

DE GEMEENTERAAD ALS WAAKHOND

Een pleidooi voor effectief controleren van het bestuur¹

Door Klaartje Peters (zie www.controleenverantwoording.nl)

1. Het belang van controle van het bestuur

De afgelopen jaren hebben grote en ingrijpende veranderingen plaatsgevonden in het Nederlandse lokaal bestuur. In termen van taken en publieke uitgaven heeft het lokaal bestuur aanzienlijk aan belang gewonnen. De omvang en de impact van de gedecentraliseerde taken in met name het sociale domein is groot. In het ruimtelijk domein zijn de aanstaande veranderingen, door onder meer de geplande invoering van de Omgevingswet in 2022, minstens zo ingrijpend. En gemeenten hebben nog meer grote opgaven op hun bord, denk aan bijvoorbeeld aan het terrein van klimaat en energie.

Juist in deze uitdagende tijden is het van belang dat gemeenteraden hun college controleren en dat gemeentebesturen verantwoording afleggen voor gemaakte keuzes en de uitvoering van gemeentelijke taken. Het belang daarvan kan in een democratisch bestel moeilijk worden overschat.

Die controle dient drie doelen:²

1. Allereerst moet de controle ervoor zorgen dat het gemeentebestuur handelt in overeenstemming met de wensen van de gemeenteraad, die immers de bevolking vertegenwoordigt. Worden beloftes nagekomen, wordt gewerkt aan de afgesproken doelstellingen, stelt het bestuur de goede prioriteiten?
2. Controle van het bestuur is daarnaast van belang om machtsmisbruik, corruptie en willekeur te voorkomen en de integriteit van het bestuur te bevorderen. Overal waar macht wordt uitgeoefend, is tegenmacht noodzakelijk. Checks and balances zijn een essentieel onderdeel van democratisch bestuur.
3. In de derde plaats dragen controle en verantwoording door feedback en kritische reflectie bij aan het lerend vermogen van de gemeentelijke overheid, en daarmee aan betere prestaties. De kwaliteit van het bestuur wordt er beter van.

2. De raad aan zet

Het is niet meer dan logisch dat de gemeenteraad het college controleert. De Grondwet van 1848 laat er geen twijfel over bestaan: 'Aan het hoofd der gemeente staat een raad', stelt artikel 139. En dat is zo tot de dag van vandaag. Althans: dat is de norm. In dit essay ga ik niet uitgebreid in op de vraag of de gemeenteraad ooit daadwerkelijk de baas is geweest. Feit is dat aan het einde van de 19^e eeuw, als het takenpakket van gemeenten groter wordt en de beroepswethouder zijn intrede doet, het College van B&W steeds meer opereert als het dagelijks bestuur van de gemeente, en de gemeenteraad volgend wordt. En hoe meer het ambtenarenapparaat als professionele ondersteuning van het bestuur zich uitbreidt, hoe meer die verhouding wordt bevestigd. De grondlegger van de bestuurswetenschappen in Nederland G.A. van Poelje zei daarover al in 1918 -

¹ Dit essay is een bewerking van een digitale inleiding in het kader van de reeks 'Het gezag van de raad' van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, gehouden op 28 mei 2021.

² Gebaseerd op: M. Bovens, T. Schillemans & P. 't Hart (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.

dus meer dan 100 jaar geleden - dat als raadsleden niet uitkijken, er voor hen niet veel meer resteert dan 'spelen voor de bühne' en 'vragenstellen'.³

Bij de invoering van het dualisme in 2002 – en ik maak nu een hele grote sprong – stelde de commissie-Elzinga vast dat in de gemeentelijke praktijk het college de raad domineerde.⁴ Naar verluidt werd er in die tijd over gesproken om een einde te maken aan die wettelijke bepaling dat de raad aan het hoofd staat van de gemeente, maar dat was een brug te ver. In plaats daarvan werd een duidelijker onderscheid gemaakt: het college bestuurt, de raad stelt de kaders en controleert. Maar anno 2021 zijn er heel weinig mensen die denken dat er daarmee een einde is gekomen aan de dominantie van het college.

3. Controle door de raad

Met de introductie van het dualisme werd controleren als taak van de gemeenteraad expliciet benadrukt. Maar ook vóór die tijd was het controleren van het bestuur een hoofdtaak van de gemeenteraad. Wel werden bestaande controle-instrumenten van de raad, zoals het vragen- en interpellatierecht, met de dualisering aangevuld met diverse nieuwe instrumenten – denk aan de rekenkamer en de raadsenquête. Ook kwam er eigen ambtelijke ondersteuning voor de raad in de vorm van de wettelijk verplichte raadsgriffie(r). En wethouders maakten geen deel meer uit van de raad (en hun fractie), dat was in dit verband ook een belangrijke verandering.

Worden colleges nou eigenlijk goed gecontroleerd door gemeenteraden? Dat is een lastig te beantwoorden vraag. Enerzijds omdat we daar geen empirische gegevens over hebben. En anderzijds omdat er geen overeenstemming is over wat goede controle eigenlijk behelst. Zonder in wetenschappelijke verhandelingen te vervallen, presenteer ik hierbij een korte en bruikbare definitie:

Controleren = het vergelijken van de feitelijke situatie met een norm

Deze definitie geeft houvast. Om goed te kunnen controleren, heb je twee dingen nodig:

1. Goede, betrouwbare en volledige informatie over die feitelijke situatie
2. Een norm of een kader om die situatie mee te kunnen vergelijken of beoordelen.

Juist om deze reden gaan veel politiek-bestuurlijke schermutselingen tussen raad en college over de informatievoorziening en de vraag of die goed genoeg is (geweest). Om goed te kunnen controleren moet de raad tijdig, volledig en juist worden geïnformeerd.

Ik geef één voorbeeld hoe goede controle eruit kan zien. Stel: de gemeentelijke Wmo-nota zegt dat het beleid ertoe moet leiden dat burgers zelfredzaam worden. Goede controle is dan dat je informatie verzamelt over de feitelijke situatie van burgers, en die legt naast die norm van zelfredzaamheid. Zijn de mensen in onze gemeente zelfredzaam (of zelfredzamer) geworden? Dat is de vraag die de controleur moet zien te beantwoorden. Het voorbeeld is niet willekeurig gekozen, want het laat goed zien hoe lastig het is om goed te controleren. Zoals elk raadslid die woordvoerder Wmo is, zal beamen...

³ G.A. van Poelje, Gemeentelijke Bestuursinrichting (1918), in: *Wet en Wezen. Uit de geschriften van prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente* (Alphen aan den Rijn, 1954), p. 39 e.v.

⁴ *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (Alphen aan den Rijn, 2000), pp. 83-119.

4. Kaderstelling: wiens kaders?

Controleren is dus beoordelen aan de hand van een norm of een kader. Vandaar dat kaderstelling en controle altijd in één adem worden genoemd. Sommige deskundigen noemen kaderstelling een onzinwoord, en ik kan daar een heel eind in mee gaan. Het probleem is vooral dat onduidelijk is over welke kaders we het hebben. En wiens kaders ook.

Als je niet uitkijkt, word je als gemeenteraad door bestuurders en critici zonder verstand van zaken om de oren geslagen met de slechte kaders die het bestuur zelf heeft geformuleerd. Of je krijgt van die jij-bakken te horen zoals dat de Tweede Kamer overkwam in de nasleep van de Toeslagenaffaire: jullie klagen over de slechte behandeling van burgers, maar de oorzaak waren de door jullie zelf vastgestelde kaders, namelijk de hele strikte regels om fraude te voorkomen. Dus het is jullie eigen schuld...

Dat lijkt me flauwekul. Mijn stelling is: er zijn allerlei soorten kaders, en de vastgestelde beleidskaders – bijvoorbeeld voor fraudebestrijding - is daar slechts één soort van. Een ander soort kaders bijvoorbeeld zijn rechtstatelijke kaders, die stellen dat je als overheid burgers fatsoenlijk moet behandelen, en ze altijd het voordeel van de twijfel moet gunnen. Die kaders had de Belastingdienst dus ook gewoon moeten hanteren. En de Tweede Kamer had alle recht om daar vervolgens scherp op te controleren.

5. Goed controleren is niet netjes de P&C-cyclus volgen

Colleges willen gemeenteraden er nog wel eens op wijzen dat zij de in de programmabegroting geformuleerde kaders moeten gebruiken om het college te controleren. Dat is vanuit hun perspectief weliswaar een begrijpelijke stellingname, maar de waarheid is dat raadsleden zelf bepalen waarop zij het college controleren. Een fractie kan er ook voor kiezen om primair te controleren op de financiële degelijkheid of doelmatigheid van het gemeentelijk beleid, om maar een voorbeeld te noemen.

Natuurlijk mag je als raadslid of -fractie de beleidskaders uit de programmabegroting hanteren, om te controleren wat daarvan is terechtgekomen. Praktisch probleem is dat die kaders soms concreet zijn, maar vaak ook niet. 'Een gezonde stad, waarin zoveel mogelijk burgers zelfstandig actief zijn' is niet echt een kader waarmee je goed kunt controleren. Daar komt bij dat de informatie die je over dergelijke doelstellingen in de jaarrekening en jaarverslag aantreft, vaak niet geschikt is om mee te controleren. 'We hebben alle inwoners een keukentafelgesprek aangeboden' is goed om te weten, maar geen antwoord op de vraag of de stad gezonder is geworden. Het is dus ook niet zo dat raadsleden voor alles wat zij willen weten naar de P&C-cyclus kunnen worden verwezen. Als de raad (tussentijds) geïnformeerd wil worden over de voortgang van een belangrijk dossier, dan moet dat gewoon gebeuren. Zo simpel is het.

6. Wat is goed controleren dan wél?

Goed controleren is dus niet blind meelopen in de P&C-cyclus. Goed controleren vraagt, naar mijn mening, dat je als volksvertegenwoordiger keuzes maakt waarop je controleert, en dat je dat doelgericht doet.

Waarop je controleert, betreft dus die kaders. Wáár hecht je aan als raadslid, of als raadsfractie? Welke kaders vind jij belangrijk? Dat kan van alles zijn, maar het helpt om dat vooraf duidelijk te maken, en met elkaar duidelijk te krijgen. Een voorbeeld: 'Onze fractie zet deze raadsperiode in op

het verkleinen van de kloof tussen arm en rijk in de gemeente'. Als dát je doel is, dan heb je daarmee je kader en je norm gevonden. Dáár ga je dan op controleren. Bij elk nieuw beleidsvoorstel en bij elke rapportage of verslag toets je aan deze norm. Misschien moet je je ook beperken tot bepaalde beleidsterreinen of -dossiers, omdat je weet dat het daar het meest wringt. En alle instrumenten die je gebruikt als raadslid – of het nu vragen stellen is, of gebruik maken van rekenkamerrapporten of rapporten van landelijke denktanks, of signalen en verhalen van burgers – alles zet je dan doelgericht voor deze controle in.

Zo controleren is dus eigenlijk heel politiek, omdat ieder raadslid en iedere fractie die accenten anders zal leggen. Zo is de politiek ook bedoeld.

7. Informatievoorziening moet (soms) met de hele raad

Goed controleren is dus een politieke bezigheid, of kan ook een politiek bezigheid zijn. Maar goede informatievoorziening door het college is iets van de raad als geheel.

Het verkrijgen van de benodigde informatie over hoe zaken ervoor staan, daarvoor moet de raad zich gezamenlijk inspannen. De informatiepositie ten opzichte van het bestuur is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de raad, en die moet je soms bevechten. Met z'n allen, en met je griffier. Want júist als dingen niet goed gaan, dan zijn bestuurders en ambtenaren geneigd wat minder scheutig te worden met goede informatie. Dat is heel logisch, en heel menselijk, maar daar moet je als raad dus rekening mee houden. En juist op de momenten dat het spannend wordt, en de wethouder er weinig voor voelt, moet die informatie op tafel komen. Hier draait het dus om het gezamenlijk opbouwen van gezag: als je als raad op de belangrijke momenten niet af en toe sámen optrekt, dan laat je met je sollen.

8. Ook informatievoorziening heeft politieke kanten

Ik schetste zojuist een mooi beeld van een raad die samen optrekt, om goed te worden geïnformeerd. Maar er zit ook een uiterst politieke kant aan informatievoorziening. Dat is in zekere zin een weinig besproken thema in de lokale politiek, terwijl het bijna overal vóórkomt: partijtegenstellingen die een goede informatievoorziening en controle in de weg staan.

Uit het onderzoek dat ik afgelopen jaar heb gedaan⁵, blijkt dat raadsleden van coalitiefracties zelf vinden dat ze het bestuur wel degelijk goed controleren. Maar ze doen dat minder openbaar dan raadsleden van oppositiefracties. En dat is natuurlijk ook niet zo gek: als jij denkt dat 'jouw' wethouder niet goed bezig is, dan zijn er andere manieren om hem of haar daarnaar te vragen dan door het stellen van mondelinge vragen in de openbaarheid van de raadsvergadering. Uit dezelfde survey blijkt dat oppositieraadsleden dat laatste juist wel doen, méér dan coalitieraadsleden. Maar hoewel ze meer en vaker dergelijke controle-instrumenten inzetten, zijn ze minder tevreden over hun controlerend werk en wat het oplevert. Ook dat verbaast ons eigenlijk niet. Want ze krijgen natuurlijk niet altijd de informatie die ze hadden willen hebben. En ze merken soms dat het niet helpt dat ze ergens hun tanden in zetten. Dat het onbegonnen werk is, en voelt als trekken aan een dood paard.

⁵ K. Peters en T. Verhelst (2021). *Controle door raadsleden. Onderzoeksrapport over enquête naar de praktijk van controle in gemeenteraden*, Universiteit Maastricht. Zie: www.controleenverantwoording.nl

9. Twee adviezen: aan coalitie en oppositie

Daarom heb ik twee hele concrete adviezen aan raadsleden. Misschien zijn ze geschikt om eens te bespreken in een heisessie met de raad, of in het inwerkprogramma voor de nieuwe raad.

Het eerste advies is aan raadsleden van de coalitie. Stem niet wekelijks met je wethouder(s) je werk als raadsfractie af, en zéker niet de controlerende aspecten ervan. Dat gebeurt in de praktijk wel: in de ene gemeente heel systematisch, soms in alle openheid; in de andere gemeente wat meer ad-hoc. Soms gebeurt het misschien ook helemaal niet. Hoe dit precies zit, is grotendeels onbekend, het is zo'n onderwerp waarover weinig onderzoeksgegevens beschikbaar zijn. Natuurlijk heb je als coalitiefractie regelmatig contact met je wethouder. Je hoort dingen soms eerder, of wordt geraadpleegd over belangrijke voornemens, dat hoort er bij. Maar als je je controlerende werk als raadslid gaat afstemmen met het bestuur, maak je jezelf op belangrijke momenten monddood. En dat vreet aan het gezag van de hele raad. Want op die manier bepalen de wethouders de controle door de raad, en zet je jezelf als raad buitenspel.

Het tweede advies is aan de oppositieraadsliden. Ook bij hen ligt een verantwoordelijkheid. Ga niet altijd meteen toeteren, in de raad, op social media, in de krant. Of in ieder geval: ga niet *alleen maar* toeteren. Want toeteren hoort ook bij politiek bedrijven, daar is niks mis mee. Maar zoek soms ook eens de verbinding met de coalitiewoordvoerder op een dossier. Neem contact op, bepleit je zaak, leg uit wat je wilt weten, geef aan waar je je zorgen over maakt. Geef aan dat je liever sámen wilt controleren, bijvoorbeeld door een debat aan te vragen of een motie in te dienen, want dat heeft meer effect. Gun hem of haar misschien zelfs de eerste ondertekenaar te zijn, of dat er een hele scherpe zin uit wordt geschrapt. Met als doel om zo ook die coalitiepartij mee te krijgen. Het kán echt. Op die manier krijg je je meerderheid, en kun je het bestuur dwingen tot actie. En vergroot je het gezag van de raad.

10. Tot slot

Raadsleden denken nog wel eens dat controle een technocratisch bezigheid is. Dat het enkel gaat om het doorspitten van de jaarrekening en de 'P&C-producten'. Maar niets is minder waar: controle is een politieke bezigheid, hoe en wat je controleert is een politieke keuze. Deels doe je dat op grond van de politieke prioriteiten die je als raadslid en als fractie stelt. Maar soms moet je bereid zijn om over de partijpolitieke tegenstellingen heen te stappen en als raad een front te vormen, om zo het bestuur daadwerkelijk te controleren. Door als gemeenteraad als een waakhond je tanden te laten zien, draag je bij aan het gezag van de raad als geheel.