

Controle op Nederlandse wijze in Vlaamse gemeenten: pure science fiction of realistisch toekomstscenario?

DE CONTROLERENDE ROL VAN DE GEMEENTERAAD IN VLAANDEREN EN NEDERLAND DOORGELICHT

Bénédicte Buylen, Peter Castenmiller en Koenraad De Ceuninck¹

SAMENVATTING Ondanks het feit dat er recent verschillende controle-instrumenten (rapportages gekoppeld aan de beleids- en beheerscyclus (BBC), interne controle, externe audit ...) zijn geïntroduceerd in de Vlaamse gemeenten, geven raadsleden zelf aan hun controlerende rol ten opzichte van het college van burgemeester en schepenen niet ten volle uit te spelen. Controleactiviteiten maken echter integraal deel uit van de versterkte gemeenteraad die men hiermee hoopte te realiseren. Ingegeven door een aantal contextuele factoren zoals dualisering en schaalvergroting, is de controlepraktijk in Nederlandse gemeenten veel sterker uitgebouwd, onder meer door de installatie van een rekenkamerfunctie en een griffie. In dit artikel gaan we op basis van literatuuronderzoek en eigen ervaringen na of de Vlaamse lokale bestuurders lessen kunnen trekken uit de wijze waarop Nederlandse raadsleden hun college controleren. Naast een bespreking van het beschikbare instrumentarium focussen we op het werkelijk gebruik van de controle-instrumenten in beide landen. Daaruit blijkt dat een uitgebreid controle-instrumentarium niet automatisch resulteert in uitgebreide controleactiviteiten door raadsleden. Contextuele en politieke factoren zoals schaalgrootte en openheid vanuit de meerderheid en het college vormen kritische randvoorwaarden om tot een gedegen controlepraktijk vanuit de gemeenteraad te komen.

Introductie

Het Nieuw Publiek Management (verder NPM), een containerbegrip voor een brede waaier van modernisering en hervormingsinitiatieven tijdens de laatste decennia, bracht het concept van 'controle' in lokale besturen opnieuw

op de voorgrond (HOOD 1995; POLLITT & BOUCKAERT 2011). Onder het motto "wat wordt gemeten, wordt ook gemanaged", staan allerlei instrumenten voor controle centraal binnen NPM geïnspireerde hervormingen (OSBORNE & GAEBLER 1993). Concreete voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn de interne en externe

controle (bv. audit, doorlichting, indicatoren, performantiemeting ...). Die evolutie naar meer controle is onder meer ingegeven door efficiëntiedenken, de vraag om (politieke) verantwoording, de striktere scheiding tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering, toenemende delegatie van bevoegdheden, de strategische, beleidsbepalende en controlerende rol voor politici, meer kostenbewustzijn en value-for-money, toenemende schaalvergroting maar ook de drang naar decentralisatie (HOOD 1995).

Net zoals NPM is controle eveneens een ruim concept met verschillende dimensies. Binnen de context van de Lage Landen is het vooral de beleidsevaluatieve rol (met samenhangende controle instrumenten) die sterk aan belang heeft gewonnen. Men ziet hierin potentieel om de rol van de gemeenteraad als hoeksteen van de lokale democratie te versterken². De uitbouw van de gemeenteraad als controlerende instantie fungeert aldus als een katalysator voor het implementeren van een uitgebreid controle-instrumentarium, specifiek gericht op de evaluatie van het beleid en beheer. Protagonisten veronderstellen dat controle-instrumenten zullen bijdragen tot een meer pertinente controle van het beleid en dus bijgevolg ook tot een versterkte gemeenteraad. Dit uiteraard op voorwaarde dat ze correct worden toegepast en gebruikt. Uit verschillende studies blijkt echter dat het allesbehalve evident is om dergelijke, eerder rationele controleprincipes in een publieke politieke context te implementeren (FLURY & SCHEDLER 2006). De achilleshiel voor het werkelijk toepassen van controlemechanismen en instrumenten in de praktijk blijkt al te vaak het gebrek aan een politiek draagvlak (LAPSLEY 2009; POLLITT 2001; TER BOGT, VAN HELDEN & VAN DER KOLK, forthcoming; VAN DOOREN 2005). De discrepantie tussen de politieke logica en de meer rationele logica die vervat zit in het controle-instrumentarium zou hieraan grotendeels ten grondslag liggen (BUYLEN & CHRISTIAENS 2013; TER BOGT *et al.* te verschijnen). In Vlaanderen blijkt alvast dat het doorsnee raadslid het moeilijk heeft om een sterk controlerende rol op te nemen (VERHELST 2013). Daarbij mag men niet vergeten dat de grote meerderheid van de raadsleden zijn mandaat nog steeds op amateurbasis uitoefent.

Lessen voor Vlaanderen?

Nederland en Vlaanderen kennen wat de modernisering van het overheidsapparaat betreft verschillende patronen³. In het algemeen zou kunnen worden gesteld dat Nederland voorloopt op Vlaanderen als het gaat om de controle van de gemeenteraad op het college. Mede ingegeven door schaalvergroting en dualisering werd een uitgebreid instrumentarium ontwikkeld dat raadsleden in staat stelt om hun controlerende rol adequaat in te vullen. In Vlaanderen zijn de middelen van de raadsleden een stuk beperkter, maar recente ontwikkelingen zoals bepaalde verplichtingen die voortvloeien uit de beleids- en beheerscyclus en de implementatie van de externe audit brengen de controlerende rol van de gemeenteraad duidelijk naar de voorgrond. Dit roept de vraag op wat de politiek in Vlaanderen kan leren van de Nederlandse ervaringen aangezien het expliciet de ambitie is om ook in Vlaanderen de beleidsbepalende en controlerende rol van de raadsleden te versterken. Omwille van de nabijheid en de vergelijkbare context vormt het lokaal bestuursniveau in Vlaanderen en Nederland dan ook de ideale setting om de instrumenten, praktijken en ervaringen in beide landen te vergelijken.

Het artikel is als volgt opgebouwd: in de volgende paragraaf brengen we een stand van zaken over de controle-instrumenten die Vlaamse raadsleden ter beschikking hebben, daarna komen de Nederlandse instrumenten en ervaringen aan bod. In de derde paragraaf maken we de overstap naar het werkelijk toepassen van controleprincipes in de praktijk door raadsleden uit beide landen. Als laatste onderdeel beschrijven we welke lessen de Vlaamse politiek kan trekken uit het Nederlandse voorbeeld.

Controle in Vlaanderen

Van Gemeentewet naar Gemeentedecreet

De juridische basis van onze lokale besturen kent een lange voorgeschiedenis. De wegen van Nederland en België hebben zich gescheiden in 1830. Een jaar later zag de Belgische Grond-

wet het levenslicht. Toch was het wachten tot in 1836 vooraleer er een gemeentewet was (DE CEUNINCK & VALCKE 2007). Aan die gemeentewet ging een strijd vooraf tussen diegenen die de macht liefst centraal hielden enerzijds en de pleitbezorgers van de lokale autonomie anderzijds. Hoewel de Grondwet duidelijk het principe van de lokale autonomie erkende, was het toch de centrale overheid die oordeelde over het wijzigen, uitbreiden of inkrimpen van de aan de 'ondergeschikte besturen' toegekende bevoegdheden. De gemeenten beschikten dus zowel over eigen bevoegdheden als over taken die hen door het centrale gezag werden opgelegd. Daarnaast werden de lokale besturen ook onder een algemeen toezicht geplaatst, waaronder zowel de wettelijkheid als de opportuniteit van de verrichte handelingen werd begrepen. Het concept 'controle' moet in die beginperiode dan ook vooral worden begrepen als toezicht op de lokale besturen vanuit de hogere overheid.

Het college van burgemeester en schepenen vormde het uitvoerend orgaan van de gemeenteraad. Als voorzitter van het college was het de burgemeester die de reglementen en besluiten alsook de briefwisseling van de gemeenteraad en het college ondertekende. Zowel de burgemeester als de schepenen konden echter door de gouverneur uit hun ambt ontzet worden. Het college vormde zo een bindmiddel tussen de lokale en de nationale overheid omdat het enerzijds belast was met de uitvoering van de beslissingen van de gemeenteraad, maar anderzijds ook moest toezien op de uitvoering van wetten en besluiten van de provinciale en centrale overheid (REYNAERT & STEYVERS 2010).

Doorheen de 19de en de 20ste eeuw zou aanvankelijk weinig veranderen aan de bestuurlijke context van de lokale besturen. De fusieoperaties in de jaren 1960 en 1970 brachten weliswaar een grondige schaalvergroting met zich mee, maar aan de bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeenten werd niet geraakt. Toch hebben talrijke afzonderlijke wettelijke initiatieven door de jaren heen ervoor gezorgd dat de consistentie uit de gemeentewet van 1836 ver zoek was. Het zou echter duren tot in 1988 vooraleer er een nieuw wettelijk kader kwam, de zogenaamde nieuwe gemeentewet. Die was mede ingegeven

door het feit dat het gemeentelijk takenpakket door de jaren heen gevoelig was uitgebreid. Bovendien was er ook aandacht voor een versoepeling van het administratief toezicht op de gemeenten. Dat laatste werd bijna volledig aan de gewesten overgedragen. Naast enkele politieke hervormingen, gericht op een versterking van het democratisch gehalte van het lokaal bestuur, waren er ook administratieve hervormingen, waarmee men vooral de efficiëntie en effectiviteit van de lokale besturen wilde verbeteren. Door het Lambertmontakkoord uit 2001 werd de bevoegdheid betreffende de inrichting en de organisatie van de lokale besturen volledig overgeheveld naar de gewesten. De Vlaamse overheid gebruikte die autonomie om werk te maken van een nieuw decretaal kader, dat er in 2005 uiteindelijk kwam met het Gemeentedecreet (DE CEUNINCK & VALCKE 2007).

Het Gemeentedecreet: van toezicht naar controle vanuit de raad?

Grosso modo hebben Vlaamse gemeenten tot nu toe weinig of geen ervaring met doorgedreven controleactiviteiten, met uitzondering van enkele grotere steden. Dat belet niet dat de klassieke instrumenten lokale bestuurders vertrouwd in de oren zullen klinken. We denken dan aan het bestuurlijk toezicht op de jaarrekeningen van de gemeenten door de gouverneur (*de facto* het Agentschap voor Binnenlands Bestuur), controles in het kader van sectorale subsidiestromen of het toezicht op de jaarrekening van autonome gemeentebedrijven door bedrijfsrevisoren.

De invoering van het Gemeentedecreet in 2005 bracht de controlerende rol van de raad echter meer naar de voorgrond. Het Gemeentedecreet bevatte duidelijk heel wat elementen die afstammen uit een NPM-benadering en betekende in meerdere opzichten een trendbreuk met het verleden (DE CEUNINCK, STEYVERS & VALCKE 2005). Dat bleek onder meer door de aandacht voor een meer output gerichte publieke dienstverlening en een herdefiniëring van de politiek-ambtelijke verhoudingen. De ambtenarij werd niet langer gezien als een louter responsieve administratie, maar kreeg een autonomere positie met een duidelijke eigen taakstelling. Om

die nieuwe visie op beleid en controle van dat beleid te kunnen waarmaken, bevatte het Gemeentedecreet zowel ambtelijke als politieke vernieuwingen. Over die eerste (delegatie van bevoegdheden, budgethouderschap, enz.) zullen we het hier niet hebben. We concentreren ons op de politieke vernieuwingen die onder meer een versterking van de gemeenteraad in haar beleidsturende en controlerende rol beoogden.

De meest in het oog springende vernieuwing daarbij is ongetwijfeld dat de gemeenteraad voortaan een eigen voorzitter kiest. Voorheen was dit van rechtswege de burgemeester. Op die manier wilde men de positie van de gemeenteraad versterken door de raad een meer onafhankelijke positie te geven tegenover het schepencollege en dus ook de controlerende rol van de raad versterken. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 bleek dat 209 gemeenten (68 %) opnieuw de burgemeester verkozen als voorzitter. In 10 gemeenten (4 %) werd een schepen voorzitter en in 89 gemeenten (29 %) werd een gemeenteraadslid voorzitter van de gemeenteraad. Die cijfers kenden echter een snelle evolutie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012. In twee derde van de gemeenten werd het voorzitterschap vanaf januari 2013 niet langer waargenomen door de burgemeester, maar door een eigen voorzitter. Dat was in de meeste gevallen een raadslid uit de meerderheid (AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR 2013; DE CEUNINCK & VALCKE 2007).

Verder krijgen de gemeenteraden de mogelijkheid om heel wat bevoegdheden te delegeren naar het college. De achterliggende gedachte is dat gemeenteraden zich op die manier zouden

kunnen concentreren op beleidsbepaling en controle en bijgevolg de concrete uitvoering van de gekozen beleidsopties kunnen overlaten aan het college. Op die manier komt, althans in theorie, voor de raadsleden tijd en ruimte vrij om richting te geven aan het bestuur. Bovendien speelt de lokale autonomie hier maximaal. Gemeenteraden beslissen immers zelf of ze delegeren aan het college en hoever ze daarin gaan⁴.

Controle-instrumenten voor raadsleden

Al vóór de komst van het Gemeentedecreet beschikten de Vlaamse raadsleden over meerdere instrumenten om het college te controleren en ter verantwoording te roepen. Die instrumenten hebben betrekking op zowel de samenstelling van de agenda van de gemeenteraad als op de vergadering zelf (OLISLAGERS & ACKAERT 2010). Ze zijn niet direct innoverend te noemen en er is enige scepsis over hun toepassing in de praktijk (OLISLAGERS & ACKAERT 2010). In 2012 werden meerdere wijzigingen aan het Gemeentedecreet goedgekeurd waardoor het instrumentarium voor de raadsleden nog verder uitbreidde. Vanaf de huidige lokale legislatuur (2013-2018) kunnen raadsleden de gemeenteraad iets eenvoudiger bijeenroepen, de mogelijkheden om de verzelfstandigde entiteiten (bv. een autonoom gemeentebedrijf of een OCMW-vereniging) te controleren namen toe en voortaan hebben de gemeenten de verplichting om alle bestuursdocumenten voor de raadsleden digitaal ter beschikking te stellen. Het zijn vooral de laatste 3 instrumenten in tabel 1 die de beleidsevaluatieve rol van de raadsleden moeten ondersteunen. We bespreken ze dan ook meer in detail.

Tabel 1 Overzicht Vlaamse controle-instrumenten

Instrument	Uitwerking/specificatie
Recht van inzage in dossiers, bezoekrecht en recht tot vraagstelling	Naast een juiste informatievoorziening naar de raad (o.a. toelichtingen bij agendapunten, mogelijkheden om agendapunten te agenderen) hebben raadsleden ook verschillende (eigen) instrumenten (art. 30 Gemeentedecreet). De raadsleden hebben recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten die het bestuur van de gemeente betreffen, ze hebben ook bezoekrecht aan alle instellingen, daarnaast kunnen de raadsleden mondelinge en schriftelijke vragen stellen aan het college en krijgen ze automatisch een afschrift van de notulen.
Bijeenroepen gemeenteraad, controle verzelfstandigde entiteiten	1/5 van de raadsleden kunnen de raad samenroepen indien 6 weken na de vorige bijeenkomst nog geen bijeenroeping is gebeurd, er wordt een verplichting ingevoerd om in een commissie (een aparte commissie of geïntegreerd in een bestaande commissie) te waken over de afstemming van het gemeentelijk beleid met het beleid van de satellieten van deze besturen.
Rapporteringsverplichtingen	Het college heeft uitgebreide rapporteringsverplichtingen. Het moet jaarlijks rapporteren over de thesaurietoestand, de liquiditeitsprognose, de beheerscontrole en de evolutie van de budgetten (art. 165 Gemeentedecreet). Verder rapporteert de financieel beheerder over de wetmatigheid en de regelmatigheid van de voorgenomen verbintenissen. Het rapport van de secretaris over de interne controle (art. 101 Gemeentedecreet) en het budgethouderschap (art. 167 Gemeentedecreet) zijn eveneens verplicht.
Beleids- en beheerscyclus (BBC)	De BBC koppelt begrotingsdocumenten aan strategische meerjarenplanning. De BBC verbindt financiële informatie met beleidsinformatie, bruikbaar voor managementcontrole en opvolging van het beleid door de raadsleden. Het budget rapporteert resultaten in zowel financiële als nietfinanciële termen.
Interne controle	Het internecontrolesysteem waakt over de effectiviteit en efficiëntie van de geleverde diensten. Het controleert de kwaliteit van de beleids- en beheersrapportering.
Externe audit	De externe audit volgt de internecontroleprocessen op. Daarnaast moeten de besturen (raadsleden) ook in het kader van ad-hocvragen en voor specifieke onderzoeken een beroep kunnen doen op de expertise van de externe audit.

Beleids- en beheersinstrumenten

De beleids- en beheerscyclus voor lokale en provinciale overheden betekent wellicht de grootste verandering in het financieel instrumen-

tarium van lokale overheden in jaren, met verregaande gevolgen voor zowel budgettering, beleidsplanning, opvolging en evaluatie (art. 146 Gemeentedecreet). De introductie van de BBC zal ongetwijfeld een belangrijke impact

hebben op de werking en organisatiebeheersing van Vlaamse lokale besturen (VERHELST 2013). Behoudens de pilootbesturen die stapsgewijs vanaf 2011 startten, passen 308 gemeenten, evenveel OCMW's, 5 provincies, 156 autonome gemeentebedrijven, 11 autonome provinciebedrijven en 35 OCMW-verenigingen sinds 1 januari 2014 de BBC in de praktijk toe. Naast een aantal boekhoudkundige vernieuwingen, is vooral de vorm waarin politici financiële beleidsinformatie verkrijgen, grondig gewijzigd. Afstemming, vergelijkbaarheid, vereenvoudiging en een verbeterde toegankelijkheid zijn centrale uitgangspunten in de vernieuwingsoperatie. De BBC verbindt financiële informatie met beleidsinformatie, bruikbaar voor managementcontrole en opvolging van het beleid (LEROY 2011). Het nieuwe instrumentarium kadert in een veranderde houding over beleidsevaluatie. Waar vroeger de nadruk lag op input en processen kijkt men nu vooral naar resultaten en effecten op lange termijn. Het budget rapporteert resultaten zowel in financiële als niet-financiële termen. Inhoudelijk volgt de BBC een aantal NPM-principes over een nieuwe, vooral strategische, beleidsgerichte en controlerende rol voor politici. Om deze nieuwe rol te kunnen waarmaken, moeten politici beschikken over de juiste (financiële) beleidsinformatie. De BBC-beleidsrapporten bevatten bijgevolg een duidelijk onderscheid tussen prioritaire en niet-prioritaire en monetaire en niet-monetaire (beleids)doelstellingen zodat raadsleden zich kunnen concentreren op hun hoofdtaken of op datgene waarop ze willen focussen (MAEBE 2011).

Interne controle

Interne controle maakt integraal deel uit van een degelijk systeem van organisatiebeheersing (art. 99-101 Gemeentedecreet). Twee jaar na de inwerkingtreding van het Gemeentedecreet had ongeveer de helft van de gemeenten de basis gelegd voor een internecontrolesysteem (OLSLAGERS, ACKAERT, DE RYNCK & REYNAERT 2009). Dat neemt niet weg dat het systeem, samen met de externe audit, zich in de meeste Vlaamse gemeenten nog in een beginfase bevindt. Eigenlijk is de term 'interne controle' ongelukkig gekozen. Interne controle verwijst in de

feiten naar het 'beheersen' van een organisatie, veeleer dan naar het controleren ervan. De interne controle waakt onder meer over de effectiviteit en de efficiëntie van de geleverde diensten en controleert de kwaliteit van de beleids- en beheersrapportering (VAN ROOSBROEK 2013).

De externe audit

Ten slotte behandelen we de externe audit als sluitstuk van de controle activiteiten (art. 265-269 Gemeentedecreet). Deze vorm van controle is momenteel misschien wel het verst verwijderd van de dagelijkse activiteiten van de raadsleden. Dit zal in de praktijk sterk veranderen want het Gemeentedecreet voorziet een verplichte externeauditfunctie voor alle Vlaamse gemeenten (VAN ROOSBROEK 2014). Vanaf dit jaar zal het pas opgerichte agentschap Audit Vlaanderen minstens eenmaal per legislatuur (dus om de 6 jaar) een externe audit uitvoeren. Het evalueren van het internecontrolesysteem wordt hierbij het centrale uitgangspunt. De bedoeling is dat het management en het politieke niveau een zicht krijgen op het functioneren van de organisatie, hieraan kunnen benchmarks worden gekoppeld. De audit moet ook leiden tot structurele verbeteringen. Dit zal gebeuren op basis van een leidraad, de externe audit bij lokale besturen in Vlaanderen zal meer dan elders focussen op het beheer van organisaties en minder op het beleid waarbij vanzelfsprekend een aantal auditstandaarden worden nageleefd.

De Nederlandse lokale setting

Gemeentelijke autonomie en schaal-grootte

In Nederland is de positie en de inrichting van de gemeenten vastgelegd in de Gemeentewet, als onderdeel van de Grondwet. Hoeksteen van de Nederlandse gemeentewet is de eigen lokale autonomie, die in essentie betekent dat Nederlandse gemeenten ten opzichte van de hogere overheden een grote mate van beleidsvrijheid genieten. Van een dergelijke uitgesproken autonomie is in Vlaanderen vooralsnog geen sprake. In deze tijden van fusiedebatten is het relevant

om te duiden dat Nederlandse gemeenten doorgaans een stuk groter zijn dan Vlaamse⁵. Nederland telt momenteel 403 gemeenten, voor 17 miljoen inwoners. Vlaanderen telt 308 gemeenten met een bevolking van iets meer dan 6 miljoen. In Nederland zijn er nauwelijks gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, Vlaanderen telt er 83. Ten slotte heeft Vlaanderen 13 centrumsteden met meer dan 50.000 inwoners, daar waar in Nederland vanwege steeds verdergaande herindelingen het aantal gemeenten van meer dan 50.000 inwoners de 100 nadert. Deze schaalgrootte heeft onder meer consequenties voor de omvang van de raad en de complexiteit van de ambtelijke organisatie wat op zijn beurt repercussies heeft op de manier waarop controle-instrumenten worden ingezet.

Het dualisme: loskoppeling van raad en college

Vóór 2002 was in Nederland net als in Vlaanderen sprake van een monistische bestuursstructuur. Wethouders werden net als schepenen in Vlaanderen eerst bij directe verkiezingen verkozen als raadslid en daarna door de raad verkozen als wethouder, respectievelijk schepenen. In 2002 is in Nederland een fundamentele verandering doorgevoerd. Personen die wethouder worden, dienen op dat moment terug te treden als raadslid. Er is zo een duidelijke scheiding aangebracht tussen de uitvoerende verantwoordelijkheden van het college enerzijds, en de sturende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden van de raad anderzijds⁶. Deze tweedeling heeft evidente gevolgen voor de wijze waarop de controle door raadsleden tot stand komt; we komen hier verder in deze bijdrage op terug.

Niet-verkozen burgemeester

Hoewel meermaals is geprobeerd om de burgemeester te laten verkiezen, is dit nog steeds niet het geval. Burgemeesters zijn tot op heden ervaren bestuurders van buiten de gemeente, die via een formele 'solicitatieprocedure' dingen naar de functie van burgemeester. Hoewel partijpolitiek nog steeds van belang is bij de uiteindelijke

keuze, beschouwt men de Nederlandse burgemeester als een 'neutrale figuur' die zowel het college van burgemeester en wethouders (B&W) als de gemeenteraad voorziet. Nu heeft het nadeel dat een burgemeester niet volgens goede democratische gebruiken gekozen kan worden, ook een voordeel. Doordat burgemeesters zich niet als partijpolitici profileren, kunnen ze zich positioneren als een directe schakel tussen raad en college. Zo kan de burgemeester bijvoorbeeld binnen besprekingen de belangen van de gemeenteraad bewaken. Deze verantwoordelijkheid is zelfs in de Gemeentewet vastgelegd (art. 180).

Controle in Nederland

Vanuit Nederlandse gemeenten zelf is er een stroming, aangevoerd door de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) om controle in het algemeen te versterken. Daartoe stimuleert de VNG de inzet en toepassing van benchmarks in het lokale bestuur, waaruit verantwoordingsinformatie over de prestaties van gemeenten afgeleid kan worden.

Daar waar benchmarking een vrij recent gegeven is, beschikken Nederlandse gemeenteraadsleden over een waaier aan mogelijkheden en instrumenten om invulling te geven aan hun controlerende verantwoordelijkheden. Een deel daarvan is bij introductie van het dualisme aan het repertoire toegevoegd. Andere instrumenten, met name de mogelijkheid om toezicht uit te oefenen op de begroting en de rekening, waren al langer beschikbaar. Dergelijk toezicht op de begroting en rekening van gemeenten werd van oudsher uitgeoefend door specialisten op provinciaal niveau. In de uitwerking van de dualismewetgeving na 2002 is onder meer veel aandacht besteed aan het omvormen van de planning- en controlecyclus (P&C) naar een voor de raad geschikt en begrijpelijk sturings- en controle-instrumentarium⁷. Als gevolg hiervan bevatten de huidige begrotingen en rekeningen uitgebreide inhoudelijke informatie over het voorgenomen beleid en de resultaten daarvan. Vooreerst de verschillende instrumenten afzonderlijk te duiden, brengen we een overzicht in tabel 2.

Tabel 2 Instrumenten die de gemeenteraad in Nederland ter beschikking staan ter ondersteuning van de controlerende mogelijkheden⁸

Instrument	Uitwerking/specificatie
Griffier	Ambtelijke staf, bestaande uit ten minste één persoon, frequent uitgebreider, die direct en volledig ten dienst staat van de raad.
Actieve informatieplicht	De gemeenteraad dient over alles dat 'relevant' is te worden geïnformeerd door college en/of burgemeester.
Passieve informatieplicht	Raadsleden hebben het recht om over alle onderwerpen mondelinge of schriftelijke vragen te stellen aan het college van B&W.
Planning- en controlecyclus	In de programmarekening wordt verantwoording afgelegd over de ingezette middelen en de daarmee behaalde resultaten. De raad beschikt over een accountant die de programmabegroting onderzoekt en daarover rapporteert aan de raad.
Artikel 213a-onderzoeken	Onderzoeken die het college jaarlijks dient uit te voeren naar de effectiviteit en efficiency van het gevoerde beleid. Dit kunnen zijn: <ul style="list-style-type: none"> - beleidsevaluaties; - audits en reviews; - benchmarks.
Overige evaluatieonderzoeken	Naar eigen inzicht kan het college ook velerlei andere onderzoeken uitvoeren naar de effectiviteit en efficiency van het gevoerde beleid. Ook dit kunnen zijn: <ul style="list-style-type: none"> - beleidsevaluaties; - audits en reviews.
Recht van enquête/raadsonderzoeken	De raad heeft het recht om zelf onderzoek uit te voeren.
Rekenkamer	Onderzoekt onafhankelijk de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur en rapporteert daarover aan de raad.

Het zou ons te ver leiden om de werking van al deze instrumenten uitgebreid te bespreken. We beperken ons dan ook tot de meest innovatieve en voor Vlaanderen vooruitstrevende aspecten, m.n. de rekenkamer en de griffie. *Grosso modo* zijn de Nederlandse informatie- en rapporteringsverplichtingen gelijkaardig aan wat in Vlaamse gemeenten bestaat.

De griffier

Een van de doelen van de dualismewetgeving bestond uit de versterking van de positie van de gemeenteraad. Wellicht de meest manifeste uiting hiervan was dat de gemeenteraad eigen ambtelijke ondersteuning kreeg in de vorm van een griffier. Deze ambtenaar bekleedt binnen de gemeentelijke organisatie een eigen zelfstandige

positie en ondersteunt zowel de raad als geheel en de afzonderlijke raadsleden. De griffier wordt aangesteld door de raad en is alleen verantwoordig schuldig aan de raad. Naarmate gemeenten groter zijn, kunnen verschillende ambtenaren deel uitmaken van een griffie⁹.

De rekenkamer

De eveneens uit de dualismewetgeving voortvloeiende verplichting om een lokale rekenkamerfunctie in te stellen was een ware noviteit. Een gemeentelijke rekenkamer(functie) kan bestaan uit enkele raadsleden of uit externe leden die

al dan niet een band hebben met het dagelijks bestuur van de gemeente of uit een combinatie van beide. Zij worden benoemd door de gemeenteraad. Gemeentelijke rekenkamers doen onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Sinds 2006 dient elke gemeente dergelijk onderzoek uit te kunnen voeren, hetzij door een eigen rekenkamer of rekenkamerfunctie, hetzij in samenwerking met andere gemeenten. Tijdens de behandeling van de wet werd bedongen dat gemeenten grote vrijheid kregen bij de vormgeving en inrichting van hun rekenkamer. Hierdoor zijn verschillende modellen ontstaan, die in tabel 3 kort worden beschreven.

Tabel 3 Inrichting van de rekenkamer

	Onafhankelijke rekenkamer	Gemengde rekenkamer	Directeursmodel
Leden van de rekenkamer	Personen die geen directe banden hebben met het dagelijks bestuur van de gemeente	Zowel personen met als personen zonder directe banden met het dagelijks bestuur van de gemeente	Eén bestuurder die zowel voorzitter is van het bestuur als directeur van een ambtelijke staf
Benoemingstermijn	Variabel, meestal vier of zes jaar	Parallel aan zittingsperiode raad	Onbepaald

Niet alleen de organisatiemodellen vertonen verschillen, ook het budget en daarmee de slagkracht van decentrale rekenkamers lopen uiteen. Bij aanvang, in 2006, is wel als vuistregel gesuggereerd dat rekenkamers een budget zouden moeten hebben van 1 euro per inwoner van het gebied waar de rekenkamer zijn werkzaamheden in verricht. Die vuistregel is niet in elke gemeente nagevolgd, al ligt gemiddeld gezien over alle rekenkamers het budget hoger dan op basis van de vuistregel zou kunnen worden verwacht (ONDERZOEKSBUREAU BERENSCHOT 2011). Onder druk van de financiële en economische crisis is de laatste jaren fors bezuinigd op de oorspronkelijke budgetten van de rekenkamers, soms zelfs in een dusdanige mate dat een enkele lokale rekenkamer beschikt over een budget van 0 euro. Daarmee voldoet de gemeente in kwestie wel aan de wettelijke verplichting tot het beschikken over een rekenkamer, alleen verricht deze rekenkamer geen werkzaamheden. In dit

verband wordt dan gesproken over ‘slapende rekenkamers’.

We kunnen dus besluiten dat het instrumentarium van Nederlandse raadsleden wezenlijk uitgebreider is dan dat van hun Vlaamse collega’s. De vraag is echter of dit ook in de praktijk resulteert in een grotere inzet van die instrumenten. Met andere woorden, impliceert een groter inzetbaar instrumentarium ook een effectievere controle op de uitvoerende macht?

De kloof tussen theorie en praktijk: meer instrumenten dus ook meer controle vanuit de raad?

Zien raadsleden zichzelf als controlerende actoren?

Uit de eerste Vlaamse gegevens blijkt vooral dat er een zeer beperkte ‘controlecultuur’ is in de lo-

kale besturen. "Veel organisaties werken goed, maar het periodiek stilstaan bij de eigen werking en op basis hiervan verbeteringen invoeren is minder uitgewerkt", aldus VANDERLINDEN & VAN ROOSBROEK (2014). Los van het al dan niet gebruik van het beschikbare instrumentarium, is het een fundamentele vraag of raadsleden zichzelf een controlerende rol toemeten. Een gemiddeld raadslid schat zijn bestuursrollen 'controle' en 'beleid' dan ook matig in (VERHELST *et al.* 2011). Ruim de helft van de raadsleden draagt naar eigen zeggen (heel) veel bij tot de controle van het beleid, voor één op de tien is dit totaal niet het geval. Maar ruim de helft van de raadsleden geeft aan dat ze het beleid in de praktijk onvoldoende kunnen controleren (VERHELST *et al.* 2011).

The duty of the opposition is to ... control?

Er zijn vanzelfsprekend meerdere elementen die bepalen welke rol raadsleden opnemen en hoever ze daarin gaan. Persoonlijke kenmerken zoals opleiding en het al dan niet behoren tot de meerderheid of de minderheid spelen een significante rol (BUYLEN & CHRISTIAENS 2012; VERHELST, OLISLAGERS, REYNAERT, STEYVERS & VALCKE 2011). Zowel in Vlaanderen als in Nederland blijkt een discrepantie te bestaan tussen meerderheid en oppositie. Het zijn vooral de raadsleden uit de oppositie en de hoger geschoolden die er gebruik van maken (OLISLAGERS & ACKAERT 2010). Raadsleden uit de meerderheid vinden dit duidelijk minder belangrijk. Raadsleden uit de oppositie nemen hun controlerende rol zo des te meer ter harte. Ook sociale factoren spelen een rol, de controle van het beleid is in de lokale politiek vooral een zaak voor mannelijke en uitvoerende raadsleden. Vooral niet-uitvoerende raadsleden uit de oppositie kunnen hun rol niet naar behoren uitvoeren. De oppositie slaagt er in de gemeenteraad onvoldoende in om haar rol als waakhond van de lokale democratie te spelen (VERHELST *et al.* 2011). Zo zijn maar liefst 40 % van de raadsleden het oneens met de stelling dat de controlerende instantie van de gemeenteraad is versterkt door de komst van het Gemeentedecreet (OLISLAGERS *et al.* 2009a). 11 % vindt het helemaal niet versterkt, een kleine meerderheid

van de raadsleden (54 %) ziet eveneens geen toename van de kwaliteit van de debatten in de gemeenteraad (OLISLAGERS *et al.* 2009a).

In Nederland zijn raadsleden van partijen die het zittende college steunen veelal goed geïnformeerd vanwege directe contacten met hun wethouder en hechten daarom minder aan een expliciet en intensief gebruik van beschikbare informerende en controlerende instrumenten (CASTENMILLER *et al.* 2013). Als het gaat om controle zijn deze raadsleden minder geneigd om 'hun college' het vuur aan de schenen te leggen. Voor raadsleden van menige oppositiepartij is het daarentegen 'nooit genoeg', zij vragen steeds om nieuwe informatie. Er kan wat hun betreft ook niet gauw sprake zijn van 'te veel' controle, alles dat kan worden benut om het zittende college te betrappen op vermeende tekortkomingen wordt door hen warm onthaald. Over het algemeen kan worden gesteld dat in sterk gepolariseerde gemeenteraden alleen al de inzet van de beschikbare instrumenten onderwerp wordt van politieke discussie. Dit belemmert hun toepassing en ondergraaft het draagvlak onder de bevindingen en de daaraan te verbinden conclusies. Maar tegelijkertijd zijn er veel gemeenten waar de situatie minder gepolariseerd is en de raad als geheel bereid is om zich sterk te maken voor een optimale inzet en benutting van de instrumenten.

Hoeveel belang hechten raadsleden echt aan controle en rapporteringsinformatie?

Het uitgebreide beschikbare instrumentarium voor Nederlandse raadsleden, garandeert geenszins dat zij in de dagelijkse praktijk ook adequaat en effectief worden toegepast. Als algemeen uitgangspunt geldt wel dat de actieve informatieplicht een vrij dwingend karakter heeft. De griffier bewaakt zorgvuldig of alle bij het college beschikbare informatie wordt gedeeld met de raad. Veel griffiers vinden het ook hun taak om ervoor te zorgen dat al die informatie op een dusdanig overzichtelijke en begrijpelijke wijze wordt verstrekt dat raadsleden er direct gebruik van kunnen maken. Desalniettemin is de praktijk een stuk minder eenduidig. Ondanks discussies over de juiste omvang van de informatie, wordt

de informatieverplichting beschouwd als een opdracht om een overzichtelijke informatiestroom vanuit het college van B&W aan de raad te organiseren en in stand te houden. In het bijzonder geldt dat als er in de uitvoering van beleid tekortkomingen of problemen dreigen, de raad hierover direct geïnformeerd moet worden. Als naar mening van de raad dit te laat gebeurt, kan dit aanleiding zijn om ofwel de verantwoordelijke portefeuillehouder of het college als geheel te laten aftreden. Maar zo duidelijk ligt het in de praktijk vaak niet. De vorm en inhoud van de informatie die raadsleden ontvangen, kunnen ondanks de filter van de griffier dus 'gekleurd' zijn in het voordeel van het college van B&W. Colleges van B&W zijn er bedreven in geworden om stukjes (negatieve) informatie vrij terloops in reguliere rapportages te verwerken. Mochten er problemen opduiken, dan kan het college daarnaar verwijzen. In de dagelijkse praktijk hadden raadsleden veelal geen acht geslagen op de eerdere signalen, omdat deze ofwel 'goed verstop't zaten in eerdere, reguliere rapportages of omdat ze zo verwoord waren dat niet direct duidelijk was dat melding werd gedaan van mogelijke problemen.

Bij afwezigheid van een griffie, komt in Vlaanderen de controlerapportering vooral vanuit de (top)administratie. Uit een eerste empirisch onderzoek blijkt dat raadsleden die beleidsinformatie slechts in beperkte mate consulteren en gebruiken. Slechts een heel kleine meerderheid van de raadsleden (41 %) hecht veel of heel veel belang aan de financiële rapportering door de financieel beheerder. 43 % van de raadsleden hecht veel tot heel veel belang aan de controlerapportering door de financieel beheerder. Wat de rapportering over het debiteurenbeheer betreft, en voornamelijk de fiscale en niet-fiscale ontvangsten, zegt slechts een minderheid van de raadsleden (46 %) veel tot zeer veel belang te hechten aan deze rapportering (OLISLAGERS *et al.* 2009a). Een meerderheid van de raadsleden (62 %) hecht veel tot heel veel belang aan het rapport over de organisatie en de werking van het internecontrolesysteem, bijna hetzelfde geldt voor het rapport over het budgethouderschap (OLISLAGERS *et al.* 2009a). Nochtans, gevraagd naar hun vertrouwdheid met een aantal moderne managementprincipes, geven fractielei-

ders in gemeenteraden aan het minst vertrouwd te zijn met het systeem van interne controle in hun gemeente en dat is significant verschillend van bijvoorbeeld hun vertrouwdheid met het managementteam of met de beleids- en beheerscyclus (BUYLEN & CHRISTIAENS 2012).

Over de hoofden van de raadsleden?

Vijf jaar na invoering zijn de Nederlandse rekenkamers geëvalueerd (ONDERZOEKSBUREAU BERENSCHOT 2011). In het evaluatierapport wordt positief geoordeeld over de kwaliteit van de onderzoeken. Eveneens wordt geconstateerd dat de onderzoeken van rekenkamers borg staan voor de nodige 'doorwerking', waarmee wordt bedoeld dat de aanbevelingen die uit de onderzoeken voortkomen, vaak allemaal worden overgenomen door de gemeenteraad en daarmee ook uitgevoerd worden (of tenminste dienen te worden) door het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Toch geeft het evaluatieonderzoek geen aanleiding om voluit de loftrampet te steken over de bijdrage van lokale rekenkamers aan de controlerende functie van de gemeenteraden. Door menigeen is opgemerkt dat de hoge kwaliteit van de onderzoeken van rekenkamers het gevaar met zich meebrengt dat de bevindingen 'over de hoofden van de raadsleden' heengaan en de bruikbaarheid van die bevindingen in de dagelijkse praktijk veeleer belemmert (CASTENMILLER & PETERS 2011). De in het evaluatieonderzoek geconstateerde doorwerking zou wel eens een hoog ritueel karakter kunnen hebben, in die zin dat plichtmatig de aanbevelingen worden overgenomen, zonder dat er materieel veel mee gebeurt. Het grootste aandachtspunt is echter dat raadsleden relatief weinig meerwaarde herkennen aan 'hun' lokale rekenkamers. CASTENMILLER & PETERS (2011) spreken wat dit betreft over de rekenkamers als een instrument waar gemeenteraden eigenlijk niet om gevraagd hebben: "Er heeft zich een praktijk ontwikkeld waarbij de raden in zekere zin weinig last hebben van de rekenkamers, maar er tegelijkertijd minder van profiteren dan mogelijk is. Te weinig wordt gezamenlijk naar de mogelijkheden gezocht om meer te profiteren van de min of meer afgedwongen samenwerking". Sinds 2011 zijn verschillende ontwikkelingen waarneembaar om reken-

kamers betere aansluiting te laten vinden bij de dagelijkse beleidspraktijk van de gemeenteraden (CASTENMILLER 2013). Of dit in het algemeen al een waarneembaar effect is, is niet te zeggen. Uit de ervaringen met de eerste testaudits in Vlaanderen blijkt de externe audit vooral een zaak van het managementteam te zullen worden (VANDERLINDEN & VAN ROOSBROEK 2014). Het is finaal wel de bedoeling om de rapporten die resulteren uit de audits voor te leggen aan de colleges, de gemeente- en de OCMW-raden, maar het is vooralsnog koffiedik kijken hoe die daar zullen mee omgaan.

Deze vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland heeft ons alvast iets geleerd: er bestaan nog steeds belangrijke verschillen tussen beide buurlanden. Nederland hecht duidelijk meer belang aan een horizontale controle en heeft daarvoor meerdere instrumenten in het leven geroepen. Het dualisme uit 2002 is er één van, maar evenzeer de meer recente installatie van de rekenkamer en de griffie. In Vlaanderen zien we een langzame evolutie van een verticale naar een horizontale controle, die zeker met de komst van het Gemeentedecreet in een stroomversnelling kwam.

Verder lijkt het erop dat men in Nederland meer belang hecht aan de autonome (en bovendien grondwettelijk verankerde) positie van de gemeenten. Die autonomie en de bijhorende onafhankelijkheid wordt in Nederland zelfs doorgetrokken naar de interne werking van de gemeente. Een onafhankelijke griffier en een neutrale burgemeester zetten zich beiden in voor de generieke kwaliteit van het lokaal bestuur. Het ontbreken van die instrumenten in Vlaanderen zorgt ervoor dat de partijpolitieke logica automatisch meer speelruimte krijgt. Daar kunnen we ook nog aan toevoegen dat de hogere overheid in Nederland (*in casu* de provincie en de minister) zich terughoudend opstellen tegenover de gemeenten. De lokale autonomie wordt er met andere woorden door iedereen gerespecteerd.

Algemene conclusie: is controle op Nederlandse wijze pure sciencefiction?

Toch toont de Nederlandse praktijk aan dat het bestaan van een uitgewerkt instrumentarium op

zich geen garantie biedt dat raadsleden effectief een controlerende rol opnemen. Een meer pertinente vraag is welke randvoorwaarden ertoe kunnen bijdragen dat ze dit wel doen. Ondanks de individuele verantwoordelijkheid van elk raadslid, is het relevant inzicht te hebben in de factoren die hun controlerend gedrag beïnvloeden. Vanuit dat opzicht kan de Vlaamse politiek enkele voorzichtige lessen trekken uit de Nederlandse praktijk. Openheid, samenwerking en een constructieve houding tussen partijen en tussen raad en college blijken hierbij sleutelbegrippen.

- Beleidsevaluatie is een zaak van meerderheid én oppositie!

Er is sprake van een "remmende voorsprong" bij de raadsleden uit de meerderheid wat betreft controleactiviteiten. De ondersteuning en de positie van raadsleden is fundamenteel, maar ook in Nederland blijkt een discrepantie tussen meerderheid en oppositie. Ondanks hun kennisvoorsprong, onder meer door nauwe contacten met het college, schieten vooral raadsleden van de meerderheid tekort op dit punt. Misschien werkt partijdigheid hierbij remmend. KORSTEN (2012) spreekt in die context zelfs over een 'extrem monisme' in Vlaanderen, hetgeen ertoe leidt dat de meerderheid in de Vlaamse gemeenteraden alles dichttimert rond het college, zelden of nooit hun schepenen of een burgemeester laten vallen, informatie binnen de coalitie houdt en eigenlijk geen behoefte heeft aan controle. De oppositie vindt het dan weer belangrijker, maar heeft te kampen met kennisachterstand. In Nederland bestaat het ideaalbeeld dat 'de raad' als geheel een zelfstandige positie inneemt ten opzichte van het college, waardoor procedures en (controle-)instrumenten generiek bruikbaar en toepasbaar zouden moeten zijn door elk raadslid, ongeacht of het een lid is van een coalitiepartij of een oppositiepartij. In de studie van PETERS, VAN DAM & CASTENMILLER (2011) betogen de auteurs onder meer dat dit ideaalbeeld regelmatig op gespannen voet staat met de politieke praktijk. Hier ligt bovendien ook een verantwoordelijkheid voor de (lokale) politieke partijen. Zij moeten hun mandatarissen coachen en indien nodig aansporen om meer controlerend op te treden.

- College én gemeenteraad moeten zich constructief opstellen

Controle is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel raad als college. Enerzijds vergt het een zekere openheid vanuit het college om ook moeilijke, veeleer negatieve of zelfs problematische informatie te delen. Anderzijds, en dat geldt ook voor de griffie, is het van belang dat hun inzet wordt gesteund door de raad als geheel. De raad dient zich te gedragen als een speler in het lokale bestuur die een gezamenlijk en gedeeld belang heeft bij het optimaal geïnformeerd worden en een zo adequaat mogelijke inzet en functioneren van de controle-instrumenten. In de dagelijkse praktijk van een politiek-bestuurlijk orgaan is er echter lang niet altijd, misschien zelfs zelden, sprake van een gezamenlijk belang.

- Politieke partijen moeten hun electoraal belang overstijgen als het gaat om beleidsevaluatie

Raadsleden zijn mede verkozen vanwege hun onderlinge verschillen. Zo blijkt dat het onderscheid tussen partijen die (in de meerderheid) het zittende college van B&W steunen (coalitie) en de overige partijen in de raad geregeld het belang van de raad als geheel overschaduwet of zelfs overstijgt (CASTENMILLER *et al.* 2013). De in de praktijk redelijk neutrale figuur van de benoemde burgemeester wordt in de Nederlandse situatie geacht om tegenwicht te bieden aan de partijpolitieke belangen en het belang van een goede, algemene informatievoorziening te bewaken. In Vlaanderen met een uitgesproken partijpolitieke traditie kan een neutrale gemeenteraadsvoorzitter hier misschien het verschil maken. Het feit dat de gemeenten steeds meer opteren voor die aparte voorzitter is alvast hoopgevend. In het Vlaamse Regeerakkoord (2014-2019) is trouwens voorzien dat het voorzitterschap van de gemeenteraad in de toekomst verplicht wordt opgenomen door een gemeenteraadslid zonder uitvoerend mandaat. Een voorzitter die zich onafhankelijk opstelt, kan een brugfiguur zijn tussen de gemeenteraad en het college. Al zal ook hier uiteraard veel afhankelijk zijn van de figuur van de voorzitter en de manier waarop hij/zij het voorzitterschap invult.

- Raadsleden kunnen pas controleren als er werkelijk genoeg te controleren valt

Ten vierde blijkt uit de Nederlandse context dat om bepaalde instrumenten te implementeren, men een zekere schaal en kritische massa (en de bijbehorende financiële middelen) nodig hebt. Het is ondertussen duidelijk dat het Nederlands lokaal bestuur op een grotere leest is geschoeid dan het Vlaamse. Die grotere schaal gaat bovendien ook gepaard met een aanzienlijke overdracht van bevoegdheden richting de lokale besturen. Die decentralisatie zorgt er mede voor dat de Nederlandse raadsleden ook meer te controleren hebben dan de Vlaamse. In Vlaanderen is de discussie rond schaalvergroting recent terug losgebarsten. Een blik op de voorbije Vlaamse legislatuur 2009-2014 leert alvast dat het beleid niet heeft geleid tot enige schaal-aanpassing, ondanks enkele, weliswaar schuchtere, pogingen daartoe. Het debat wordt echter opnieuw gevoerd en op zich is dat al heel wat. Zowel de Vlaamse administratie als meerdere politieke partijen pleiten ondertussen voor een nieuw rondje fusies (zie daarvoor onder meer de nota van Guido Decoster, Evaluatierapport van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur). Het blijft echter zeer de vraag of die partijen ook hun lokale mandatarissen zullen kunnen overtuigen. Het draagvlak voor nieuwe fusies is op lokaal vlak immers bijzonder beperkt. Dat blijkt in ieder geval uit het feit dat ondanks deze incentives, geen enkele gemeente de voorbije jaren luidop interesse heeft getoond in een fusie¹⁰.

Wat kan Vlaanderen nu concreet leren van de Nederlandse ervaring inzake beleidevaluatie? Op z'n minst 4 lessen. Ten eerste dat de bestaande regelgeving ruimschoots volstaat en dat de introductie van bijkomende beleidsevaluatieve instrumenten nauwelijks meerwaarde zal bieden. In dat opzicht is het voorlopig afwachten hoe politici met de externeauditrapporten aan de slag zullen gaan. Ten tweede dat partijpolitiek een goede beleidsevaluatie kan belemmeren, m.a.w. dat alle politieke fracties in de gemeenteraad hierin gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Ten derde dat de zichtbare en onzichtbare barrières tussen college en raad moeten worden opgeheven om in alle openheid aan beleidsevaluatie te doen. Ten vierde dat de Neder-

landse ervaringen (opnieuw) sterk pleiten in de richting van een noodzakelijke schaalvergroting van Vlaamse gemeenten om raadsleden in staat te stellen hun controlerende rol naar behoren uit te voeren.

Tot slot willen we deze 4 lessen ook nog kaderen binnen het geheel van de politieke besluitvorming. Sommige verschillen tussen Vlaanderen en Nederland kunnen inderdaad worden toegeschreven aan omgevingsfactoren, denken we bijvoorbeeld aan de net vermelde verschillende schaalgroottes, maar er zijn ook gelijkenissen. Alle mogelijke culturele of institutionele kenmerken buiten beschouwing gelaten, zal geen enkele rekenkamer, griffie of externe audit ooit bepalen hoe de agenda van de gemeenteraad eruitziet. Controle valt niet gemakkelijk te integreren binnen een politieke besluitvorming waar andere aspecten spelen zoals het soms broze evenwicht tussen de meerderheidspartijen, angst voor machtsverlies, individuele voorkeuren enz. Die 'couleur locale' bepaalt dus in belangrijke mate de manier waarop een gemeenteraad functioneert. Een goed functionerende gemeenteraad waar een positieve sfeer hangt, zal veel sneller geneigd zijn om gebruik te maken van bepaalde instrumenten en zal dat wellicht ook op een verstandige manier doen. Een dergelijke sfeer kan je echter niet bij wet of decreet opleggen. De wetgever kan hooguit hopen dat door bepaalde instrumenten ter beschikking te stellen, men er lokaal op een verstandige manier mee aan de slag gaat, zo niet blijft controle grotendeels pure 'sciencefiction'.

Referenties

AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR (2013). *Vlaamse Profielschets* (Vol. 18). Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

BUYLEN, B. & CHRISTIAENS, J. (2012). "Gezocht: Politicus (m/v) met managementtalent! Beïnvloeden persoonlijke kenmerken van fractieleiders in Vlaamse gemeenteraden hun vertrouwde met New Public Management concepten?" In *Burger, Bestuur en Beleid* 8(2), 79-97.

BUYLEN, B. & CHRISTIAENS, J. (2013). "'Cijfers liegen niet'. Gebruiken raadsleden financiële informatie tijdens de budgetbespreking in de gemeenteraad?" In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* (4), 13-30.

CASTENMILLER, P. (2012). Informatievoorziening in de Onderbond, informatie in de gemeente. In ENTHOVEN, G. (ed.), *Informeren of manipuleren? Over het samenspel tussen politicus en ambtenaar*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 161-170.

CASTENMILLER, P. (2013). *De verbindende Rekenkamer*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

CASTENMILLER, P. (2014). "Overheidsvernieuwing in Nederland". In: *Stuur*, (3)2, maart 2014, 28-29.

CASTENMILLER, P. & PETERS, K. (2011). "De relatie tussen Rekenkamer en Raad". In *Openbaar Bestuur*, 21(10).

CASTENMILLER, P., VAN DAM, M. & PETERS, K. (2013). "... geven de raad alle inlichtingen ...". Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad", 43. DecentraalBestuur.nl.

DE CEUNINCK, K., STEYVERS, K. & VALCKE, T. (2005). "Wat we zelf doen, doen we beter... of toch niet? Naar nieuwe

vormen van lokaal beheer". In *Nieuwe vormen van bestuur*, 195-237.

DE CEUNINCK, K. & VALCKE, T. (2007). "De geschiedenis van de gemeente als instelling. *De kerktoerenpolitiek voorbij?*" In *Lokale politiek in Vlaanderen*, 41-58.

FLURY, R. & SCHEDLER, K. (2006). "Political versus managerial use of cost and performance accounting". In *Public Money & Management*, 26(4), 229-234. doi: 10.1111/j.1467-9302.2006.00530.x.

HOOD, C. (1995). "The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme". In *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109.

KORSTEN, A. (2012). "Monisme en de uitblijvende struikelpartijen van Vlaamse schepenen: analyse van het Vlaamse lokaal bestuur". In *Bestuurswetenschappen*, 5, 32-51.

LAPSLEY, I. (2009). "New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?" In *Abacus's Journal of Accounting Finance and Business Studies*, 45(1), 1-21. doi: 10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x.

LEROY, J. (2011). *De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de ocmw's en de provincies*. Brussels: Politeia.

MAEBE, M. (2011). "BBC. Klaar voor de start...?" In *Binnenband*, 72(april), 25-27.

OULSLAGERS, E. & ACKAERT, J. (2010). "De versterkte gemeenteraad: meer dan een holle slogan? Lokale politici over de positie van de gemeenteraad na het gemeentedecreet". In *De gemeente- en provincieraad: meer dan ritueel mopperen en legitimeren?*, 71-116.

OULSLAGERS, E., ACKAERT, J., DE RYNCK, F. & REYNAERT, H. (2009). *Het nieuwe Gemeentedecreet in de praktijk*. SBOV-rapport. Leuven.

ONDERZOEKSBUREAU BERENSCHOT (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers. Eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 49.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: OUP.

POLLITT, C. (2001). "Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform". In *Public Management Review*, 3(4), 471-492.

REYNAERT, H. & STEYVERS, K. (2010). *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele.

TER BOGT, H. J., VAN HELDEN, G. J. & VAN DER KOLK, B. (forthcoming). "Challenging NPM ideas about performance management. Selectivity and differentiation in outcome oriented performance budgeting". In *Financial Accountability & Management*.

VAN DAM, M. & RIETVELD, M. (2008). *In iedere gemeente is een griffier*. Den Haag: Sdu uitgevers.

VAN DOOREN, W. (2005). "What makes organisations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement". In *Financial Accountability & Management*, 21(3), 363-383.

VAN HELDEN, G. J. & TER BOGT, H. J. (2001). "The application of businesslike planning and control in local government: A field study of eight Dutch municipalities". In *Local Government Studies*, 27(1), 61-86.

VAN ROOSBROEK, S. (2013). "De Vlaamse publieke sector doorgelicht. Een nieuw agentschap voor audits bij lokale besturen en de Vlaamse administratie". In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* (4), 5-12.

VAN ROOSBROEK, S. (2014). "DE EXTERNE AUDIT. Een nieuwe stap in de richting van professioneler werken". In *Stuur*, 5-8.

VANDERLINDEN, V. & VAN ROOSBROEK, S. (2014). "Audit Vlaanderen: lessen uit de testaudits". In *Lokaal* (april), 18-20.

VERHELST, T. (2013). "Quo Vadis Municipio? Een empirisch onderzoek naar de beleidsvoorkeuren en -patronen van gemeenteraadsleden in België". In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* (1), 15-31.

VERHELST, T., OLISLAGERS, E., REYNAERT, H., STEYVERS, K. & VALCKE, T. (2011). "Andere schaal, dezelfde problemen? Een vergelijkend onderzoek naar de rol van raadsleden in de Vlaamse lokale en provinciale politiek". In *Burger, bestuur en beleid*, 7(4), 255-270.

WEETS, K. (2008). *Financiële innovaties in een internationaal perspectief: lessen voor de Vlaamse lokale besturen*.

EINDNOTEN

- 1 Bénédicte Buylen en Koenraad De Ceuninck zijn verbonden aan de Universiteit Gent: benedicte.buylen@ugent.be en koenraad.deceuninck@ugent.be; Peter Castenmiller is voormalig lector aan de Fontys Bestuursacademie in Tilburg.
- 2 Vlaams Parlement, Memorie van toelichting, Ontwerp van Gemeentedecreet van 15 juli 2005, p. 6: "Meer autonomie voor de gemeenten moet natuurlijk gepaard gaan met een versterking van de beleidsbepalende rol van de verkozen raad, als emanatie van de lokale bevolking. De rechtstreeks verkozen raadsleden moeten daarnaast volop de ruimte hebben om de beleidsuitvoering en -evaluatie op een gedegen wijze op te volgen".
- 3 Zie bv. de studie van VAN HELDEN & TER BOGT (2001) over de implementatie van de nieuwe beheers- en beleidsinstrumenten tussen 1988 en 1995. Zie ook CASTENMILLER (2014).
- 4 Zie bv. art. 159 Gemeentedecreet.
- 5 "Laat kleine gemeenten fusioneren, voor ze echt niks meer voorstellen" in *De Standaard*, 14 april 2014.
"Nieuwe fusiegolf van kleine gemeenten op komst?" in *De Morgen*, 14.04.2014.
- 6 Ter illustratie van de scheiding tussen wethouders en raad; vanaf de invoering van het dualisme kunnen ook personen, die niet eerder in de raad zijn gekozen, wethouder worden ('wethouder van buiten de raad'). Het kan dan zelfs gaan om personen die op het moment van hun benoeming tot wethouder niet in die gemeente wonen ('wethouder van buiten de gemeente'), mits deze persoon – op papier – toezegt bereid te zijn naar de gemeente in kwestie te verhuizen.
- 7 Deze ontwikkeling gaat nog steeds verder. Onlangs heeft een door de VNG ingestelde commissie, onder leiding van de Eindhovense wethouder Depla, hier een nieuw advies over uitgebracht, waarin wederom het versterken van de informatiepositie van de raad op basis van de begrotingscyclus centraal staat.
- 8 Zie voor hun werking en hun wettelijke grondslag onder meer (CASTENMILLER 2012). Zie ook (CASTENMILLER, VAN DAM & PETERS 2013).
- 9 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de positie en verantwoordelijkheden van een griffier: VAN DAM & RIETVELD (2008).
- 10 Eén uitzondering daarop vormde de Oost-Vlaamse gemeente Kruibeke die een fusie met Beveren wel zag zitten. Het uitlekken van die plannen was echter voldoende om de plannen naar de prullenmand te verwijzen. Zie daarvoor *De Standaard*, 17 december 2009 en 24 juli 2010.