

Vrolijk bericht in donkere dagen

Controle door raadsleden
gaat zo slecht nog niet

Marcel van Dam

21 december 2020

Controleren door raadsleden gaat zo slecht nog niet

Als je veel bestuurders, BZK-ers, VNG-ers, bestuurskundigen en zelfs veel raadsleden moet geloven is het tobben in de raad. Het niveau is laag, raadsleden krijgen weinig voor elkaar en alle mooie idealen rondom lokale democratie raken steeds verder uit het zicht. Dat is onterecht. In elk geval op het vlak van controleren van bestuur en organisatie doen raadsleden het helemaal niet slecht. Alleen kleuren ze daarbij niet leuk tussen de lijntjes die bestuurders en ambtenaren hadden bedacht – en juist daarin zit de kracht van raadsleden.

Mopperen over raadsleden vanuit onbegrip

Een belangrijke bron van de negatieve oordelen over raadsleden is onbegrip. Zo begint het denken over controleren door raadsleden meestal aan de verkeerde kant. Het start bij wat er vanuit een theoretisch ideaalbeeld zou moeten gebeuren en hoe dat dan zou moeten. Oordelen van de praktijk vanuit een onbegrensd ideaal leiden onvermijdelijk tot negatieve kwalificaties. Zinvoller en realistischer is om uit te gaan van een raadslid dat geacht wordt het raadswerk in twee dagen te doen, zonder eisen aan opleiding en kennis. Het gaat erom wat iemand binnen die tijd en binnen het hele werkpakket van een raadslid aan controle kan doen.

Onbegrip ontstaat ook omdat controleren een containerbegrip is. Het gaat over alles en kent veel verschijningsvormen. Het kan betrekking hebben op financieel grote of juist marginale dossiers, op maatschappelijk ingrijpende of juist kleine kwesties, 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 niet een alomvattend oordeel over geven, laat staan dat diskwalificeren.

Onbegrip wordt ook gevoed door te praten over *de* raad alsof dat één blok en een negatief oordeel vloeit daar vanzelf uit voort. Een gemeenteraad is 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, college onderuit halen, 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 - controleren is politiek werk.

Natuurlijk hebben we dan nog de liefhebbers van kaderstelling die menen dat controle op die kaders gericht moet zijn: zonder dat zou controle niet kunnen deugen. Nonsens. Kaderstelling is een leeg begrip, op zijn best een ander woord voor het aloude bepalen van doelen, instrumenten, financiële

middelen en tijdsrestricties bij beleid. Hoe lastiger en belangrijker het vraagstuk, des te moeilijker het is om doelen en instrumenten duidelijk te bepalen. Want die zijn ten diepste politiek en krijgen uiteindelijk in de vorm van compromissen een plaats in het beleid. Waarna in de uitvoering de concretisering begint en daarmee de politieke strijd weer verder gaat. Geen politicus zal beleid 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 overigens voor oneigenlijk gebruik. De roep van bestuurders dat de raad zich meer op “hoofdlijn 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, want je moet wel een hele grote bestuurlijke kluns zijn om daar een bok te schieten: papier is geduldig en een avond vergaderen gaat vanzelf voorbij. Als we geluk hebben is er een fraai ideologisch debat. 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, hoofdlijnen, indicatoren of andere beleidsalgemeenheden. Dat zie je in de uitvoering en wat door eerder genoemde bestuurders met dedain wordt aangeduid als “details”.

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. Hoe meer, hoe beter. Details laten immers zien hoe beleid uitwerkt, 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 een veelheid aan details 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. Noem het schieten met hagel, het werkt wel. Bovendien is aan de hand van zulke details ook beleid dat regionaal wordt gevoerd concreet te maken en te controleren. Zo krijg je als raadslid “greep op samenwerking”.

Een aardige indicatie over hoe controleren in de praktijk gaat zijn 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. Of het vergadermodel zit hen in de weg. 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 kwestie die een raadslid aan de kaak wil stellen. Dat kan een

bewuste strategie zijn van de coalitie, maar vaker is het waarschijnlijk onwetendheid die de controlemogelijkheden van raadsleden beperken.

Buiten de lijntjes kleuren

Mopperen dat raadsleden hun controlerende taak niet goed invullen, is grotendeels klagen dat die raadsleden buiten de bestuurlijke lijntjes kleuren. Zich niet braaf concentreren op wat volgens het college de hoofdlijnen zijn en zich voor het “goede gesprek” daarover niet netjes beperken tot de door het college verschaft informatie. Wie meent, dat daar de essentie van controle door raadsleden moet liggen, miskent het politieke karakter van een volksvertegenwoordiging en de democratische functie van dat orgaan. Want het is juist omgekeerd. Hoe meer raadsleden buiten de lijntjes kleuren, des te beter die controle is. En gelukkig doen raadsleden dat volop.