

**Experts over
controle**

Harmen Binnema

**Controle en
verantwoording:
twee zijdes van de
medaille?**

3

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 verarring 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 controle-rende 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 debuffase 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 perse 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 verenigen 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.