

## DE RAAD AAN HET WERK

# Staat van de lokale democratie

Peter Castenmiller, adviseur openbaar bestuur bij PBLQ en lid van de Kiesraad

**Stichting Decentraalbestuur.nl heeft een rapport opgesteld over de staat van de lokale democratie in Nederland. Er is in kaart gebracht wat er op dit moment bekend is over het functioneren van lokaal bestuur op basis van beschikbaar onderzoek. Voor veel thema's ontbreekt echter gedegen onderzoek, en bovendien zijn gemeenten onderling erg verschillend.**

Het rapport is opgesteld op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De auteurs Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller hebben het bewust de titel 'Verkenning' gegeven. Doel is om in kaart te brengen waar nog kennis ontbreekt en om de discussie over de kwaliteit van het lokaal bestuur op gang te brengen. Om die discussies te stimuleren worden in *RaadsledenNieuws* drie hoofdstukken uit het rapport in bewerkte vorm gepubliceerd. Dit keer betreft het 'controle en verantwoording'.

## Verantwoording en toezicht

In een goed functionerende democratie moeten bestuurders en politici bereid zijn verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de daarmee bereikte resultaten.

Verantwoording wordt vaak in één adem genoemd met toezicht. Voor het kunnen afleggen van verantwoording is het namelijk nuttig als er een instantie is die daarop onafhankelijk toezicht houdt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verticaal en horizontaal toezicht.

## Verticaal toezicht

Bij verticaal toezicht berust het toezicht bij een 'hogere' overheid. Zo houden provincies toezicht op de gemeentelijke begroting. Dat heeft vooral een technisch en procedureel karakter; provincies controleren niet waaraan het geld wordt uitgegeven, maar of niet teveel geld wordt uitgegeven en er geen onverantwoorde risico's worden genomen. Gemeenten leggen daarnaast verantwoording af aan de rijksoverheid over gelden die besteed worden aan door het rijk benoemde specifieke doelen door middel van de single information en single audit (SiSa) systematiek. Ook worden cijfers verstrekt over uitgaven op tal van beleidsterreinen in het kader van Informatie voor derden (Iv3). Op basis hiervan wordt onder meer de verdeling van het Gemeentefonds vastgesteld.

## Horizontaal toezicht

De mate van verticaal toezicht bij gemeenten staat al geruime tijd ter discussie. In 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) van kracht geworden om het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen. Deze verschuiving van verticaal naar horizontaal toezicht op het lokaal bestuur past in een bredere trend, die al langer geleden is ingezet. Vooral bij de invoering van het dualisme zijn de horizontale controlemogelijkheden in het lokaal bestuur flink uitgebreid. Sindsdien beschikt de gemeenteraad over een accountant, die de

beleid dan kan zij zelf onderzoek instellen. Gemeenteraden hebben 'enquête-recht', maar maken daar nauwelijks nog gebruik van.

Sinds 2002 hebben alle gemeenten een verplichte rekenkamer(functie) die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid onafhankelijk kan onderzoeken. Rekenkamers functioneren in het algemeen goed, maar hebben weinig budget. Een gemiddelde rekenkamer doet twee of drie onderzoeken per jaar. Mede daardoor is hun impact beperkt.

## Controle is nooit neutraal

Onderzoek en controle vinden niet plaats in een neutrale situatie. Alles wat in de politieke arena plaatsvindt, krijgt per definitie een politiek-normatieve lading. Volksvertegenwoordigers die deel uitmaken van de coalitie zijn geneigd 'hun bestuurders' in bescherming te nemen. Bijvoorbeeld door onderzoeken tegen te

## Verantwoording wordt vaak in één adem genoemd met toezicht

financiële huishouding van de gemeente controleert. Colleges zijn (ex artikel 213a Gemeentewet) verplicht jaarlijks zelf de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid te onderzoeken. De verplichting zou aanvankelijk uit de Gemeentewet worden geschrapt, maar met het oog op de decentralisaties in het sociale domein wordt die alsnog gehandhaafd.

## Informatieplicht

Raadsleden *kunnen* zich te allen tijde laten informeren over de voortgang van het beleid. Bovendien heeft het college van B&W een actieve informatieplicht. Dit houdt in dat het bestuur alle voor het beleid relevante informatie direct aan de raadsleden moet verstrekken. Het college van B&W kan op eigen initiatief onderzoeken, beleidsevaluaties of monitoren (laten) uitvoeren. Meestal worden de resultaten van dergelijke verkenningen en onderzoeken ter kennis gebracht van de gemeenteraad. Mocht de (meerderheid van een) gemeenteraad de indruk krijgen dat er structurele problemen zijn bij de uitvoering van

houden of te vertragen, door onderzoeksvragen aan te passen of door resultaten verschillend te interpreteren en te waarderen. Volksvertegenwoordigers van oppositiepartijen zullen al gauw kritische resultaten van onderzoeken uitlichten en uitvergroten.

Er bestaat daarmee op lokaal niveau wel een uitgebreid controle-instrumentarium, maar in de praktijk blijft de inzet daarvan beperkt. Dat heeft allerlei redenen. Al genoemd is dat controle niet waardenvrij is, en daarom mede bepaald wordt door de politieke verhoudingen in een gemeente. Daarnaast is controle vaak een weerbarstige en technische bezigheid, die specifieke competenties vereist waar niet alle raadsleden over beschikken. En bovendien, 'terugkijken' is lang niet zo spannend als het smeden van snode plannen voor de toekomst. Daardoor zit 'controle' nog steeds in de kelder van de lokale democratie. ■

p.castenmiller@pblq.nl