de kaderstelling door gemeenteraden wellicht ook meer aandacht verdient, maar daar is meer onderzoek voor nodig. Tot slot valt op te merken dat de kosten van de ambtelijke organisatie en politieke gevoeligheid van beleidsonderwerpen hier korthedshalve buiten beschouwing zijn gebleven, terwijl politieke gevoeligheid bijvoorbeeld rondom incident-gedreven vragen zeker een rol kan spelen.

Julien van Ostaaijen

Het belang van tegenmacht voor de lokale democratie¹⁷

'In collegevergaderingen zag Jos aan m'n gezicht dat ik het ergens niet mee eens was. Dan zei hij: 'Ik geloof dat er iemand even naar de wc moet.' Als ik dan terugkwam, waren ze toe aan het volgende agendapunt en lag er voor het vorige een unaniem collegebesluit (...) Tegenspraak werd al gauw gezien als een barst in de besluitvorming (...) Op den duur ga je je schikken in je rol (...) Je hebt er niets aan om er dwars voor te gaan liggen, dat kost je alleen maar je kop' (collega-wethouders blikken terug op hun omgang met Jos van Reij in zijn tijd als wethouder in Roermond).¹⁸

Wat tegenmacht is

Bij controle en verantwoording in het lokaal bestuur wordt doorgaans eerst aan de controle van het college van B&W door de gemeenteraad gedacht. Het goed functioneren van controle en verantwoording in het lokaal bestuur vereist echter veel meer dan dat.

De relatie tussen raad en college als controleur en gecontroleerde is onderdeel van een bredere politieke dynamiek van macht en tegenmacht. Een goed systeem van macht en tegenmacht voorkomt dat één bestuurslaag, organisatie of actor zijn wil te dominant kan doordrukken ten koste van anderen. Dat maakt tegenmacht essentieel voor een goed functionerende democratie, ook op lokaal niveau.

De ideeën over macht en tegenmacht zijn gebaseerd op het werk van Rosvallon en Keane die respectievelijk spreken over 'tegendemocratie' en 'monitordemocratie'.¹⁹ Beide auteurs beschrijven verschillende vormen van 'preventie, toezicht en jurering' om de machthebbers te controleren en in toom te houden. Onder die noemer vallen verschillende activiteiten, instrumenten en instituten, variërend van vormen van actief burgerschap en publieke opinie (waaronder polls, petitie's en uitingen via internet) tot meer institutionele vormen van tegenmacht, zoals media, commissies, denktanks, ombudsmannen, klachtencommissies, onderzoeksinstituten, oppositiepartijen en rechtbanken. Deze uitingen hebben met elkaar gemeen dat ze niet allemaal democratisch gelegitimeerd (hoeven te) zijn. Met andere woorden: niet alle vormen van tegenmacht hoeven direct door het volk gekozen te zijn om goed te functioneren en een nuttige rol in de lokale democratie te spelen. Democratie is meer dan door het volk gekozen instituties. Dat is ook waar 'democratie' in de begrippen tegendemocratie en monitordemocratie naar verwijst. In tegenstelling tot wat de naam suggereert, is tegendemocratie niet 'tegendemocratie'. De tegendemocratie en ook de monitordemocratie zijn door de controle en het in toom houden van machthebbers juist een aanvulling op representatieve en deliberatieve vormen van democratie.

Wat tegenmacht vereist

Wat mogelijk problematisch is bij het opzetten en onderhouden van een goed systeem van macht en tegenmacht is dat bestuurders en ambtenaren hier zelf voor verantwoordelijk zijn. En dat vereist behoorlijk wat (zelf)discipline. Bestuurders hebben relatief korte termijnen waarin ze zaken willen en moeten verwezenlijken en daar tot op zekere hoogte op afgerekend worden.

17. Deze bijdrage is gebaseerd op hoofdstuk zeven uit: Van Ostaaijen (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

18. H. Bekkers (2014). Wethouder met zwakke blaas. *Binnenlands Bestuur*, 27 november 2014.

19. P. Rosvallon (2008). *Counter-Democracy. Politics in an age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press. Keane, J. (2009) *The Life and Death of Democracy*. Londen: Simon & Schuster UK Ltd.

Het actief in stand houden van een cultuur en van instituties die dat mogelijk kunnen belemmeren, past daar niet altijd goed bij (zie bijvoorbeeld het lot van enkele bewust in slaap gesuste lokale rekenkamers). Toch is dat organiseren van tegenmacht net zo wezenlijk voor de kwaliteit van de lokale democratie als het organiseren van een goede verbinding tussen lokale samenleving en lokaal bestuur, de meer responsieve kant van de lokale democratie.

Een goede tegendemocratie vereist drie zaken:

- Een gedeelde cultuur en gedeelde waarden in de samenleving en vooral onder politici en ambtenaren dat (het waarborgen van) tegendemocratie en tegenmacht belangrijk is.
- Politici en ambtenaren die op basis daarvan kritisch zijn op hun eigen gedrag en dat van andere politici en ambtenaren.
- Politici en ambtenaren die op basis van die gedeelde waarden ook de meer institutionele vormen van tegenmacht ondersteunen.

Een adequaat systeem van macht en tegenmacht begint dus met cultuur en gedeelde waarden. Het tekstkader in het begin van deze bijdrage geeft aan dat er met die cultuur in het Roermondse stadhuis iets wezenlijks mis was. Het is daarbij belangrijk om te constateren dat daarvoor niet altijd wetten hoeven te worden overtreden. (Lokale) politici hebben voor wat betreft integriteit en tegendemocratie een voorbeeldfunctie die verder gaat dan het zich houden aan de wet en lokale regels.

De gemeenteraad die de aanstelling van een wethouder op papier wilde terugbrengen naar 95%, zodat zijn neveninkomsten niet gekort zouden worden op zijn salaris, houdt zich wellicht aan de wet, maar heeft van deze voorbeeldfunctie weinig begrepen.

Helaas zijn er meer van dit soort 'slechte voorbeelden'. De toenemende aandacht voor integriteit, zoals onder andere in de 'Handreiking integriteit politieke ambtsdragers' tot uiting komt, kan ambtenaren en politici helpen in wat wel en niet 'kan'. Maar uiteindelijk is het aan elke individuele politicus en ambtenaar dat in de praktijk waar te maken en te laten zien. Een positieve houding van ambtenaren en politici ten opzichte van tegenmacht moet vervolgens ook blijken uit de steun voor de meer institutionele vormen ervan. In de tabel hieronder is daar een overzicht van te zien. De institutionele vormen van tegenmacht zijn onderscheiden in de mate van afstand tot de politieke democratie. Zo zijn de interne ambtelijke controle en de controle van de gemeenteraad onlosmakelijk verbonden met de politieke democratie. In de rechterkolom staan de vormen van tegenmacht die in principe het verst van de politieke democratie verwijderd zijn, zoals tegenmacht vanuit de lokale samenleving en de media.

Daarnaast zijn er enkele tussenvormen. Dat zijn min of meer onafhankelijke instanties, maar wel met een stevige link met de politieke democratie, bijvoorbeeld omdat de politieke democratie over de benoeming van leden en de financiering gaat, zoals bij de lokale rekenkamer(functie). Het onderhouden van al deze vormen zijn van belang voor een goed systeem van macht en tegenmacht. De controle vanuit de gemeenteraad is daarvan een belangrijk onderdeel, maar staat daarbij niet alleen.

Enkele institutionele vormen van tegenmacht op lokaal niveau

Binnen de politieke democratie	Gerelateerd aan de politieke democratie	Min of meer los van de politieke democratie
Interne controle ambtelijke organisatie Functioneringsgesprekken Controle gemeenteraad (Nieuwe) politieke partijen	Bezwaar- en beroepsprocedures Rekenkamers Ombudsmannen	Media Maatschappelijk middenveld Lokale samenleving

Tot besluit

In het lokaal bestuur is tegenmacht van belang. Misschien zelfs wel juist daar, omdat veel bestuurders op lokaal niveau het vak leren.

Hun ervaring en houding daar nemen ze mee als ze elders hun carrière voortzetten. Daarom is het van groot belang dat op lokaal niveau gewerkt wordt aan het verder ontwikkelen van een breed gedeelde cultuur voor het opzetten en in stand houden van instituties van tegenmacht.

Ook als dat op persoonlijk vlak niet altijd van direct nut is voor een individuele politicus of ambtenaar, is het van levensbelang voor de lokale democratie.

Linze Schaap
Nuchterheid en
Normativiteit. Op zoek
naar betere lokale verant-
woording en controle

Het belang van verantwoording en controle

Het klinkt als een vanzelfsprekendheid: 'we moeten goede verantwoording en controle hebben.' Maar op de keper beschouwd is die wens wel degelijk een keuze: voor *checks & balances / countervailing powers* / macht en controle op de macht. Alternatieve redenering is dat gekozenen een mandaat krijgen en daarmee aan de slag moeten kunnen gaan, ongehinderd door pottenkijkers. In een dergelijke opvatting moeten kiezers vooral het gevoel hebben dat de gekozenen goede dingen doen met de kiezersstem en dat het dan minder handig is dat er ook gekeken wordt of de daden van de gekozenen wel werken.

'In gesprek over een onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de effecten van subsidies voor duurzame landbouw, stelde een Statenlid dat het niet belangrijk is of die subsidies echt bijgedragen hadden. "Je wilt bijdragen aan een ontwikkeling, of die subsidies nu nodig zijn of niet.'

De tweede opvatting over democratie is niet de mijne; ik laat die graag aan monisten. In de eerste opvatting hebben we dus adequate verantwoording en effectieve controle nodig. Goede verantwoording is dan essentieel voor een gezonde democratie: zowel om te bekijken of het beleid aansluit bij de wensen van de bevolking als om te kunnen beoordelen of de resultaten dat óók doen. Ofwel: zowel voor de legitimatie van de input als voor die van de outcome is een goed stelsel van verantwoording en controle noodzakelijk.

Daarmee is ook gezegd, dat de verantwoording en controle niet goed kunnen zijn als de zich verantwoordende actor en de controleur een innige band met elkaar hebben. Actueel en extreem voorbeeld: het politieke bestel van de VS is een toonbeeld van institutionele *checks & balances*. Maar in de praktijk ...

Ik zei "extreem voorbeeld". Maar is het in Nederland wel zo veel beter gesteld? Immers, wij hebben niet eens dergelijke sterke institutionele *checks & balances* en de politieke cultuur is er vooral één van coalitie- en partijbelang waardoor de volksvertegenwoordiging als zodanig over het algemeen geen sterke controleur is.

De kiezer bepaalt de controle

Maar hoe zit dat dan in ons lokale bestuur, min of meer de bakermat van onze democratie? Ik loop een aantal veronderstellingen onder ons lokale democratische stelsel langs; in schrille bewoordingen: (z.o.z)

Veronderstellingen	Praktijk
a. De kiezer bepaalt op hoofdlijnen de voorkeuren van de raad voor het lokale beleid.	Nou nee: de kiezer stemt veelal op grond van landelijke overwegingen op een partij. En of de grote hoeveelheid aan kieslijsten en de vaagheid van programma's eraan bijdragen dat kiezers met hun stemmen de hoofdlijnen van beleid bepalen?
b. Met die stemmen bepaalt de kiezer eveneens de koers van de gemeente voor de komende jaren.	Dat is nog maar de vraag, of eigenlijk: wel nee. Deels doordat veel beleid al vastligt (hogere regelgeving of reeds afgesproken beleid), deels door de constatering bij a en deels doordat meerderheidsvorming een kwestie van onderhandelen is; winst en verlies van partijen doen er niet veel toe.
c. De raad is een goede controleur van het college.	Soms zeker wel. Maar raadsmeerderheid en college zijn – ondanks de dualisering - innig met elkaar verbonden. Nog steeds zitten vele politieke leiders/ lijsttrekkers in het college en is partijbelang veelal leidend.
d. Bij de volgende verkiezingen leggen raadsleden verantwoording af aan de kiezer en de kiezer kan zijn oordeel daarover laten gelden.	Sommige partijen vertellen in hun programma inderdaad wat ze de afgelopen vier jaren hebben gedaan, maar het merendeel – vermoedelijk - niet. En ook al zou de kiezer een bepaalde partij afstraffen op lokale overwegingen – quod non -, dan nog kan het zijn dat die partij vrolijk door mag besturen (soms zelfs met dezelfde persoon als wethouder).
e. De kiezer bepaalt met zijn stem wie in de raad komt en – dus – wie gaat controleren.	Ondanks mogelijkheden voor voorkeursstemmen: nee. De lijstvolgorde die de partij bedacht heeft, wordt in beginsel gevolgd (vooralsnog). De partij bepaalt wie in de raad komt, niet de kiezer.

Daar kunnen we nog aan toevoegen dat de legitimatie van andere controleurs, zoals rekenkamers, een andere bron heeft dan een kiezersmandaat.

Al met al durf ik te stellen dat het in ons lokale bestuur niet veel beter is dan landelijk. Zeker, lokaal (en provinciaal) bestaat een soort van onderscheid in taken van volksvertegenwoordiging en dagelijks bestuur, raad en college/burgemeester. Maar de politieke cultuur is lokaal niet minder gericht op coalitie- en partijbelang dan landelijk. Ook hier is de democratie in sterke mate verworden tot een participatie.

De kwaliteit van verantwoording en controle

Daarom is het mijns inziens noodzakelijk bij het beantwoorden van de vraag naar verantwoording en controle in het lokaal bestuur niet alleen te focussen op de positie van de raad in dezen, maar breder te kijken. De eerste reden staat hiervoor: de raad kan geen goede controleur zijn, zowel door zijn formele positie (de raad is zelf de aansteller van de executieve die hij moet controleren) als de politiek-bestuurlijke mores (die nog steeds monistisch zijn en gericht op partijbelang). De tweede reden om breder te kijken dan alleen naar de raad is veel positiever: in de praktijk zijn er vele malen meer vormen van verantwoording en controle dan alleen het verkeer tussen raad en college. Te denken valt aan controle door de provincie (financieel toezicht), door lokale rekenkamers, door partners van gemeenten in beleidsnetwerken en door de bevolking.

Wat we m.i. nodig hebben is een overzicht van wie er eigenlijk controleert en wie en wat er dan precies gecontroleerd wordt. Ik denk dan aan: interne P&C-cyclus, accountant, raad(scommissies), ombudsman, rekenkamer(commissie), provincie, nationale overheid/inspecties, diverse adviesorganen, publieke en private samenwerkingspartners, maatschappelijke instellingen, media, burgers. Sommige hebben eerder te maken met een verantwoording door de gemeente, andere zullen een vorm van controle kunnen uitoefenen en weer andere beide.

Maar hebben we een beeld van de kwaliteit daarvan?

Zonder te weten wat goede controle en goed bestuur zijn, kunnen we de vraag naar de kwaliteit ervan ook niet beantwoorden (zoals in de discussienotitie terecht gesteld wordt). Ik zie grofweg twee typen criteria om voor die beoordeling: een procedurele en een inhoudelijke.

Goed bestuur: procedureel en normatief

Een procedurele invalshoek kan zijn het creëren van verantwoordings- en controlemechanismen. Dat kan zijn een periodieke daad (jaarverslag, jaarrekening, etc.) en een meer-of-minder onpartijdige controleur.

Die controleur – bijvoorbeeld rekenkamer(commissie)s - moet dan wel over voldoende middelen (bevoegdheden, personeel zowel als financiën) beschikken en de controle moet consequenties kunnen hebben.

En de controleur moet dan wel op het juiste bestuursniveau gepositioneerd zijn – alleen al daarom kunnen raden geen goede controleur van samenwerkingsverbanden zijn.

In de kern is de norm hier: adequate checks & balances.

Goede procedures kunnen zeker behulpzaam zijn bij goede controle. Maar een controleur zal wel normen/criteria/toetsingspunten moeten hebben. En op dat punt ben ik toch echt optimistischer dan Klaartje Peters en Peter Castenmiller in hun notitie²⁰: er zijn wel degelijk normen voor goed bestuur, zowel in de wetenschap als in de praktijk.

Die zijn deels ontwikkeld voor het beoordelen van het stelsel van binnenlands bestuur als zodanig (zoals het European Charter for Local Self Government; codes voor goed bestuur), deels voor het beoordelen van afzonderlijke gemeenten. In willekeurige volgorde en zonder volledig te zijn:

20. Zie voor een samenvatting hoofdstuk 2 van dit verslag.

21. Voor een redelijk recent overzicht én een normenstelsel: L. van den Dool, F. Hendriks, A. Gianoli, & L. Schaap (2015), *The Quest for Good Urban Governance. Theoretical Reflections and International Practices*, Wiesbaden: Springer- VS.

22. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/gedragscode-openbaar-bestuur>

23. Zoals: 'Representatieve democratie is de enige juiste vorm van democratie'; 'De raad is onfeilbaar'; 'Er is geen controleur dan de volksvertegenwoordiging'.

- Het European Charter bevat deels ook normen voor wat 'goed en democratisch lokaal zelfbestuur' is.
- Er is een lange lijst van normen voor 'good governance' van de VN en die zijn te vertalen naar het lokale niveau.
- Er is wetenschappelijke literatuur beschikbaar over goed bestuur.²¹
- Het ministerie van BZK heeft een gedragscode goed openbaar bestuur.²²
- De VNG, en i.h.b. KING, heeft omschreven wat bestuurskracht is, in samenwerking met tal van bestuurskrachtonderzoekers.
- Er is een bulk aan beter en slechter bestuurskrachtonderzoek beschikbaar.
- En er is een grote hoeveelheid decentraal rekenkameronderzoek voorhanden: decentrale rekenkamers toetsen alweer meer dan 15 jaren de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van lokaal en provinciaal bestuur; sommige rekenkamers hebben de 'rode draden' daarin beschreven (zoals Rotterdam, Nijmegen, Noordelijke Rekenkamer).
- Tevens is er een aanzienlijke hoeveelheid studies naar effecten van herindeling: eveneens door de bank genomen toetsend onderzoek.

Er is dus mijns inziens wel degelijk een set van normen te bedenken voor goed lokaal bestuur en, afgeleid daarvan, voor goede controle. Dat vergt wel enig monnikenwerk.

Aan de hand van die normen zou dan bekeken moeten worden, hoe de controle het beste uitgevoerd kan worden en door wie. Als we niet voorbij de gebruikelijke dogma's²³ durven denken, heeft dit alles geen zin. We zullen moeten erkennen dat er vele vormen van controle moeten zijn en vele controleurs. Laten we starten bij wat voor een gezonde democratie nodig is, niet bij wat de huidige vormgeving van de democratie is (en wat haar gebruikers daarvan gemaakt hebben).

Martin Schulz en Paul Frissen

Controle door de gemeenteraad is altijd politiek

Niet professioneel maar politiek

Lokaal bestuur is lekenbestuur en moet dat vooral ook blijven als uitdrukking van het passief kiesrecht. De kern van lekenbestuur is politiek bedrijven op democratische grondslag door gekozen burgers.

De gemeenteraad representeert enerzijds maatschappelijke pluraliteit en is anderzijds de constitutionele uitdrukking en politieke vormgeving van de strijd en conflicten over de verschillen in de samenleving. In debat en besluitvorming duidt de gemeenteraad politiek hoe met de verschillen dient te worden omgegaan.

Deze politieke betekenis van de raad gaat daarmee verder dan alleen kaderstellen, controleren en het volk vertegenwoordigen – de drie inmiddels tot standaard verheven taken van de raad. Politiek bedrijven behelst het ondernemen van activiteiten, gebaseerd op verschillen in de samenleving, die raadsleden nodig achten om met elkaar tot besluiten over die verschillen te komen. De ene keer betekent dat misschien iets agenderen, de andere keer controleren, weer een andere keer op de handen gaan zitten en weer een volgende keer kan het betekenen dat zich binnen de raad een nieuwe coalitie vormt die de wethouders vervangt. Het is niet altijd mooi, maar het is altijd politiek en uiteindelijk door de kiezer te beoordelen tijdens verkiezingen.

De raad is naar ons idee dus geen professioneel orgaan. Het gaat er niet om of raadsleden de begroting tot achter de komma begrijpen, of ze het complexe procesmanagement van een gebiedsontwikkeling begrijpen, of dat ze foutjes met mogelijk verstrekkende gevolgen in beleidsnota's kunnen herkennen.

Instrumentarium inzetten is politiek

De huidige praktijk van het lokale bestuur is er een waarin de gemeenteraad – als hoogste bestuursorgaan – soms geacht wordt te functioneren als raad van toezicht, maar soms ook als raad van bestuur om een vergelijking te trekken met private en publieke organisaties. Ook lijkt de raad een soort werkgeversverantwoordelijkheid te hebben voor wethouders en burgemeester. De raad wordt in ieder geval verantwoordelijk gehouden voor alles wat de gemeente doet én voor alles wat voorkomen had kunnen en moeten worden. Immers, de beleidsnota met die specifieke financiële dekkingsfout is wel degelijk door de raad vastgesteld en dat memo met deze maatschappelijke handelswijze van het college lag toch echt drie weken geheim ter inzage bij de griffie. Met andere woorden, de raad had alles kunnen weten, heeft niet ingegrepen en dus is de raad tenminste altijd medeverantwoordelijk – zo is al snel de gedachte.

De raad kan zich naar ons idee altijd laten ondersteunen door de griffie en de griffie of het college verzoeken om bijvoorbeeld aanvullende informatie, second opinion of onderzoek. De inzet van al het instrumentarium van de raad is echter politiek. Het is onderdeel van strijd en conflict. En dat kan ook zeker partijpolitieke politiek zijn. Ook dat is politiek – de vraag stellen wat goede politiek is. De ene keer komt het (controlerende) onderzoek er wel en de andere keer niet. De ene keer haalt een motie voor een second opinion het wel en de andere keer niet. En soms is het inzetten van het instrumentarium van de raad bij voorbaat kansloos in de politieke verhoudingen en dan blijft het ongebruikt in de kast staan. Dat is geen fout, maar een politieke keuze.

Geen inhoudelijke, maar politieke controle

Wat de politiek produceert, de uitkomst van alle debatten en besluitvorming wordt de afgelopen jaren vrij eenzijdig afgemeten aan de democratische waarde effectiviteit (de democratie moet leveren). Legitimiteit en representativiteit zijn echter even belangrijke democratische waarden. Controle door de raad is altijd politiek en daarmee is een belangrijke vraag die de raad dient te stellen in termen van controle: wat is de verhouding tussen de waarden effectiviteit, legitimiteit en representativiteit in door het college voorgestelde besluiten?

De gemeenteraad geeft geen inhoudelijke of wetenschappelijke oordelen over collegebeleid, maar politieke oordelen. Dat is een belangrijk verschil dat aansluit bij het basisbeginsel van lekenbestuur.

Dat betekent dat beleid wetenschappelijk gezien soms als suboptimaal kan worden beoordeeld, maar door de politiek als passend wordt gezien.

Vragen voor de toekomst

Naar ons idee is bij het nadenken over de toekomst van controle door de gemeenteraad belangrijk stil te staan bij het inherent politieke karakter ervan – in de betekenis dat politiek er is om tot besluiten te komen over strijd en conflicten bij verschillen in de samenleving. Controle door de raad is dus altijd politieke controle. Dat betekent ook dat over objecten, reikwijdte, doelen en oogmerken van controle geen neutrale of objectief vaststelbare essentie of noodzaak te bepalen is. Interessante vragen voor de toekomst zijn hier naar ons idee:

1. Welke politieke patronen en mechanismen doen zich voor in gemeenteraden in contexten die als 'controle' kunnen worden gekenmerkt?
2. Wat leren deze patronen en mechanismen ons over de aard van de controle die de gemeenteraad uitvoert?
3. Hoe verhoudt zich dit tot de thans aan gemeenteraden toebedachte controlerende taken (ook maar niet uitsluitend in het kader van interbestuurlijk toezicht)?
4. Hoe is het gesteld met de inrichting van *checks and balances* in gemeentelijk bestuur en gemeentelijke politiek?

Kirsten Veldhuijzen

Reflecties bij controle en verantwoording in het lokaal bestuur

Onderstaand een aantal overwegingen om de discussie te voeden.

Naar mijn oordeel gaat aan het beantwoorden van de vragen uit de discussienotitie een weging van een aantal zaken vooraf.

Een selectie daarvan:

Goed bestuur en adequate verantwoording zijn politiek

Het antwoord op de vraag of sprake is van goed bestuur en adequate verantwoording ligt bij 'de politiek': in het politieke discours vindt de weging en beoordeling plaats van publieke prestaties en de verantwoording daarover. De wetenschap kan, net zoals in de Awb de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur (ABBB) zijn gecodificeerd, best een eind komen met een vergelijkbare normstelling voor algemene beginselen voor behoorlijke controle danwel verantwoording (ABBC/V), maar dat is niet het hele verhaal. Zo is het bijvoorbeeld de vraag hoe een explicitering verleidt tot concrete toepassing: er zijn stapels inzichten op deze normen op te baseren, maar de exercitie valt of staat met de praktische toepasbaarheid voor de actoren in kwestie. Of een wetenschappelijk gefundeerd kader het vraagstuk verder helpt? Misschien ook wel: sinds de dualisering is er geen common practice ontstaan van impliciete danwel expliciete normen, waaraan het college of raadsleden refereren wanneer verantwoording en controle aan de orde zijn. Dan is ook geen wonder, onderstaande aspecten illustreren dat zowel over de begrippen als over de werking nog zoveel valt op te merken, dat het hele vraagstuk met een normenkader alleen, niet geholpen is.

Primaire en secundaire functies

Controle en verantwoording functioneren beide, los van hun primaire functie, ook als zelfstandig sturingsinstrument. Het opvragen van bankafschriften bij wijze van controle van de jaarrekening (echt gebeurd), is niets minder dan een motie van wantrouwen tegen het college, de wethouder met de financiën en het apparaat in het bijzonder. Daar staat tegenover dat intensieve ex ante verantwoording door het college, een middel is om mandaat en regelruimte op te halen.

Verantwoording in soorten en maten

Wie alle vormen en intensiteiten waarmee verantwoording wordt afgelegd naast elkaar legt, ziet vooral een enorm verschil in typering, timing en mate van detaillering. Per domein, vraagstuk of bestuurscultuur bestaat er een eigen norm (proces en inhoud).

Financieel belang of risico, of de mate waarin inbreuk wordt gedaan op de persoonlijke levenssfeer van inwoners, externe effecten, het zijn allemaal belangwekkende criteria, maar daarmee nog geen indicator voor de intensiteit of type van verantwoording of controle. Veeleer zijn (financiële) problemen in het verleden, een gering vertrouwen in een bestuurder of varianten op de risico-regelreflex een verklaring voor de mate waarin verantwoord wordt danwel gecontroleerd. Het omgekeerde is ook waar: wie goed zoekt, ziet grote wakken in de verantwoording, en dat is lang niet altijd een probleem.

Verschijningsvormen van verantwoording weerspiegelen de grote variatie. Dat uit zich in dashboards, inspanningsverslagen, terugblikken, klantbelevingen, cijfers, stoplichten, grafisch beeldmateriaal etc.

Willen we het debat over de kwaliteit van verantwoording en controle verder brengen, dan is het noodzakelijk steeds oog te blijven houden voor de variatie. Wellicht is de benadering: “werkt het en wat kost dat” een ordenend principe waar alle geledingen concreet mee uit de voeten kunnen. Waarbij “wat het kost” ook kan worden uitgedrukt in tijd en moeite: besturen die met co-creatie, publieke waarde, netwerksturing of opgavegericht werken maatschappelijke vraagstukken te lijf gaan of daar opdracht toe krijgen, hebben verantwoordingstaal en –middelen nodig die passen bij dit repertoire.

Evergreen, maar nog immer actueel: goede verantwoording en controle begint bij kaderstelling en rolvastheid

Goede controle en verantwoording is pas mogelijk op het moment dat aan de voorkant raad en college rollen en reikwijdte hebben gewisseld. De raad gaat over het ‘wat’ en richting, het college over het ‘hoe’ en de uitvoering daarvan. Helderheid over reikwijdte en moment van verantwoording blijft een voorwaarde voor goed bestuur. Dat lijkt allemaal een open deur en ook al geen wenkend perspectief, maar daarom is een overdenking van verantwoording en controle ook het moment om na te gaan of de spelregels wel adequaat zijn.

Op dit moment zijn er geen *incentives* voor rolvastheid: tot op detail-niveau bemoeien raadsleden zich met de uitvoering van beleid, en ze zijn niet van het pluche te meppen. Daar staat tegenover dat colleges bijgevolg weinig weerwerk hebben te verwachten, nu de taken van het decentraal bestuur juridische en technologische kennis van raadsleden vragen, die ver afstaat van de premisse van lekenbestuur. Een norm voor goede verantwoording begint bij een norm voor goede kaderstelling, waarvan het wisselen van wensen en verwachtingen over de verantwoording deel uitmaakt, inclusief kennisdeling.

Controle maakt meer kapot dan ons lief is

Het is de vraag of controle altijd het paardenmiddel is voor goed bestuur, of dat, mede onder invloed van digitalisering en samenbestuur, er zoveel controle mogelijk is, en ook plaatsvindt, dat de noodzakelijke vrije regelruimte verdwijnt.

Er is geen gebrek aan controle, maar gebeurt het door de juiste partijen op het juiste moment en op een manier die de aansluit bij de zeggenschapsverdeling tussen alle betrokken partijen?

Digitalisering

De samenleving digitaliseert in hoog tempo en overheden doen actief mee in deze ontwikkeling. Vanuit efficiëntie, eigentijdse communicatie met inwoners of vanuit de nieuwe mogelijkheden die bijvoorbeeld algoritmen bieden, op allerlei niveaus zijn digitale processen de basis van publieke prestaties. Het stellen van kaders voor de toepassing en het controleren van publieke prestaties blijft een analoge en politieke taak, voorbehouden aan de hoogste organen. Het is de vraag of men daarvoor is toegerust. Als controle bestaat uit het opvragen van broncodes, is het de vraag wat de zeggingskracht van dergelijke verantwoording is, en of er wel sprake is van enige controle.

Transactiedemocratie

Het karakter van de democratie verandert. Van een ‘verkiezingen-democratie’, waarin de kiezer in beginsel één keer in de vier jaar een mandaat geeft, vindt een verschuiving plaats naar een ‘transactie-democratie’. Geholpen door de grote beschikbaarheid van data treedt de

vraag op de voorgrond wat de overheid precies heeft gepresteerd in ruil voor de stem en de belastingafdracht van de burger. Dit lijkt een lonkend vergezicht wat verantwoording en controle betreft: transparantie en telraam tellen automatisch op tot een uitkomst.

Dit resulteert er echter ook in, dat rekenkamers, toezichthouders, accountants en ombudsfunctionarissen steeds meer fungeren als (mede)oordelend gremium, ook binnen decentrale democratieën.²⁴

Waar zij ooit aan de randen van de stelsels functioneerden, als hulptroepen van raden en staten, bewegen ze - niet altijd op eigen initiatief - steeds meer naar het midden van het politieke discours. Dit stelt hoge eisen aan deze gremia, maar nog meer aan raadsleden, die alle inzichten en (mede)beoordelaars wel de baas moeten blijven: de integrale belangafweging is aan de raad, niet aan de hulptroepen die alle een eigen perspectief hanteren.

²⁴. Zie: 't Hart (2019). De angst moet uit de ambtenarentorens. *de Volkskrant*, 1 november 2019.

Tom Verhelst

Gemeenteraden en controle door een academische bril: onderbelicht, onderontwikkeld en onderschat?

Op papier oogt het mooi en helder. Als democratisch verkozen orgaan staat de raad aan het hoofd van het gemeentebestuur. Van raadsleden wordt dan verwacht dat ze de bevolking vertegenwoordigen, de hoofdlijnen van het beleid uitzetten en vervolgens toezien op de uitvoering ervan. Deze taakstelling vloeit voort uit de *democratic chain of delegation* die ons politiek systeem kenmerkt: burgers verkiezen hun gelijken die de gemeente in hun naam besturen; die verkozenen dragen op hun beurt een deel van de beleidsverantwoordelijkheid over aan een groep uitvoerende politici en de administratie; en in ruil daarvoor controleren de raadsleden de uitvoerende macht, terwijl ze op hun beurt verantwoording afleggen aan de burger. Een dergelijke rolverdeling tussen raad en college, maar ook tussen raad en bevolking, wordt doorgaans aangeduid als een principal-agent relatie (cf. Bergman et al., 2000: 257).

Over de vertegenwoordigende rol van het raadslid is al best wat inkt gevloeid. Zowel conceptueel als empirisch beschikken wetenschappers over een vrij goed uitgebouwde gereedschapskist om een van de basistaken van de raad te bestuderen (bv. representatieve claims, focus en stijl; descriptieve versus substantieve representatie). Met betrekking tot de beleidsbepalende en controlerende rol van de raad liggen de kaarten toch anders. Zowel kaderstelling als controle zijn wat je typische containerbegrippen zou kunnen noemen: aan de oppervlakte kan iedereen er zich wel iets bij voorstellen, maar de concrete invulling van beide begrippen loopt uiteen zodra je wat dieper begint te graven. Dit geldt zeker en vast voor controle. Het belang van controle kan nochtans moeilijk worden overschat. In de context van het dualisme en de netwerkmaatschappij is 'goede' democratische controle door de gepaste instituties onontbeerlijk.

Om te kunnen inschatten of de raad erin slaagt het bestuur op een goede manier te controleren, rijzen er drie pertinente vragen. Wat weten we op vandaag over controle? Hoe kunnen we controle bestuderen? En wat is goede controle? Het antwoord op deze vragen is onlosmakelijk verbonden met de academische discipline waarbinnen ze worden besproken. Zelf hanteer ik een politicologische insteek om controle te bestuderen. Dit leidt tot de volgende afwegingen.

Wat weten we over controle?

Reeds aan het begin van de 21ste eeuw wezen Tops en Zouridis (2002: 15) op het belang van een grondige empirische analyse van het functioneren van de raad alvorens over te gaan tot meer normatieve discussies. Vooraleer we de controlerende rol van de raad echt kunnen inschatten, moeten we daarom eerst kijken naar wat we al weten over hoe raadsleden hun bestuur in de praktijk controleren. Dit blijkt echter nog steeds verbazend weinig te zijn (Snape & Dobbs, 2003; Ashworth & Snape, 2004; Peters & Castenmiller, 2019).

Controle wordt vaak als een generieke rol bestudeerd (bv. Denters et al., 2008; De Groot, 2009; De Groot et al., 2010; Steen & Toonen, 2010). Uit vergelijkend onderzoek blijkt dan dat Nederlandse raadsleden hun controlerende rol gemiddeld iets belangrijker vinden dan hun collega's in Europa, hoewel ze er in de praktijk toch minder aan (kunnen) bijdragen dan ze zouden wensen (Klok & Denters, 2013). Begin jaren '90 vonden Denters en De Jong (1992) nog dat de controlerende taak voor veel Nederlandse raadsleden ondergeschikt was. Wellicht mede als gevolg van de dualisering, en de invoering van nieuwe controle-instrumenten die daarmee gepaard ging, merkten De Groot et al. (2010) een duidelijke toename in het belang dat raadsleden hechten aan controle na 2002.

Van Ostaaijen (2016) stelt evenwel dat raadsleden nog steeds minder voldoening halen uit de controle op het bestuur.

Bij onderzoek dat dieper ingaat op controle, ligt de focus vaak op het gebruik van controle-instrumenten waarover raadsleden beschikken (bv. Peters & Castenmiller, 2019; VNG, 2019; Peters et al., 2020). Aan een meer omvattende blik op controle door de raad in Nederland ontbreekt het ons echter op vandaag.²⁵ Volgens Ashworth en Snape (2004) is het gebrek aan grootschalig en concreet empirisch bewijs over de staat van controle voor een belangrijk deel terug te brengen tot het ontbreken van een grondige conceptualisering van het begrip controle. Dit brengt ons bij een tweede belangrijk vraagstuk.

Wat is controle?

Controle op het lokaal bestuur is een begrip dat een behoorlijk ruime lading dekt, zoals interbestuurlijk toezicht, interne en externe audits, of zelfs controle door de burger (bv. via een ombudsdienst, burgerpanels, etc.). Controle door de raad daarentegen verwijst expliciet naar een politieke activiteit uitgeoefend in het kader van de *principal-agent* relatie tussen raad en college. De invulling van het begrip varieert van heel ruime versies tot veel striktere opvattingen. Op zijn breedst duidt controle op de algemene machtsrelatie tussen raad en college, waarbij de raad controle heeft over het college. Dit doet de raad door kaders te stellen die het handelen van het college sturen, en door dit handelen vervolgens zelf te controleren (De Groot et al., 2010: 405). Omwille van deze verstrengeling worden kaderstelling en controle in onderzoek vaak samen bekeken (bv. De Groot et al., 2010; Van Ostaaijen, 2016; Denters et al., 2017; Peters & Castenmiller, 2019).²⁶

²⁵ Een uitzondering hierop is de handreiking van Denters et al. (2017), waarin onder meer verschillende praktijkvoorbeelden tegen het licht worden gehouden.

Controle kan echter eveneens als specifieke rol op zich worden bekeken. In de meest omvattende zin hebben we het dan over het evalueren van beleid en diensten, maar ook het toekijken op de handelingen van het college of andere actoren die lokaal beleid maken. Raadsleden kunnen deze controle uitoefenen tijdens verschillende fasen van de beleidscyclus. Het controleren zelf is dan het proces waarin raadsleden informatie verzamelen, die beoordelen en er conclusies aan verbinden (cf. Denters et al., 2017). Andere elementen in zo'n omvattende analyse zijn de initiële controlemotieven (bv. controle als oppositie-instrument, management-tool), de controlecontext (bv. de raad, een commissie, een beleidsnetwerk), de controlerelaties (bv. raad versus college, of oppositie versus coalitie) en de uitkomsten (bv. rapporten, persstatements, interpellaties). In die zin is het duidelijk dat controle vanuit politiekwetenschappelijk perspectief veel meer is dan het louter post hoc evalueren of beleid wel degelijk spoort met vooraf vastgelegde kaders.

Wat is goede controle?

De vraag wat goede controle is, is tot slot wellicht het moeilijkst te beantwoorden. Ze is nochtans fundamenteel om een echte inschatting te kunnen maken van de kwaliteit van controle op het lokaal bestuur, en bij uitbreiding van de staat van de lokale democratie.

Vanuit politicologisch oogpunt kan je stellen dat goede controle betekent dat raadsleden aan de hand van hun persoonlijk en politiek afwegingskader de controlehandelingen stellen die zij noodzakelijk achten, en daar eventuele gevolgtrekkingen aan verbinden.

²⁶ Beide taken impliceren evenwel ook een inherent spanningsveld tussen constructieve beleidsbepaling en kritische evaluatie (Tops & Zouridis, 2002; Ashworth & Snape, 2004).

In die zin is goede controle, controle die toegevoegde waarde biedt en leidt tot concrete gevolgen voor en verbeteringen van het lokaal bestuur (Ashworth & Snape, 2004; Stoker et al., 2004).²⁷

De toegevoegde waarde van controle op systeemniveau en op langere termijn kunnen we, in navolging van Bovens et al. (2008), op drie vlakken situeren: op democratisch vlak zorgt controle ervoor dat de uitvoerende macht onder controle wordt gehouden; op constitutioneel vlak moet controle corruptie en machtsmisbruik tegengaan; en het leerperspectief stelt dat controle moet bijdragen tot het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van het bestuur. De toegevoegde waarde van controle kunnen we echter eveneens op kortere termijn en op individueel niveau beoordelen (cf. Leach & Copus, 2004). De substantieve of inhoudelijke kant van effectieve controle bestaat er dan in dat beslissingen, beleid of diensten door toedoen van de controle van raadsleden beter zijn dan ze zouden zijn geweest zonder controle. Omdat dit criterium uiterst moeilijk is om te meten betekent effectieve controle dan zowel dat beslissingen worden veranderd, diensten worden aangepast, beleid wordt ingevoerd of bijgesteld, of enkel wordt heroverwogen. Een meer procesmatige kant van effectieve controle houdt in dat controle erin slaagt om het democratisch besluitvormingsproces te verbeteren. Leach en Copus bedoelen daarmee dat controle het debat over bepaalde beleidsissues bevordert (bv. door externe stemmen toe te voegen, nieuwe argumenten in te brengen), of zelfs gewoon op gang bracht. De democratische kwaliteit van controle komt volgens de auteurs tot slot eveneens tot uiting in de tevredenheid met het ambt zelf die controle het raadslid oplevert. Goede controle hoeft met andere woorden niet altijd te leiden tot veranderingen in het beleid per se, maar kan evenzeer een sterke anticipatieve kracht uitoefenen en tot intrinsieke roltevredenheid leiden.

27. Vertrekkend vanuit een dergelijke brede, politicologische operationalisering van het concept controle, is het dus zo dat controle geen activiteit is die je van buiten- of bovenaf strikt kan, en moet willen, reguleren. De kwaliteit van het controlerende werk van de raadsleden wordt immers beoordeeld door collega's, burgers, partijen, fracties en de media (en tezelfdertijd mee gevoed door deze en andere actoren zoals de griffie en rekenkamer). Dit verhindert uiteraard niet dat het belangrijk is dat alles in het werk wordt gesteld om de ideale omstandigheden te creëren waarbinnen raadsleden hun politieke controleactiviteiten volop kunnen ontplooiën (bv. voorzien van instrumenten, begeleiding, opleiding en ondersteuning).

Het vervolg

Met enige zin voor overdrijving zou je kunnen stellen dat de controlerende rol van de raad vanuit academisch oogpunt nog steeds wat onderbelicht, onderontwikkeld en wellicht zelfs onderschat is.

Het onderzoeksproject "Versterking positie gemeenteraad", uitgevoerd samen met Klaartje Peters, wil daarom een concrete bijdrage leveren aan de kennisopbouw over controle door de gemeenteraad. We focussen daarbij op de conceptualisering van controle, bieden een descriptief overzicht van de huidige stand van zaken in de Nederlandse gemeenteraden en bestuderen de determinanten van effectieve controle.

Een dergelijke onderzoeksagenda lijkt ons even relevant als uitdagend.

Hans Vollaard

I've got you under my skin. Hoe de uitvoerende macht met liefde scherp blijft

Want als de liefde er niet is, dan baat controle niet

In mijn bigband speelde ik graag het nummer *I've got you under my skin*. Het was ook een van de favorieten van het publiek. Iedereen droomde weer van die liefde die hen ooit diep onder de huid was gekropen. Weer die lentekriebels. En zo zou ook de relatie moeten zijn tussen gemeenteraden enerzijds en de uitvoerende macht anderzijds, of dat nu burgemeester, wethouders, ambtenaren of uitvoerende instanties zoals regionale samenwerkingsverbanden, scholen, welzijnsorganisaties en ggz-instellingen betreft.

De raad zou de uitvoerende macht zo diep onder de huid moeten zijn gekropen, dat de uitvoerende macht voortdurend bij al haar handelen denkt wat haar grote liefde – het volk en zijn vertegenwoordiging – zou wensen.

De uitvoerende macht wil dan graag aan de raad uitleggen wat ze met het geld en macht van het volk heeft gedaan. Op zijn beurt wil de gemeenteraad de uitvoerende macht helpen leren hoe ze nog beter het volk kan dienen. Want dat wil je natuurlijk in een liefdevolle relatie!

De uitdrukking 'onder de huid kruipen' heeft ook een negatieve lading. Lentekriebels maken dan plaats voor jeuk en irritatie; en opbouwen maakt plaats voor afbreken. In dat geval vormen raad en uitvoerende macht eerder een sleets huwelijk, waarin de partners elkaar negeren of uitschelden. Als ware ik een relatietherapeut, wil ik in dit essay een letterlijk gevoelige blik werpen op (onderzoek naar) de controle van de raad van de uitvoerende macht. Want als de liefde er niet is, dan baat controle niet.

Een kwestie van gevoel

Het is misschien niet zo gebruikelijk om de verhouding tussen raad en uitvoerende macht als een liefdesrelatie te zien. Ik doe dat echter om twee redenen. Allereerst maakt de keuze van woorden uit hoe die verhouding aanvoelt. Een woord als controle heeft toch al snel een wat negatieve lading, waarbij de raad de uitvoerende macht wantrouwig op de huid zit. En denk aan de omschrijving van ministeriële verantwoordelijkheid als 'zweepslag van de ambtelijke dienst' (Donner, 1987). Dan zie je de straffende striemen al in de huid van de uitvoerende macht staan; en dat is lang niet in alle relaties een teken van liefde. Juist omdat de uitdrukking 'onder de huid kruipen' zo niet alleen een negatieve, maar ook een positieve lading heeft, is die meer geschikt om de veelzijdige relatie tussen raad en uitvoerende macht te analyseren. Dat biedt bovendien de basis om handvatten om na te gaan hoe die relatie een positieve, liefdevolle invulling kan krijgen.

De tweede reden om gevoelstermen als liefde te gebruiken om te benadrukken dat de verhouding tussen raad en uitvoerende macht een kwestie van voelen is. Dat lijkt soms vergeten sinds we zo gewend zijn geraakt om af te rekenen op harde cijfers en scherpe targets. De welbekende definitie van verantwoording (*accountability*) van Mark Bovens (2005: 184) geeft het echter al aan: "...a social relationship in which an actor feels an obligation to explain and to justify his or her conduct to some significant other." Een *voelt* dus de verplichting. Toegepast in het lokale bestuur zou dus de uitvoerende macht zich verplicht voelen om zich aan de raad te verantwoorden.

Dat gevoel zou dus aanwezig moeten zijn bij de hele uitvoerende macht: een wethouder, een beleidsmedewerker, een ggz-directeur, een bur-

gemeester, een wijkteamlid, een woningbouwcorporatiemedewerker, een ambtenaar bij een regionaal samenwerkingsverband, enz. enz. Mijn stelling is dat als dat gevoel er niet is, er van een goede verantwoording weinig terecht komt, hoeveel controle-instrumenten een gemeenteraad ook tot zijn beschikking heeft of inzet. De gemeenteraad kan immers toch nooit alles overzien en bij alles aanwezig zijn. Consequentie van deze focus op verantwoordingsgevoel is dat onderzoek naar controle door de gemeenteraad vooral bij de uitvoerende macht moet plaatsvinden. En dan niet of ze (formeel) verplicht is om verantwoording af te leggen, maar of ze zich daartoe verplicht *voelt*.

Het voortdurende verantwoordingsgevoel

Het voordeel van de nadruk op dit gevoel is ook dat controle en verantwoording niet slechts een kwestie van bepaalde momenten is, zoals de jaarrekening of een beleidsevaluatie (vgl. Schillemans, 2020). Want dan kan er in allerlei prachtige bewoordingen, met heel veel of juist veel te weinig informatie, de gemeenteraad met een kluitje in het riet worden gestuurd. En dan is de gemeenteraad een hobbel, een hindernis in het besluitvormingsproces, die daarvoor en daarna weer snel vergeten is. Maar net als bij echte liefde, zou het verantwoordingsgevoel voortdurend moeten branden. Ook als de grote liefde, het volk en zijn vertegenwoordigers, niet kan overzien wat de uitvoerende macht allemaal aan het doen is. Bij hun dagelijkse handelen zou een controller, loketbeambte, wethouder, medewerker cultuur en educatie, vuilnismans/vrouw en directeur sociale werkplaats zo'n verplichting voortdurend moeten voelen. Zo blijven ze scherp om het volk en zijn vertegenwoordigers te willen dienen.

De vraag is vervolgens waardoor de uitvoerende macht die verplichting zou voelen. Waardoor zou ze de raad onder haar huid laten kruipen? Waardoor zou ze zich door de raad scherp laten houden? En dan ook nog op een positieve, liefdevolle manier? Net als in elke relatie ligt dat aan beide partners. Allereerst moet de uitvoerende macht zelf verliefd (willen) zijn op de gemeenteraad. Die liefde komt voort uit de democratische wens om aan de vertegenwoordigers van het volk uitleg te geven wat ze met het geld en de macht van het volk heeft gedaan. Die liefde komt verder voort uit de wens om zo goed mogelijk het volk van dienst te zijn, en daarom te willen leren van wat de vertegenwoordigers van het volk haar wil meegeven. En voor de goede orde, dat geldt dus voor alle organisaties die uitvoering geven aan de wensen van de lokale volksvertegenwoordiging, dus niet alleen het college van B&W, maar ook ambtenaren en uitvoerende instanties. Of er een positief verantwoordingsgevoel bestaat, hangt er vervolgens vanaf of de gemeenteraad zich geliefd maakt onder wethouders, ambtenaren en uitvoerende instanties door de uitvoerende macht te stimuleren zo goed mogelijk het volk te besturen.

Opdringerige liefjes

Maar ja, zo goed mogelijk besturen, wat is dat dan? Er zijn vele manieren om goed bestuur (*good governance*) uitdrukking te geven. Denk aan de twaalf principes van goed bestuur die de Raad van Europa voor gemeenten heeft opgesteld of de acht principes die de Verenigde Naties hanteert, met onder meer doelmatigheid en doeltreffendheid, een democratisch en responsief bestuur, een rechtmatig bestuur en een onkreukbaar bestuur. Dergelijke procescriteria richten zich vooral op het functioneren van het (gemeente)bestuur zelf.

Je kan in navolging van Amartya Sen (2010) ook denken aan de mate waarin het bestuur mensen in staat heeft gesteld "to undertake actions and activities that they have reason to value, and be the person that they have reason to want to be". Dat richt zich dus meer op de prestaties die het gemeentebestuur levert om alle burgers de mogelijkheid te geven zichzelf te kunnen ontplooien. Je zou echter ook kunnen onderzoeken in hoeverre de lokale uitvoerende macht zich verplicht voelt om de afspraken in het coalitieakkoord uitvoering te geven. Dat akkoord is toch de belangrijkste, meer eigenstandige kaderstellende actie van de lokale volksvertegenwoordiging.

Dat onderzoek richt zich dus erop dat wethouders, ambtenaren etc. zich verplicht voelen om het coalitieakkoord uit te voeren. Dat is dus geen onderzoek naar de mate waarin het coalitieakkoord daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Want dat kan om heel goede redenen niet worden uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat opdringerig liefjes zoals het rijk, een uitvoerende instantie of een buurgemeente iets anders willen. Die opdringerige liefjes kunnen de verhouding tussen raad en uitvoerende macht ook op andere manier onder druk zetten. Door financiële afhankelijkheid, uitvoeringsafhankelijkheid of gestandaardiseerde informatievereisten kan een lokale uitvoerende macht zich feitelijk verplicht voelen om aan anderen dan de gemeenteraad verantwoording af te leggen, ook al is formeel afgesproken dat verantwoording voornamelijk horizontaal tussen raad en college van B&W zou moeten plaatsvinden.

Voorwaarden voor een positieve verantwoordingsrelatie

tussen raad en uitvoerende macht

Maar ook als de lokale uitvoerende macht met handen en voeten is gebonden aan andere spelers, dan nog kan haar verantwoordingsrelatie met de raad positief invulling krijgen. De raad kan de uitvoerende macht aanzetten tot nadenken en reflectie, prikkelen om zo goed mogelijk werk te leveren voor het volk. Er is voor zover ik weet geen onderzoek gedaan hoe dat op lokaal niveau vorm krijgt. Wel is er heel wat onderzoek naar de effecten van verantwoording in menselijke relaties. Ik leun daarbij hierbij sterk op wat Thomas Schillemans (2020) daarover in zijn oratie heeft gezegd. Als een *significant other* als gezaghebbend geldt, dan maken mensen in anticipatie daarop meer doordachte besluiten met preciezere en betere onderbouwing. Zo'n positief effect van verantwoording vindt echter alleen plaats onder bepaalde voorwaarden. Bijvoorbeeld of – om het direct toe te passen op het concrete geval - de raad wel als gezaghebbend geldt, of dat de uitvoerende macht ook van tevoren weet dat ze verantwoording moet afleggen, of er geen stressvolle situatie is, en zo zijn er nog wel meer voorwaarden.

Allicht schiet dan al snel door het hoofd dat de raad lang niet altijd als gezaghebbend geldt: dat hij niet weet wat goed is voor het volk en alleen maar bezig is met vliegen af te vangen – en dat andere spelers veel beter weten wat het volk nodig heeft, zoals huisartsen, leraren, bestuursleden van huurdersverenigingen, directeuren van sociale werkplaatsen, individuele burgers die als niet-verkozen vertegenwoordigers optreden (vgl. Van de Bovenkamp en Vollaard, 2017). Ook stress door een afrekencultuur kan de kwaliteit in het afwegen van besluiten onder druk zetten. Dan is de gemeenteraad wel onder de huid van de uitvoerende macht gekropen, maar op een negatieve manier.

Bovenstaande overwegingen laten wel meteen zien dat met een 'gevoelige' benadering de controlerelatie tussen raad en lokale uitvoerende macht zinvol onder de loep genomen kan worden, of die relatie nu negatief of positief invulling krijgt. Van belang is dus dat de uitvoerende macht zich *voortdurend* verplicht voelt om het volk en zijn vertegenwoordigers te willen dienen. Zinvol onderzoek naar de mate waarin de uitvoerende macht uitvoering geeft aan haar democratische liefde, moet dus zich vooral richten op de uitvoerende macht, van B&W en ambtenaren tot al die andere instanties die gevolg moeten geven aan de wensen van het volk en zijn vertegenwoordigers. En dat moet gericht zijn op de vraag onder welke voorwaarden en op welke wijze ze zich uit liefde voor volk en zijn vertegenwoordigers scherp laat houden – onder de huid laat kruipen.

Han Warmelink

Rolverdeling, controle en verantwoording

Rollen

Of een film of toneelvoorstelling tot de verbeelding spreekt, is in belangrijke mate afhankelijk van de gekozen of gegroeide rolverdeling. Dat geldt ook voor een gemeente: elk orgaan heeft zijn eigen rol en juist het samenspel moet tot iets moois leiden. De vraag wat er van de raad wordt verwacht, wordt sinds de dualisering gedomineerd door een drietal begrippen, geformuleerd als rollen van de raad: een vertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende.

De begrippen vertegenwoordiging en controle werden ook vóór de dualisering gebruikt, niet geformuleerd als rol, maar veelal als functie of taak van de raad c.q. als opdracht voor de raad. Vreemd zijn die functies niet: de raad is immers de gekozen vertegenwoordiging van de lokale bevolking en zal er voor (moeten) zorgdragen dat de wil van de inwoners in de gemeentelijke besluitvorming tot uitdrukking komt. Dat is democratie. Voor controle geldt iets soortgelijks: de raad zal er op moeten toezien dat het dagelijks bestuur de gemeentelijke taken uitvoert conform hetgeen vooraf door de raad, als algemeen bestuur en hoofd van de gemeente, is besloten of wat achteraf door de meerderheid als de norm wordt gezien. De functies kaderstelling en vertegenwoordiging zouden zonder controle van weinig betekenis zijn.

Controle

De Grondwet, noch de Gemeentewet dragen de raad expliciet op het college te controleren. Toch is het uitoefenen van controle onmiskenbaar een taak van de raad. De Gemeentewet kent vooral bevoegdheden toe om een bepaalde taak te kunnen uitvoeren of rol te kunnen spelen, zonder deze taken of rollen zelf te benoemen. De Gemeentewet noemt allerlei middelen en bevoegdheden die de raad kan inzetten om het

college in de greep te houden. In het kader van de dualisering is dat scala aan middelen, naar Haags voorbeeld, nog vergroot, bijv. door toekenning van een recht van onderzoek of door de introductie van rekenkamers die de raad door middel van onderzoek bijstaan in hun controlerende taak.

De verschillende controlemiddelen en -bevoegdheden maken geen onderscheid naar de taak die het college uitvoert. Of het nu gaat om regelstelling en bestuur door het college in medebewind of om het dagelijks bestuur in autonomie, de raad is altijd bevoegd om daarover vragen te stellen, inlichtingen te vorderen, verantwoording te vragen, onderzoek in gang te zetten of wat er verder door de Gemeentewet en het reglement van orde mogelijk wordt gemaakt. Ook het opzeggen van vertrouwen in wethouders is niet afhankelijk van de vraag of het gaat om een autonome handeling van het college of een verplichte handeling in het kader van uitvoering van hogere regelingen of hoger beleid.

Invulling controle

De invulling van die controlerende taak verschilt nogal per gemeente, zo weet ik inmiddels uit mijn ervaring als raads- en rekenkamerlid.

Dat heeft sterk te maken met het vertrouwen dat de raad heeft in een college, maar is ook in belangrijke mate afhankelijk van de cultuur die in een gemeente is gegroeid. 'Zo doen we dat nu eenmaal' is een uitspraak die ik vaak heb gehoord. In sommige gemeenten zit de raad bovenop het college, in andere is de ruimte veel groter. De ene raad probeert het college zoveel mogelijk te sturen, de andere toetst vooral achteraf of het college de juiste dingen heeft gedaan. In de ene gemeente wordt veel werk gemaakt van financiële controle, in de andere is er vooral veel aandacht voor controle op de menselijke maat bij het vormgeven van gemeentelijke diensten.

Maar controle als zodanig is ook nog niet zo eenvoudig te definiëren. Op de vraag wat nu precies de opdracht is van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, antwoordde voorzitter Van Dam onlangs: "Ik voel me meer detective dan politicus. We willen de feiten op een rijtje krijgen. We zijn eigenlijk apolitek op zoek naar wat er nou al die tijd is gebeurd. Een politicus is vooral op zoek naar er iets van te vinden. Dat doen wij nu niet. Dat kost ons best moeite, want dat zijn we wel gewend. Maar onze taak is vragen naar wat de betrokkenheid van wie is en waarom het is gebeurd." De commissie is onmiskenbaar bezig met controle, maar die controle kent dus nogal uiteenlopende elementen.

Controle als sturing

Het meest interessant is wel de controle 'aan de voorkant'. Daarmee bedoel ik dan de wens van de raad om het college richting te geven en als raad ook zelf mee te sturen. Controle dus in de zin van 'to control' en minder van het toetsen aan een eerder gestelde norm. Je zou het met een beetje goede wil ook kaderstelling kunnen noemen. Het is geen nieuw fenomeen dat na verkiezing van de raad de beoogde coalitiepartners, weer naar Haags voorbeeld, een soort regeerakkoord sluiten, soms zelfs onder leiding van een externe 'formateur'. De gemaakte afspraken worden meegegeven aan het nieuwe college en de controle bestaat dan uit het toetsen van de daden van het college aan dat akkoord. Zolang de afspraken uit het akkoord door het college worden nageleefd, heeft het college weinig te vrezen van de meerderheid van de raad.

Nieuwer is de poging die in sommige gemeenten wordt ondernomen om het college te binden aan een raadsakkoord. De bedoeling daarvan is om als raad bepaalde doelstellingen te formuleren waarvoor het gemeentebestuur zich collectief inzet en verantwoordelijk voelt.

Het akkoord moet voorkomen dat er coalitie- en oppositiefracties ontstaan die vier jaar lijnrecht tegenover elkaar staan, waardoor er van die collectieve inzet en verantwoordelijkheid niets terecht komt. Idealiter zou het college zelfs moeten bestaan uit wethouders zonder directe binding met de fracties. Het is een hele andere invulling van de opdracht tot vertegenwoordiging van de lokale gemeenschap, waarbij die gemeenschap meer als een geheel wordt gezien en niet als bestaande uit verschillende groeperingen.

Als het bestuur van de gemeente vooral zou bestaan uit het uitvoeren van zo'n coalitie- of raadsakkoord, zou het controleren van het college als gezegd niet meer hoeven te zijn dan het toetsen aan de eerder in dat akkoord gemaakte afspraken. Maar dat is niet zo. Het takenpakket van de gemeente is zo groot, dat de raad zich over van alles en nog wat een oordeel moet vormen en aan de hand daarvan moet beoordelen of het college het wel goed doet. Daar komt bij dat de ene fractie meer belangstelling aan de dag legt voor de grote en abstractere thema's en de andere zich liever toelegt op wat de individuele inwoner rechtstreeks raakt. Je zou wellicht beter kunnen spreken van controle ín de raad dan van controle dóór de raad.

Verantwoording

De sleutel tot controle is de verantwoording die in en aan de raad moet worden afgelegd over al hetgeen in naam van het college of de burgemeester is gebeurd, gebeurt of gaat gebeuren. Het ter verantwoording roepen bestaat in de meeste gevallen uit het in de raad bespreken van de stukken die het college zelf voorlegt. Ter verantwoording 'roepen' door middel van een interpellatie, actualiteitendebat of enquête komt in de gemeentelijke praktijk niet veel voor. Wel worden veel vragen gesteld, maar vaak ook naar de bekende

weg met als belangrijkste doel duidelijk te maken dat de vragensteller oog heeft voor een bepaald probleem of een bepaalde groep belanghebbenden. Dat is meer een uiting van vertegenwoordiging van de achterban dan van controle, zou je kunnen zeggen.

Verantwoording kun je geslaagd noemen als drie elementen daarin terugkeren:

1. De verantwoordelijke verstrekt informatie of zorgt dat die verstrekt wordt
2. De verantwoordelijke legt uit en verdedigt hetgeen onder zijn verantwoordelijkheid heeft plaatsgevonden
3. De verantwoordelijke aanvaardt de consequenties indien die uitleg of verdediging tekort schieten

Het staatsrecht verplicht tot het verstrekken van informatie en tot het afleggen van verantwoording. Is de verantwoording onvoldoende, dan kan dat leiden tot verlies van vertrouwen en daarmee tot een gedwongen vertrek van de verantwoordelijke. De basis voor verantwoording, en daarmee ook voor controle, is er dus zeker, maar in het verkeer tussen raad en college moet blijken of het ook zo werkt.

Context controle en verantwoording

Mijn ervaring is dat veel raadsleden zich onvoldoende bewust zijn van de regels van het spel en ook onvoldoende kennis hebben van die regels om het spel goed te kunnen spelen en hun rol adequaat te vervullen. Ze worden mede daardoor veel te gemakkelijk buitenspel gezet door wethouders én de burgemeester. Er zijn simpelweg geen coaches, regisseurs, scheids- en lijnrechters om het proces van verantwoording en controle in goede banen te leiden. De griffie kan die rollen niet vervullen en de burgemeester heeft

teveel petten. Het is niet erg dat, met de bestaande uniforme regels, in de ene gemeente een ander spel wordt gespeeld dan in de andere, maar het is wel erg dat de ene partij (de raad) de regels van het spel onvoldoende beheerst.

Om terug te keren naar de metafoor van de film of het toneel: de politieke arena kan de ambiance zijn voor een mooie voorstelling, maar de gemeentelijke politiek haalt dat niveau zelden. Daarvoor is de rolverdeling te onduidelijk en zijn de acteurs, zeker aan de kant van de raad, vaak niet goed genoeg. Het is daarbij vreemd dat de burgemeester (en de aan hem gelieerde wethouders) onder controle staat van de raad en dat controleproces tegelijkertijd ook moet leiden. De griffie ondersteunt wel, maar staat niet boven de partijen. Wat gemist wordt is een onafhankelijke raadsregisseur die als voorzitter van de raad smoel geeft aan de lokale volksvertegenwoordiging.

Conclusie

Een verdere uitbreiding van het controle-arsenaal zal het politieke theater niet ten goede komen.

Een investering in de beheersing van de rol van raadslid, niet alleen als vertegenwoordiger maar vooral ook als controleur, kan de raad wel op een hoger plan brengen. De aanstelling van een onafhankelijke regisseur, niet alleen achter de schermen maar ook op het toneel als voorzitter van de raad, kan daarbij helpen.

Of dat daadwerkelijk leidt tot 'goede' controle en een 'goede' raad staat niet vast, maar het draagt zeker bij aan een ontwikkeling in die richting.

Joost Westerweel

Controle in historisch-juridisch perspectief

Deze korte bijdrage is bedoeld om controle op lokaal niveau enige juridische duiding te geven. Daarbij wil ik eerst opmerken dat de problemen waaraan in de discussienotitie gerefereerd wordt met betrekking tot die controle niet primair kunnen worden verholpen door een aanpassing van het wettelijk kader c.q. institutionele vernieuwing. Althans, niet door relatief kleine vernieuwingen binnen het huidige institutionele raamwerk van de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland.

Controle in het wettelijk kader

In de discussienotitie wordt terecht opgemerkt dat de wettekst van de Gemeentewet of enige andere relevante wet niet helpt bij de zoektocht naar beoordelingscriteria voor (goede) controle. Nu kan je je überhaupt afvragen of een organieke wet zoals de Gemeentewet criteria zou moeten bevatten voor zoiets breed en (blijkbaar) onbepaald als goede controle door de volksvertegenwoordiging van het bestuur.

Elke (politieke) situatie is immers weer anders, en het is lastig om voor zoveel verschillende gevallen een algemene regeling te treffen. De Grondwet bepaalt bijvoorbeeld ten aanzien van het parlement en de regering in feite niet veel meer voor controle op het nationale niveau dan dat de wetgever heeft gedaan voor het lokale niveau. Rechtsvergelijkend perspectief met de landen om ons heen, levert ook geen wezenlijk ander beeld op van de situatie in die landen.

Dat gezegd hebbende, kan de afwezigheid in het wettelijk kader van criteria voor goede controle op lokaal niveau ook een andere verklaring hebben. Aan de Gemeentewet van Thorbecke uit 1851 lag de gedachte ten grondslag dat de lokale volksvertegenwoordiging niet alleen het regelgevende orgaan was op lokaal niveau, maar dat hij ook een flinke vinger in de pap had bij het besturen van de gemeente. Weliswaar was er

vanaf het prille begin een college van burgemeester en wethouders met uitvoerende bevoegdheden, maar op basis van de Grondwet kon met kracht van argumenten betoogd worden dat alle bevoegdheden door de Grondwetgever waren toegekend aan de raad, inclusief de uitvoerende bevoegdheden. Sterker nog, het college van burgemeester en wethouders werd niet eens genoemd in de Grondwet tot aan de algehele herziening van 1983. In zo'n monistische situatie, waarin de raad regelt én bestuurt, ligt het minder voor de hand om controle centraal te stellen. De raad zou dan immers zichzelf controleren.

Op dat algemene uitgangspunt bestonden een aantal uitzonderingen. Ook voor Thorbecke was het duidelijk dat een volksvertegenwoordiging niet al het bestuur zou kunnen verrichten, maar dat bepaalde bevoegdheden uit hun aard bij het college behoorden te liggen. Het betroffen bevoegdheden die vóór de gemeentewet 1992 expliciet tot het dagelijks bestuur werden gerekend. Daarover werd in de memorie van toelichting bij de gemeentewet 1851 opgemerkt: '[v]olgens de Grondwet, moet de Raad aan het hoofd der gemeente staan, moet hem ook het bestuur der gemeente worden overgelaten. Intusschen kan de Raad het dagelijks bestuur niet zelf uitoefenen. Maar hij moet het toezicht hebben.' Over de bevoegdheden die de raad niet zelf uitoefende, moest hij dus wel altijd toezicht kunnen uitoefenen.

Om dat te garanderen had de raad de mogelijkheid, neergelegd in het toenmalige artikel 183 Gemeentewet, om verantwoording te vorderen: '[e]n dit [het toezicht] wordt hem gewaarborgd door de bepaling, dat hij verantwoording kunne vorderen van hen, die met het dagelijksch bestuur zijn belast.'

Zoals bekend nam de overheid vanaf het begin van de 20e eeuw steeds meer taken op zich, een proces dat tot volle wasdom kwam met de uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog. Het bestuur professionaliseerde en werd ingewikkelder en het werd meer uitzondering dan regel dat de wetgever bevoegdheden toekende aan het college in plaats van de raad. Daardoor nam het belang van controle eveneens toe. Het terrein waarop dit met name zichtbaar was, was het terrein van de gemeentefinanciën. In de discussienotitie kwam al ter sprake dat dit eigenlijk het enige terrein is waarop de wetgever duidelijke regels stelt met betrekking tot controle. Dat heeft alles te maken met de aard en materie van het terrein, waarop het mogelijk is heldere normen te stellen en algemene voorwaarden te stellen voor het nakomen van de normen.

Een ontwikkeling die zich parallel daaraan voordeed, was de institutionalisering van meer politieke vormen van controle. Wat in het bijzonder daaraan bijdroeg was de introductie in de gemeentewet in 1948 van de bevoegdheid om wethouders te ontslaan. Ook werd na de Tweede Wereldoorlog eindelijk de discussie beslecht of het college ook verantwoording diende af te leggen aan de raad over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden. Het antwoord was ja, wat nu logisch klinkt maar lang geen uitgemaakte zaak was.

De gemeentewetgever van 1992 deed een poging het oude monistische uitgangspunt van het wettelijk kader opnieuw centraal te stellen, maar begreep wel dat tijden waren veranderd. De praktijk had zich immers steeds in dualistische richting ontwikkeld. Voor het eerst werd specifiek aandacht besteed aan de controlerende rol van de raad, waarbij de wetgever opmerkte dat het aan de raad zelf is om te bepalen of en hoe hij van het terbeschikkinggestelde instrumentarium gebruik wenst te maken.

Met de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 werd het monistische uitgangspunt voor een belangrijk deel losgelaten. Daarmee werd het bijna automatisch belangrijker om de controlerende rol van de raad te versterken. De staatscommissie-Elzinga die had aangestuurd op de dualisering omschreef de verhouding tussen besturen en controleren namelijk als communicerende vaten: naarmate de bestuurlijke rol van de raad afnam, moest zijn controlerende rol navenant groeien.

Daarom werden er een aantal nieuwe controlerende bevoegdheden in de Gemeentewet aan de raad toegekend.

Het is belangrijk te benadrukken dat de nieuwe controlerende bevoegdheden van de raad met name bedoeld waren om politieke vormen van controle uit te oefenen. Het doel van de dualisering was om het wettelijk kader in overeenstemming met de praktijk te brengen. De nieuwe rolverdeling moest de raad in staat stellen zich weer te ontpoppen als dé

politieke arena bij uitstek. De bevoegdheden die hij kreeg, moeten in dat licht gezien worden. De overige controleurs, namelijk de accountant maar ook de lokale rekenkamer moesten vooral technische controle uitvoeren (rechtsstatelijke controle).

Controle vandaag de dag

Het hiervoor beschreven stelsel is naar mijn idee behoorlijk goed uitgekristalliseerd. Er is nog enige discussie mogelijk over de precieze rol en functie van de lokale rekenkamer, maar verder zijn de verhoudingen tussen de verschillende controleurs redelijk helder. De tekst van de wettelijke bepalingen bieden misschien weinig helderheid over waarop de controle van de raad betrekking heeft of waartoe deze moet dienen, maar de gedachte die ten grondslag ligt aan de bepalingen doet dat wel. De raad dient zich volgens de wetgever eerst en vooral te richten op politieke vormen van controle. Controle en verantwoording zijn voor de dualiseringswetgever manieren om het beleid op hoofdlijnen te sturen. Dat wil niet zeggen dat de raad zich niet mag richten op bijvoorbeeld een technische vorm van controle zoals het controleren van de jaarrekening, maar de wetgever heeft daarvoor primair andere controleurs aangewezen die daartoe beter geëquipeerd zijn.

Goede controle moet dan ook daarop gericht zijn dat zij het mogelijk maakt om het college te houden aan gemaakte afspraken en het eventueel af te rekenen als dat nodig blijkt. Daarom hangt de controlerende rol van de raad nauw samen met diens kaderstellende rol. Als er vooraf geen heldere normen door de raad gesteld worden, dan wordt de controle automatisch ook minder bepaald.

In de nadruk op de politieke vormen van controle schuilt dan tegelijk het probleem op terreinen als de jeugdzorg en de regionale energiestrategie. Dit zijn bij uitstek terreinen waar gemeenten samenwerking zijn aangegaan, onderling en/of met verschillende maatschappelijke actoren. De controle zoals het wettelijk kader dat voor zich ziet, richt zich van oudsher op de verhouding volksvertegenwoordiging – bestuur.

De dualiseringswetgever verdedigde het overhevelen van de bestuurlijke bevoegdheden van de raad naar het college met de stelling dat de raad alsnog het beleid zou kunnen bepalen door middel van versterkte controle- en verantwoordingsmechanismen. Met de verplaatsing van de politiek, neemt alleen ook het relatieve gewicht van de politieke controle van de raad af aangezien het bestuur ook aan invloed inboet.

Analyse en beschouwing

4

Controle is politiek, en dus...

Aanleiding voor de expertsessies was de vraag of valt vast te stellen of het lokaal bestuur adequaat wordt gecontroleerd. Dat is volgens diverse bijdragen in belangrijke mate een normatieve vraag, en niet (alleen) een empirische vraag. Sommigen zeggen: onderzoekers en andere buitenstaanders kunnen niet beoordelen of er goed wordt gecontroleerd. Daarvoor ontbreken objectieve normen.

Controle in een democratische setting wordt immers uitgeoefend door gekozen volksvertegenwoordigers, die op basis van hun overtuigingen (deels) zelf bepalen wat en hoe er moet worden gecontroleerd. Controle is daarmee een essentieel onderdeel van politiek bedrijven, en volksvertegenwoordigers zijn vrij om te bepalen hoe ze dat doen. In een democratisch stelsel beoordelen de kiezers of zij dat goed genoeg doen.

Schulz en Frissen stellen zelfs dat controle door de raad altijd politiek is, waarmee ze bedoelen: politiek móet zijn. Dat wordt door anderen weersproken of genuanceerd. Niet vergeten mag worden, zoals onder meer Herweijer, Hagelstein en Van Dam benadrukken, dat er in het lokaal bestuur ook allerlei succesvolle (uitings)vormen van meer (financieel-)technische controle bestaan, ook door raadsleden. Het zou verkeerd zijn om dat af te doen als bijzaak: het voorkomen van machtsmisbruik, bijvoorbeeld door de controle van de jaarrekening, hoort net zo goed bij het takenpakket van de raad als het voeren van politiek debat.

Westerweel wijst er wel op dat de nieuwe controlerende bevoegdheden van de raad bij de dualisering met name waren bedoeld om politieke vormen van controle uit te oefenen. De nieuwe rolverdeling moest de raad immers in staat stellen zich weer te ontpoppen als dé politieke arena bij uitstek, een belangrijke doelstelling van de dualisering.

Geen van de gesprekspartners betwist dat controle (ook) politiek is. Maar er worden – gelukkig – wel nuances aangebracht op de stelling dat controle zodanig politiek van aard is dat je er geen oordeel over kunt vellen.

Enkele auteurs, waaronder Schaap, wijzen erop dat de oordeelsvraag in de bestuurskunde, politieke wetenschappen en aanverwante vakgebieden natuurlijk wel vaker aan de orde is, en dat er in de loop van de tijd allerlei methoden zijn ontwikkeld, en normen zijn geïdentificeerd, om empirisch onderzoek te doen naar verschijnselen met een normatieve component.

De vergelijking wordt onder meer gemaakt met bestuurskrachtonderzoek, waarin een antwoord wordt gezocht op de vraag of een gemeente c.q. overheid ‘het goed (genoeg) doet’. Niet iedereen is het er overigens over eens dat dit het beste voorbeeld is van wetenschappelijke, of wetenschappelijk onderbouwde oordeelsvorming. Anderen betogen, in pragmatische termen, dat je wel degelijk kunt bestuderen of raadsleden in de praktijk daadwerkelijk controleren op vastgestelde kaders en gemaakte afspraken. Dat is misschien niet het hele verhaal als het gaat om goede controle, maar het is wel een belangrijk element. Het is wel een uiterst arbeidsintensief onderzoek overi-

gens, om dat te willen vaststellen. We komen daar later nog op terug.

Mag de vraag of het goed is gesteld met controle in het lokaal bestuur eigenlijk wel worden gesteld, en wie is in de positie om dat te doen? Het lokaal bestuur kent immers zijn eigen democratische legitimatie, en enkele gesprekspartners stellen dat dit een vraag is die alleen in de lokale context kan worden beantwoord. Juist omdat controle inherent politiek is, kunnen alleen de (lokale) kiezers c.q. inwoners bepalen of de gemeenteraad het bestuur goed genoeg controleert. Anderen wijzen op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid c.q. de minister van BZK voor een goed functionerend lokaal bestuur en goed functionerende lokale democratie, inclusief goede controle en verantwoording.

De term systeem- of stelselverantwoordelijkheid valt dan vaak.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het functioneren van het bestuurlijk stelsel als geheel, en de zorg voor de lokale democratie hoort daar volgens hen bij. De minister van BZK en de rijksoverheid als geheel moeten zich er daarom van (kunnen) vergewissen dat er sprake is van adequate controle in het lokaal bestuur. Maar andere gesprekspartners vinden dat onwenselijk, zeker als de Tweede Kamer zich ermee bemoeit. Dat is nooit zonder politieke (bij)bedoelingen, en dergelijke bemoeienis moet daarom gewantrouwd worden.

Controle als gepolitiseerd verschijnsel

Diverse auteurs benadrukken dat in een representatieve democratie controle op het bestuur onvermijdelijk gepolitiseerd wordt.

“De gevoelde plicht om ten koste alles de eigen wethouder overeind te houden weegt zwaarder dan de plicht een bijdrage te leveren aan de controlerende taak van de gemeenteraad”, stelt Hagelstein, en hij noemt de scheiding coalitie-oppositie als een cruciale breuklijn in het lokaal bestuur.

In de discussie zijn er ook deelnemers die het minder scherp zien, maar dat de coalitie minder zijn best doet voor controle in de openbaarheid dan de oppositie is in de meeste raden een feit. Belangrijk is wel het woord ‘openbaarheid’. In ons rapport over controle in 2019 schreven we: “De constatering dat wethouders hun fracties mogelijk (trachten te) beïnvloeden om niet al te scherp te controleren in de openbaarheid, betekent dat het (onderzoeks)perspectief verschuift [*c.q. zou moeten schuiven – red.*] van de openbare controle naar de controlerelatie binnenskamers, met name die tussen wethouders en coalitiefracties. In de literatuur over parlementaire controle ligt al tientallen jaren de focus vooral op de beïnvloedingsmechanismen tussen bewindslieden en coalitiepartijen, en veel minder op de (controle)relatie tussen regering en het parlement als geheel”.²⁸ Pas als één of meer coalitiefracties bereid zijn om de volhardende bestuurder te laten vallen, kan de controle leiden tot actie c.q. verandering.

28. Peters en Castenmiller (2019), p.54.

Controle als democratische waarde

Diverse auteurs benadrukken dat controle kan worden benaderd als een waarde in het democratisch bestel. Zonder dat per se de praktijk van controleren (zoals het stellen van vragen, het uitpluizen van de begroting en de rekening, het doen van onderzoek of het laten doen van onderzoek door bijvoorbeeld de rekenkamer) intensief gereconstrueerd en beoordeeld wordt, gaat het er om of raadsleden het gevoel hebben dat ze - zouden ze dat willen - de uitoefening van beleid kunnen beïnvloeden.

Voor de collegeleden zou het gevoel dat ze gecontroleerd kunnen worden²⁹ er toe kunnen leiden dat ze zich, gevraagd én ongevraagd, houden aan de afspraken en ook te allen tijde bereid zijn om verantwoording af te leggen. Het is anticiperen op controle, het is ‘de schaduw van controle’.

Verhelst wijst erop dat de democratische kwaliteit van controle ook tot uiting komt in de tevredenheid die controle het raadslid oplevert. Goede controle hoeft met andere woorden niet altijd te leiden tot concrete veranderingen in beleid en bestuur, maar kan evenzeer tot intrinsieke roltevredenheid leiden

Ook op een andere manier wordt in de discussie over controle als waarde gesproken. Is het een waarde op zich, of moet je het, zoals Binnema schetst, vooral zien als een middel om andere waarden te bereiken: legitimiteit, gelijkheid, effectief en efficiënt beleid, transparantie, inclusiviteit, etc. Veldhuijzen vraagt aandacht voor de donkere kanten van controle: kan er ook teveel controle zijn, of teveel controleurs? Anders gezegd: worden de bovengenoemde waarden wel gediend met de nadruk op controle en controleinstrumenten?

29. Overman, Schillemans en Grimmelikhuijsen spreken in dit verband over ‘felt accountability’. Zie: S. Overman, T. Schilleman & S. Grimmelikhuijsen (2020). A validated measurement for felt relational accountability in the public sector: gauging the account holder’s legitimacy and expertise. *Public Management Review*.

Beoordelen van controle: inhoud versus proces

In de discussies worden pogingen ondernomen om onderscheid te maken tussen het bestuderen en beoordelen van de *inhoud* van de controle en het *proces* van controle. De stelling is dan dat onderzoekers in inhoudelijke zin geen oordeel kunnen vellen over het resultaat van de controle, want controle is nu eenmaal politiek (zie boven).

Raadsleden bepalen bijvoorbeeld zelf of zij waarde hechten aan kritische rapporten van de lokale rekenkamer en deze gebruiken om het college aan te spreken. Onderzoekers kunnen uiteindelijk niet beoordelen of dat een goede of slechte zaak is, en of daarmee de controle voldoende/goed/adequaat is.

Daar staat tegenover, zou kunnen worden gesteld, dat we wel kunnen kijken naar het proces van controleren, en dat aan een oordeel onderwerpen. De discussie en de bijdragen laten zien dat aan goede controle als proces wel degelijk de nodige (vorm)vereisten kunnen worden gesteld. Daarmee kan het proces als zodanig wel beoordeeld worden. Op basis daarvan kunnen ook concrete suggesties voor verbetering worden gedaan. Onderzoekers kunnen in dit verband de blik onder meer richten op:

- de beschikbaarheid en de toegang tot relevante informatie
- kennis bij raadsleden van beschikbare controle-instrumenten
- voldoende mogelijkheden en goede ondersteuning om het beschikbare instrumentarium te benutten
- daadwerkelijke inzet en goed gebruik van alle beschikbare instrumenten (of in elk geval een onderbouwde afweging van het al dan niet gebruik ervan)
- een ordentelijke verantwoordingscyclus (wellicht te beschrijven in termen van input – throughput - output), waarbij het bestuur

regelmatig rapporteert over de voortgang in de realisatie van gestelde doelen

- aandacht, zowel in de verantwoording door het bestuur als in de raad, voor de evaluatie (weging) van de maatschappelijke effecten van het beleid en het gevoerde bestuur
- voldoende gesprek en discussie in relatie tot het belang of gewicht van een dossier of beleid – één van de experts noemt dit ‘het intelligente gesprek’. Als over een belangrijk beleidsonderwerp geen debat plaatsvindt, dan is dat een veeg teken. We zien dit nogal eens bij beleidsonderwerpen die in regionale samenwerkingsverbanden zijn belegd. Vergelijk Verhelst die stelt: goede controle is controle die plaatsvindt. Anders gezegd: als er werk van wordt gemaakt, is dat hoe dan ook een goed teken.
- zichtbare aanpassingen in beleid en bestuur: als door de inzet van controle-instrumenten beleid wordt veranderd of ingevoerd, de uitvoering wordt verbeterd, of zaken simpelweg worden heroverwogen, dan zegt dat iets, aldus Verhelst.

Deze lijst kan nog veel verder worden aangevuld. Wat in feite wordt geprobeerd, is om (objectieve) indicatoren te identificeren voor een goed verlopend controleproces: waar moet dat aan voldoen? Je kunt echter ook beweren dat hier om de hete brij heen wordt gedraaid:

bij gebrek aan criteria voor het beoordelen van de inhoud c.q. de resultaten van controle richt je je als onderzoeker op vormaspecten ofwel randvoorwaarden, maar dat is niet de kern van de zaak...

Voorwaarden voor goede controle

We kunnen ook op een andere manier kijken naar bovenstaande opsomming van indicatoren. Of raadsleden goed controleren is een lastig te beantwoorden (onderzoeks)vraag, maar uit de discussie kunnen wel een aantal voorwaarden voor goede controle worden afgeleid. Die zijn wat gemakkelijker objectief vast te stellen. We komen dan deels op hetzelfde lijstje uit. Voorwaarden voor goede controle zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid van relevante informatie voor de raadsleden, of voldoende ondersteuning om de beschikbare instrumenten ook daadwerkelijk te kunnen inzetten. Nog basaler, in zekere zin, zijn zaken zoals voldoende tijd en kennis van zaken, onder meer van de rol van de gemeenteraad in het gemeentelijk bestel.

Interessant zijn de vele, soms wat impliciete voorbeelden van goede inhoudelijke ondersteuning die gemeenteraden en -raadsleden zouden kunnen helpen om hun controlerende rol beter te kunnen vervullen. Gezamenlijk komen de experts veel verder dan de vaak obligate oproep dat ‘de griffie uitgebreid moet worden’. Zo beschrijft De Kruijf diverse op de literatuur gebaseerde vormen van inhoudelijke assistentie die raadsleden kunnen helpen om beter te weten wat hun sturingsmogelijkheden in bepaalde dossiers zijn, en om meer gestructureerde kennis te hebben over de te verwachten effecten van beleid.

Herweijer noemt in dit verband het verlies aan kennis van Rijksinspecties, die vroeger veel meer dan nu voor gemeenteraden een bron van kennis en informatie waren over de staat van de uitvoering in hun gemeente. Niet verrassend (voor een gezelschap van veelal onderzoekers) noemen diverse auteurs ook de mogelijkheden van het instrument rekenkamer op lokaal (en provinciaal) niveau, waarbij moet worden aangetekend dat daarin nog veel verbetering mogelijk is.

Warmelink gebruikt de vergelijking met een toneelstuk om erop te wijzen dat de raad een regisseur nodig heeft om hem zijn rol goed te laten vervullen. De griffie kan die rollen niet vervullen en de burgemeester heeft teveel petten. Wat gemist wordt is een onafhankelijke raadsregisseur die als voorzitter van de raad smoel geeft aan de lokale volksvertegenwoordiging.

In de discussies en de bijdragen komt ook steeds een voorwaarde van een heel andere orde ter sprake, en dat is de grotere bestuurlijke context waarin raadsleden hun werk moeten doen. Vaak gaat het dan om de sterk toegenomen regionalisering van het lokaal bestuur; daar besteden we hieronder aparte aandacht aan.

Maar het gaat ook om de vraag of de gemeente niet te zwaar is belast met (medebewinds)taken, of er voldoende beleidsvrijheid binnen de gedecentraliseerde taken is meegekomen, of er vooraf goed is nagedacht over de uitvoerbaarheid van nieuw beleid en taken, en zeker ook of er voldoende geld voor beschikbaar wordt gesteld door het Rijk. Voor de meeste experts is het antwoord op deze vragen een heel duidelijk ‘nee’.

Het ontbreken van deze zaken brengt gemeenten en gemeenteraden in problemen en maakt een effectieve controle lastig. Dat is een pijnlijk duidelijke conclusie.

Regionalisering als hoofdpijndossier

De toegenomen regionalisering betekent volgens veel van de experts dat een belangrijke voorwaarde voor goede controle niet wordt vervuld, namelijk een goede match tussen het niveau van de controleur en de gecontroleerde.

Veel aanwezigen zien raadsleden ermee worstelen in de praktijk, en durven vanuit die ervaring wel de stelling aan dat controle op regionale samenwerking een groot probleem is. Sommigen, zoals Van den Berg en Dreef, formuleren het in wetenschappelijke termen, en noemen het meerschallig bestuur een ‘two level game’; zij beschrijven het als een soort logisch probleem dat raadsleden op het ene niveau hun mandaat hebben gekregen, maar geacht worden de bestuurlijke handelingen en resultaten op het bovengelige niveau te controleren. Zij wijzen erop dat er sprake is van een zekere mismatch van schaal of niveaus: de raadsleden zitten op een ander bestuurlijk niveau dan waar steeds meer besluitvorming en uitvoering plaatsvindt. Dat raadsleden hier last van hebben bij het doen van hun werk, en met name het uitvoeren van hun controlerende taak, kan natuurlijk niemand zijn ontgaan de laatste jaren. Het verlies van ‘grip’ op regionale samenwerking is één van de meestgehoorde klachten van raadsleden, en ook burgemeesters, griffiers en wethouders ondervinden aan den lijve hoezeer raadsleden last hebben van de sterk toegenomen regionalisering en het zoeken van hun rol.

Hiermee verwant is stilgestaan bij de verwaarloosde ruimtelijke ordening in Nederland. De koppeling tussen een goed functionerend Huis van Thorbecke en een gestructureerde ruimtelijke planning (zoals die in het verleden bestond) moet weer worden hersteld. Het gaat de deelnemers dan om duidelijkheid wie waarover gaat, en daar dan vervolgens ook voldoende aandacht aan besteedt. Die duidelijkheid ontbreekt, en daarmee worden gemeenteraden tekortgedaan. In dat verband wordt diverse malen gerefereerd aan de actuele ontwikkelingen rond de Regionale Energiestrategieën.

Naar mening van verschillende deelnemers is dit op zichzelf belangwekkende maatschappelijk thema in bestuurlijke zin op een verrommelde wijze ingericht. Niemand weet wie waarover gaat en wie aan wie hierover verantwoording moet afleggen. Dit is voor raden een belangrijke hindernis.

Kaderstelling als voorwaarde voor goede controle

Met de invoering van het dualisme in 2002 is in het lokaal bestuur het begrippenpaar kaderstelling & controle geïntroduceerd. In het duale bestel moest de gemeenteraad voortaan het besturen van de gemeente aan het college overlaten, en zich concentreren op het stellen van kaders en het controleren van het bestuur. In lijn hiermee wordt in verschillende bijdragen benadrukt dat kaderstellen en controleren met elkaar verbonden zijn; kaderstelling is essentieel voor goede controle.

Opvallend is dat er tussen de deelnemers grote verschillen bestaan in hun opvattingen over het begrip kaderstelling. Diverse deelnemers benadrukken zoals gezegd de logica van de stelling dat je duidelijke kaders nodig hebt om op een later moment te toetsen/controleren.

Anderen vinden het letterlijk een onzinbegrip en zien het als een uitwas uit de tijd van de dualisering, bedacht in een tijd dat New Public Management (NPM) het dominante discours was in het openbaar bestuur, en iedereen in bedrijfskundige termen sprak over SMART doelstellingen en doel-middel rationaliteit. Sommige gesprekspartners ergeren zich ook aan de veelgehoorde kritiek (van bestuurders bijvoorbeeld) dat raden betere en duidelijke kaders zouden moeten stellen.

Deze gesprekspartners wijzen erop dat de raad helemaal niet zelf de kaders formuleert; de raad geeft gewoon een klap op door het college voorgelegd beleid. Bovendien is de term kaderstelling volgens met name juristen onzin, omdat het een ‘verzonnen’ term is: volgens de Gemeentewet stelt de raad de begroting en verordeningen vast, en dat is het. Wat wil je dan nog meer van een raad?

Interessant is verder de op het eerste oog verwarrende terminologie, gehanteerd door diverse auteurs, die spreken over controle aan de voorkant. Boogers en Warmelink stellen dat controle vooraf betrekking heeft op sturing en het maken van keuzes. Warmelink voegt daaraan toe: controle dus in de zin van *to control* en minder van het toetsen aan een eerder gestelde norm. En hij zegt dan: ‘je zou het met een beetje goede wil ook kaderstelling kunnen noemen’.

Welke kaders bedoelen we eigenlijk, is een vraag die veel wordt gesteld. Dat de begroting een belangrijk instrument is om de uitgangspunten voor het gemeentelijk beleid vast te leggen, spreekt voor vrijwel iedereen voor zich. Maar vervolgens is er weinig overeenstemming over wat andere relevante - kaderstellende - instrumenten zijn, en of het daarmee wel een concept is dat raden helpt om hun werk goed te doen.

Sommige deelnemers zien het coalitieakkoord en de programmabegroting als de kern waarop je als raad zou moeten controleren, terwijl anderen benadrukken dat veel van de kaders van een gemeente(raad) van buiten komen, van de rijksoverheid, of in bredere zin van de rechtsstaat. Daarnaast verschillen de deelnemers van mening of je van gemeenteraden wel kan verwachten dat zij eensgezind controleren op heldere en eenduidige kaders. Een raad is immers per definitie politiek verdeeld. Kun en moet je van een oppositiefractie verwachten dat zij het college op de kaders uit het coalitieakkoord en de programmabegroting gaat controleren, terwijl zij als oppositie zonder twijfel (deels) andere prioriteiten stelt?

Gemeenteraadsleden en -fracties verschillen met elkaar van mening over wat belangrijk is, en stellen daarmee ‘hun eigen kaders’ waar ze op willen sturen en controleren. In sommige bijdragen wordt in dit verband de suggestie gedaan om de relatie tussen college en raad niet in termen van kaderstelling en kaders te formuleren, maar als opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit leidt tot gedachten over ‘goed opdrachtgeverschap’, waarin het aan het bestuur en de ambtelijke organisatie is om het opdrachtgeverschap van de raad te faciliteren, door goede informatie aan de raadsleden te verschaffen en duidelijke opties en scenario’s aan de raad voor te leggen.

De vraag is natuurlijk gerechtvaardigd of in de praktijk valt te verwachten dat deze manier van kijken de informatievoorziening door het bestuur daadwerkelijk zou verbeteren.

In de discussies komt af en toe het dossier van de toeslagenaffaire ter sprake, als een voorbeeld van goede parlementaire controle. Wat zegt dit dossier ons over de waarde van kaderstelling, op welke kaders is daarin (uiteindelijk) gecontroleerd? Volgens een deelnemer waren de kaders hier de schuldige, in die zin dat fraudebestrijding een dermate dominant beleidsmatig kader was geworden dat het wel fout móest gaan; dat kon de Belastingdienst misschien zelfs niet worden verweten. Anderen wijzen erop dat andere, bijvoorbeeld rechtstatelijke kaders in de verdrukking zijn gekomen, c.q. niet voldoende zijn gerespecteerd door de Belastingdienst en de regering, én jarenlang niet voldoende zijn gehanteerd door de volksvertegenwoordigers. Op die manier hebben zij hun controlerende taak verzaakt.

Controleren als toets op de uitvoering

Het voorbeeld van de toeslagenaffaire inspireert ook omdat het laat zien dat goede controle door de volksvertegenwoordiging betekent dat je oog hebt voor de manier waarop de uitvoering van beleid uitpakt. Meerdere experts wijzen daarop. Het beleid kan goed of slecht zijn, maar in beide gevallen kan het beleid anders uitpakken dan is beoogd.

De vraag hoe het beleid in de praktijk uitpakt, heeft daarmee in feite een apolitiek karakter. Anders gezegd: als die vraag onderwerp wordt van coalitiepolitiek is er echt iets fout gegaan. Hoe dan ook:

volksvertegenwoordigers zijn er ook om signalen op te pikken dat in de uitvoering dingen niet goed gaan. Voor de uitvoerende macht zelf is dat moeilijk: uitvoerders willen of kunnen het niet zien, of zijn geneigd het te bagatelliseren (als ‘incidenten’ of ‘opstartproblemen’). Volksvertegenwoordigers, juist op lokaal niveau, zijn bij uitstek de aangewezen partij om te zorgen dat de werkelijkheid ‘van buiten’ in het gemeentehuis niet kan worden genegeerd.

In het lokaal bestuur is die uitvoering van beleid steeds vaker op afstand georganiseerd, in gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen. Eerder spraken we al over het probleem van de verschillende niveaus, het lokale en het regionale. We kunnen ook naar die samenwerkingsverbanden en verbonden partijen kijken als een probleem van afstand tussen twee spelers, tussen gemeente(raad) en verbonden partij.

Herweijer stelt vast dat de afstand tussen gemeenten en hun private en regionale uitvoeringsorganisaties ertoe leidt dat gemeente(rade)n niet over voldoende goede uitvoeringsinformatie beschikken. Van Genugten wijst erop dat deze relatie veelal wordt beschouwd en ingericht als een principaal-agent-relatie, waarin de principaal (gemeenteraad) en de agent (verbonden partij) ieder hun eigen belang willen realiseren en de principaal voortdurend probeert om zijn informatieachterstand goed te maken door de agent te monitoren en ‘kort te houden’. De realiteit van de ervaren onmacht van gemeenteraden ten aanzien van verbonden partijen overal in het land kan worden beschouwd als een teken dat deze manier van ‘controleren’ niet (goed) werkt. Daarover zijn de experts het wel eens. Dat geldt overigens ook voor raadsleden.

Bestuurders die zich (moeten) willen verantwoorden

Naar aanleiding van onder meer de bijdrage van Vollaard ontstaat ook discussie over de focus in de discussie op gemeenteraden en -raadsleden.

Is de kern van democratie niet veel meer dat bestuurders verantwoording (willen) afleggen, in plaats van dat volksvertegenwoordigers goed controleren? En: als je wilt vaststellen als onderzoeker of er sprake is van adequate democratische controle en verantwoording, kun je je dan niet veel beter richten op de bestuurders, om te onderzoeken of zij zich daadwerkelijk verantwoorden?

Ook zou je hen kunnen vragen in hoeverre zij zich daadwerkelijk gecontroleerd *voelen*. Anticiperen zij op effectieve controle, of zullen ze altijd zoeken naar slimmere manieren om zich eraan te onttrekken? Werken ze in zulke situaties beter mee aan het in staat stellen van volksvertegenwoordigers om te controleren, bijvoorbeeld door betere informatievoorziening, of kiezen ze juist voor het tegenovergestelde en gaan ze informatie achterhouden?

Een dergelijke focus op de gecontroleerde in plaats van de controleur zou ons als onderzoekers ook op het spoor kunnen zetten van effectief controlerend gedrag van raadsleden. Wat maakt nou dat het continue verantwoordingsgevoel van bestuurders gaat branden en blijft branden, vraagt Vollaard zich af. Hoe zorgen we ervoor dat zij verantwoording willen afleggen?

Zij moeten allereerst zelf de democratische wens koesteren om aan de gemeenteraad uitleg te geven wat ze met het geld en de macht hebben gedaan. Maar het moet ook van de raad komen. Vollaard ziet *I've got you under my skin* als de verbeelding van de relatie raad-college: de volksvertegenwoordiging zou de uitvoerende macht zo diep onder de huid moeten zijn gekropen, dat de uitvoerende macht voortdurend bij al haar handelen denkt wat haar grote liefde – het volk en zijn vertegenwoordiging – zou wensen.

De bruikbaarheid van de drie perspectieven op verantwoording van Bovens c.s.

De gespreksnotitie die de basis vormde voor de expertsessies stelde in navolging van Denters (2017) de drie perspectieven op publieke verantwoording centraal, zoals verwoord door Bovens, Schillemans en 't Hart (2008):

1. verantwoording als middel voor democratische legitimatie van het gevoerde bestuur richting kiezers;
2. verantwoording als middel om te zorgen voor tegenmacht en het voorkomen van machtsmisbruik;
3. verantwoording als middel om als overheidsorganisatie te leren.

Sommige experts, zoals Binnema, denken dat de drie perspectieven niet alle drie (even) bruikbaar zijn bij het bestuderen en beoordelen van controle in het lokaal bestuur.

In die relatie gaat het uiteindelijk toch om het eerste perspectief: het college legt verantwoording af aan volksvertegenwoordiging en daarmee aan de kiezers, en door actief en in het openbaar te controleren

bevordert de gemeenteraad dat. Het lerende aspect, van het derde perspectief, heeft niet direct met de relatie raad-college te maken. Maar dat geldt niet voor het tweede perspectief: de raad moet toch ook zorgen voor tegenmacht, elk bestuur moet tegenwicht of tegenmacht ontmoeten. Controle van de rechtmatigheid, bijvoorbeeld de jaarrekening, maar ook van bijvoorbeeld declaraties van bestuurders, voorkomt machtsmisbruik en is dus hard nodig in een democratisch stelsel. ‘Macht corrumpeert’ is niet voor niets het gezegde.

Controle en verantwoording is (veel) méér dan de gemeenteraad

Diverse experts wijzen erop dat het jammer zou zijn om het thema van controle en verantwoording in het lokaal bestuur te beperken tot de controle door de gemeenteraad. Er zijn meer partijen die controleren of verantwoording vragen.

Van Ostaaijen plaats de controle door de gemeenteraad expliciet in het bredere kader van macht en tegenmacht, dat ook allerlei andere elementen omvat, zoals bijvoorbeeld de media en de ombudsman. Enthoven wijst er in dit verband op dat referenda volgens recent onderzoek van Van der Krieken een uitstekende aanvulling zijn op het (controlerend) werk van de raad. In de discussie wijst een enkeling erop dat andere partijen en burgers misschien wel belangrijker zijn of worden dan de gemeenteraad in een tijd waarin de representatieve democratie zo onder druk staat. Schaap stelt in zijn bijdrage dat de raad vanwege zijn politieke karakter en de veelal monistische cultuur niet de enige controleur kán zijn. Er zijn bovendien zoveel meer vormen van verantwoording en controle dan alleen het verkeer tussen raad en college; die moeten niet over het hoofd worden gezien.

Informatievoorziening en openbaarheid

Veel van de auteurs wijzen op informatie en informatievoorziening als een cruciale voorwaarde voor goede controle.

Fraanje beschouwt transparantie en openbaarheid zelfs in zekere zin als een waarde op zich, als een rechtsstatelijk principe waarvan je kunt vaststellen of er in voldoende mate aan wordt voldaan. Binnema wijst erop dat de cruciale rol van informatievoorziening zowel geldt voor het perspectief van de bestuurder die zich verantwoordt door informatie te verstrekken, als voor dat van de raad die controleert door informatie te vragen. Dat is natuurlijk een inherent politiek proces: zoals Enthoven in zijn proefschrift over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer al schreef³⁰ is de praktijk van informatievoorziening er vaak één van teveel of te weinig, te laat of anderszins verkeerd getimed.

Aanbevelingen aan raadsleden

De expertsessies waren niet in eerste instantie bedoeld om directe aanbevelingen voor volksvertegenwoordigers te formuleren.

Desalniettemin kwamen er uit het brede gezelschap met veel praktijkervaring diverse concrete suggesties op tafel. We noteren twee concrete aanbevelingen:

- In het Britse lokaal bestuur bestaan in veel *councils* (gemeenten) aparte oversight & scrutiny committees. Het idee is dat je als gemeenteraad dossiers een specifieke commissie of werkgroep instelt voor de monitoring en controle van grote of belangrijke dossiers. Het lijkt op de tijdelijke raads werkgroepen die veel raden kennen voor belangrijke thema's, maar in dit geval zou het specifiek voor de monitoring en controle zijn. Het lijkt ook een klein beetje op de

Duisenberg-methode, die in sommige gemeenten voor de behandeling van programma's in de jaarrekening wordt gebruikt.

- Goed controleren blijkt een onderwerp waarover veel raadsleden het lastig praten vinden in abstracte zin. Maar goede voorbeelden en rolmodellen kunnen wel helpen om het gesprek over versterking van de controlerende taak te faciliteren. Ook hier werkt de toelagenaffaire inspirerend, zo blijkt: de wijze waarop sommige parlementariërs hun tanden in dit dossier hebben gezet, daar waar andere Kamerleden het lieten liggen of zelfs tegenwerkten, heeft uiteindelijk geleid tot het boven water krijgen van een groot schandaal, met enorme consequenties voor het bestuur.

Literatuur

- Ashworth, R. & S. Snape (2004).** An Overview of Scrutiny: A Triumph of Context over Structure. *Local Government Studies*, 30(4), 538-556.
- Audette-Chapdelaine, M. (2016).** Sensemaking and the political-administrative interface: the challenges of strategically steering and managing a local public service. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 454-471. <https://doi.org/10.1177/0020852315594857>
- Behn, R. D. (2002).** The psychological barriers to performance management: Or why isn't everyone jumping on the performance-management bandwagon? *Public Performance & Management Review*, 26(1), 5-25. <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643684>
- Bergman, T., W. Müller & K. Strom (2000).** Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation. *European Journal of Political Research*, 37, 255-260.
- Bovenkamp, H.M. van de & H. Vollaard (2017).** De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 71(1), 5-22.
- Bovens, M. (2005).** Public accountability. In : E. Ferlie, L. Lynne en C. Pollitt (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 182-208.
- Bovens, M., T. Schillemans & P. 't Hart (2008).** Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.
- Brorström, S., & M. Norbäck (2020).** 'Keeping politicians at arm's length': how managers in a collaborative organization deal with the administration-politics interface. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 657-672. <https://doi.org/10.1177/0020852318822090>
- Commissie-Ollongren (VNG Denktank) (2016).** *Maatwerkdemocratie; Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Jaarbericht 2016. Den Haag: VNG.
- Commissie-Van de Donk (Commissie toekomstgericht lokaal bestuur) (2016).** *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG.
- Davis, J.H., F.D. Schoorman & L. Donaldson (1997).** Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22, 20-47.
- Denters, B. (2016).** Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen* (70) 1, pp. 37-54.
- Denters, S.A.H., M. de Groot, & P.J. Klok (2008).** 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. *Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur*. Congresuitgave Staat van de Dualisering (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- Denters, S.A.H. & H.M. de Jong (1992).** *Tussen burger en bestuur. Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*. Enschede: Universiteit Twente.
- Denters, B., P.-J. Klok & A. Kranenburg (2017).** Greep op het ongrijpbare? Een onderzoek naar nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 71(4), 25-44.
- Donner, A.M. (1987).** 'Redactionele kanttekeningen: verantwoordelijkheid', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 365-368.
- Groot, M. de (2009).** *Democratic Effects of Institutional Reform in Local Government. The case of the Dutch Local Government Act 2002*. Twente: University of Twente.

- Groot, M. de, B. Denters, & P.-J. Klok (2010). Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser: The Effects of Institutional Change on Councillors' Role Orientations in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36(3), 401-423.
- Klok, P.-J. & B. Denters (2013). The roles councillors play. In: B. Egner, D. Sweeting & P.-J. Klok (Eds.). *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer VS, 63-83.
- Krieken, K. van der (2019). *Winst of verlies? Het lokale referendum in Nederland, 1906-2018*. Proefschrift Universiteit Tilburg.
- Kruijf, J. de (2019). *Gewaardeerde verbonden prestaties? De gemeenteraad en beoordeling van prestaties van verbonden partijen*. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/214153>
- Leach, S. & C. Copus (2004). Scrutiny and the Political Party Group in UK Local Government: New Models of Behaviour. *Public Administration*, 82(2), 331-354.
- Noordelijke Rekenkamer (2016). *Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking*, Assen.
- Ostaaijen, J. van (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Essay, Tilburg University.
- Overman, S., T. Schillemans & S. Grimmelikhuijsen (2020). A validated measurement for felt relational accountability in the public sector: gauging the account holder's legitimacy and expertise. *Public Management Review*.
- Peters, K. & P. Castenmiller (2019). *Om de controle door de raad*. Den Haag. (Zie: https://www.decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport_controle_kaderstelling_decentraalbestuur_def.pdf)
- Peters, K. & P. Castenmiller (2020). Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave. *Bestuurswetenschappen*, (74) 2, pp. 10-33.
- Peters, K., G. Boogaard, B. van den Berg & L. van Kalken (2020). *Tweede rapportage Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*. Juli 2020.
- Raad van State. (2020). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*. <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@121354/w04-20-0135/>
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015). *Wisselwerking: Naar een betere samenwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Herijking Gemeentefonds* (2019-0000457157). <https://www.raadoopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/09/05/briefadvies-herijking-gemeentefonds>
- Raad voor het openbaar bestuur (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*. Den Haag: Rob.
- Randstedelijke rekenkamer, Noordelijke rekenkamer, Zuidelijke rekenkamer, Rekenkamer Oost-Nederland en de rekenkamer van de provincie Zeeland (2018). *Energie in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie*.
- Schick, A. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 15-42. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43514045.pdf>

Schillemans, Th. (2020).

Denkend bestuur: Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk (oratie Universiteit Utrecht).

In te zien op: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/denkend-bestuur>

Sen, A. (2010).

The idea of justice. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Snape, S. & L. Dobbs (2003).

The Scrutineer: The Impact of Overview and Scrutiny on Councillor Roles. *Public Policy and Administration*, 18(1), 46-62.

Steen, T. & Th.A.J. Toonen (2010).

The Netherlands. In: Goldsmith, M.J. & Page, E.C. (Eds.). *Changing Government Relations in Europe. From localism to inter-governmentalism* (Oxon: Routledge), pp. 145-162.

Stoker, G., F. Gains, S. Greasley, P. John & N. Rao (2004).

Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A

Process Evaluation.

London: Office of the Deputy Prime Minister.

Thiel, S. van (2020).

Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Tjeenk Willink, H. (2018).

Groter denken, kleiner doen. Uitgeverij Prometheus.

Tops, P. & S. Zouridis (2002).

De binnenkant van politiek. Amsterdam: Atlas.

VNG Realisatie (2019).

Raadsleden in de informatiesamenleving. Den Haag: VNG.

Voorn, B. & Van M. van Genugten (in review).

Dealing with multiple principals in at arm's length organizations: A qualitative study of Dutch municipally owned corporations.

Vuijk, R. (2020).

Wethouder financiën in zwaar weer. Proefschrift. Boom Bestuurskunde.

Winter, H.B., S.A.J. Munneke,

J.B. Geertsema, E. Krol,

J. de Ridder, N. Struiksma

& C. Veen (2017).

Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht. Groningen: Pro Facto.

Zwan, P. van der (2017).

Methode Duisenberg: raadsrapporteurs het experimenteren waard.

VNG-Magazine, 2017(6).

<https://vng.nl/artikelen/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard>

Over de auteurs

Harmen Binnema is universitair docent aan de Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap en voorzitter van de Universiteitsraad. Centrale thema's in zijn onderzoek en onderwijs zijn lokale democratie, inwonersparticipatie en regionale/intergemeentelijke samenwerking.

Marcel Boogers is werkzaam bij Necker van Naem en tevens hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente.

Marcel van Dam is zelfstandig politiek-bestuurlijk adviseur, interim-manager en onderzoeker, vooral werkzaam voor decentrale overheden. Hij is regelmatig actief als interim-griffier (onder andere Zoetermeer, Haarlem en Rotterdam), was lid van de rekenkamers van Utrecht en Nijmegen, doet regelmatig onderzoek in opdracht van gemeenteraden of rekenkamer(-commissie)s en was interim-directeur van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. Een van de rode draden in zijn werk is de wijze waarop controle op bestuurlijk handelen op heel uiteenlopende manieren vorm krijgt en gestimuleerd kan worden.

Sofie Dreef is politicoloog en (internationaal) jurist en werkt als adviseur Openbaar Bestuur bij Berenschot. Zij richt zich op vraagstukken die betrekking hebben op samenwerkende overheden. Daarnaast is Sofie als promovendus verbonden aan de Campus Fryslân van de Rijksuniversiteit Groningen. Haar onderzoek gaat over de wijze waarop publieke waarde vorm krijgt in Bestuurlijk Regionale Ecosystemen.

Guido Enthoven is oprichter en directeur van Instituut Maatschappelijke Innovatie. Hij heeft ruim 20 jaar ervaring met dialoogprocessen, adviseerde tientallen gemeenten en ministeries en begeleidt heidagen met gemeenteraden of colleges van B&W. Hij promoveerde in 2011 op de informatierelatie tussen regering en parlement met het proefschrift ‘Hoe vertellen we het de Kamer?’ en publiceerde ruim 100 artikelen over participatie, transparantie en democratische vernieuwing in diverse kranten en vakbladen.

Rien Fraanje is secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University. Hij verricht regelmatig onderzoek naar de inrichting en het functioneren van lokale politiek.

Marieke van Genugten is universitair docent binnen de sectie Bestuurskunde van de Faculteit der Managementwetenschappen aan de Radboud Universiteit. Zij doet onderzoek op het terrein van lokaal publiek management en governance en richt zich daarbij zowel op de interne organisatie van gemeenten als de relatie tussen gemeenten en organisaties die op afstand staan van gemeenten.

Gerrit H. Hagelstein is griffier van de gemeenteraad van Ede, parttime UHD Bestuurs- en organisatiewetenschap bij de USBO van de Universiteit Utrecht en voorzitter van de rekenkamercommissie Lingewaard. Hij laat zich inspireren door de verschillen tussen theorie en praktijk in het domein van het lokaal-regionaal bestuur. Motto: “Alles is praktijk, maar een goede theorie is nooit weg.”

Michiel Herweijer is sinds 2018 docent publiek management aan de Campus Fryslan, een vestiging van de Rijksuniversiteit Groningen. Voordien was hij als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen (2011-2021) en als directeur aan de Noordelijke Rekenkamer (2011-2018).

Johan de Kruijf is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarnaast is hij o.a. lid van de Rekenkamercommissie Enschede en adviseur van de Enschedese Rekeningencommissie. Veel van zijn onderzoeks- en advieswerkzaamheden gaan over goed bestuur in relatie tot de aansturing van verzelfstandigde maatschappelijke dienstverleners. Voor meer informatie: <http://www.vreb.nl> en <https://www.ru.nl/personen/kruijf-j-de/>

Julien van Ostaaijen is als lector Recht en Veiligheid verbonden aan het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool. Daarnaast is hij als universitair docent Bestuurskunde verbonden aan Tilburg University. Hij houdt zich onder meer bezig met lokaal bestuur en lokale politiek en de spanning tussen recht, veiligheid en democratie op decentraal niveau. In 2018 verscheen zijn boek ‘Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie’ over de stand van zaken van de lokale democratie in Nederland.

Linze Schaap is sinds augustus 2019 directeur-secretaris van de Noordelijke Rekenkamer. Daarvoor was hij bijna dertig jaar verbonden aan resp. de Erasmus Universiteit Rotterdam en Tilburg University, als universitair (hoofd)docent Bestuurskunde. In die tijd heeft hij veel onderzoek gedaan naar ontwikkelingen in de lokale democratie, met soms een klein uitstapje naar het vraagstuk van controle (en inmiddels dus een grote stap). Als Statenlid in Zuid-Holland (1999-2005) heeft hij kunnen zien hoe gebrek aan controle door uitsluitend een volksvertegenwoordiging kan zijn.

Martin Schulz is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag en adjunct-directeur van de NSOB Denktank. Hij verricht regelmatig onderzoek naar de inrichting en het functioneren van lokale politiek..

Kirsten Veldhuijzen is bestuurskundige en specialiseerde zich in de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Zij werkte bij een gemeente, de VNG, de Raad voor het openbaar bestuur en is strateeg bij de Algemene Rekenkamer. Op dit moment is zij betrokken bij de pandemiebestrijding als MT-lid Corona bij de Directie MEVA van het ministerie van VWS. Daarnaast is zij plaatsvervangend voorzitter van de Rekenkamer Delft.

Tom Verhelst is parttime postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit Maastricht, waar hij met Klaartje Peters het project ‘Versterking positie gemeenteraad’ uitvoert, dat focust op de controlerende rol van de raad. Daarnaast is hij parttime docent lokale politiek aan de Universiteit Gent.

Hans Vollaard is politicoloog en verbonden aan de Universiteit Utrecht. Het functioneren van decentrale volksvertegenwoordiging is een van zijn onderzoeksterreinen. Hij was auteur en medesamensteller van De Gemeenteraad en Provinciale Politiek. Hij is zelf direct betrokken (geweest) bij lokale controle en verantwoording, onder meer als lid van de oppositie en secretaris/voorzitter van de dualiseringscommissie in de Leidse gemeentepolitiek (1998-2002), en als lid van de regionale bezwaarschriftencommissie Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude (2020-heden).

Han Warmelink is een ervaren onderzoeker, adviseur en docent/spreker op het vlak van binnenlands bestuur, met een achtergrond als staatsrechtjurist en werkzaam op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau als wetenschapper, rekenkamervoorzitter en raadslid.

Joost Westerweel werkt op dit moment bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is daarnaast gastdocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Onlangs is hij daar gepromoveerd op een proefschrift over lokale democratische innovatie, waarin hij de juridische (on)mogelijkheden onderzocht voor burgerinitiatieven die de lokale representatieve democratie wensen aan te vullen.

Deelnemers aan de bijeenkomsten

Expertsessie 11 november 2020

Naam	Achtergrond
Casper van den Berg	Rijksuniversiteit Groningen
Harmen Binnema	Universiteit Utrecht (USBO)
Marcel van Dam	Zelfstandig onderzoeker
Guido Enthoven	IMI
Rien Fraanje	Raad voor het Openbaar Bestuur
Linze Schaap	Noordelijke Rekenkamer
Kirsten Veldhuijzen	Algemene Rekenkamer, op persoonlijke titel
Hans Vollaard	Universiteit Utrecht (USBO)
Joost Westerweel	Universiteit Leiden
Tom Verhelst	Universiteit Maastricht / Universiteit Gent
Emma Cnossen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Klaartje Peters	Universiteit Maastricht / Stichting Decentraalbestuur.nl
Peter Castenmiller	PBLQ / Stichting Decentraalbestuur.nl
Anne Graas	PBLQ / Stichting Decentraalbestuur.nl

Expertsessie 12 november 2020

Naam	Achtergrond
Geerten Boogaard	Universiteit Leiden
Marcel Boogers	Universiteit Twente
Sofie Dreef	Berenschot
Marieke van Genugten	Radboud Universiteit
Gerrit Hagelstein	Gemeente Ede / Universiteit Utrecht (USBO)
Michiel Herweijer	Rijksuniversiteit Groningen
Johan de Kruijf	Radboud Universiteit
Solke Munneke	Rijksuniversiteit Groningen
Julien van Ostaaijen	Universiteit Tilburg
Han Warmelink	Zelfstandig onderzoeker
Tom Verhelst	Universiteit Maastricht / Universiteit Gent
Wijnand de Vries	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Emma Cnossen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Klaartje Peters	Universiteit Maastricht / Stichting Decentraalbestuur.nl
Peter Castenmiller	PBLQ / Stichting Decentraalbestuur.nl
Anne Graas	PBLQ / Stichting Decentraalbestuur.nl

© Stichting Decentraal Bestuur

Februari 2021

De Stichting Decentraalbestuur.nl is een samenwerkingsverband van wetenschappers en practitioners met een passie voor het functioneren van het decentraal bestuur. De bestuursleden van de Stichting voeren (onderzoeks)projecten uit die tot kennisvermeerdering leiden over het functioneren van het decentrale bestuur. Zie verder www.decentraalbestuur.nl