

WEGKIJKEN VAN DE WERKELIJKHEID



Door: Joost Smits

www.PolitiekActief.Net

6-9-2012

Over de toestand van de gemeentelijke
democratie en risicogedrag

Er zijn plannen voor een audit van de lokale democratie. De nationale audit vorig jaar was vooral een theoretische exercitie. Het lokaal bestuur kampt met vijf grote problemen: de gebrekkige rationaliteit van raadsleden, gemeenten bedreigen have en goed van de inwoners door gebrekkig risicobesef, gemeenteschulden kunnen langdurig de lokale democratie buiten bedrijf stellen, inspraak is vaak een poppenkast, en integriteitsproblemen, corruptie en bestuurlijke desinteresse.

VOORWOORD

Dit artikel is de basistekst voor verder gebruik in andere artikelen en presentaties. Het is handig om zo'n basistekst online te publiceren, omdat er dan geen limiet zit op het aantal bronvermeldingen en nadere uitleg. Verder geeft het iedereen de gelegenheid erop te schieten, en kan ik fouten verhelpen, of de uitleg verbeteren. Ik zou niemand aanraden om de eerste week, dus tot ongeveer 17 september, zo maar dit artikel als definitief te beschouwen.

De tekst is geschreven voor een zo breed mogelijk publiek. Zowel politici, als wetenschappers als het algemeen publiek, en met name de breed georiënteerde community rond mijn blog.

Foto voorpagina: JS 2012 (in Klein Zwitserland, Tegelen)

Dit is deel 1 van een drieluik over de staat van het Nederlands lokaal bestuur. Deel 2 is "Ruimte voor Schuld" (Smits 2012a), deel 3 is "Griekenland aan de Rotte" (Smits 2012b). Lees het niet als een negatief verhaal. We hebben pas goed 100 jaar vrouwenkiesrecht, 70 jaar geleden was er een wereldoorlog, eind jaren zestig begon het einde van de verstikkende verzuiling in Nederland, de Berlijnse Muur viel op 11/9 in 1989, en pas na 9/11 in 2001 werden Nederlandse politieke problemen echt bespreekbaar, ondersteund door vrije media op internet. Nederland staat voorop in de beschaafde wereld als het land waar het het beste geregeld is, met de kanttekening dat het openbaar bestuur nog in de kinderschoenen staat. Elk jaar gaat het beter. Dit drieluik beschrijft de situatie medio 2012.

SAMENVATTING

Vorig jaar verscheen de eerste democratic audit over de nationale democratie (Andeweg en Thomassen 2011). Een mooie eerste poging, die vooral dicht bij de theoretische norm bleef. Dit jaar is er een plan voor een audit van het lokale bestuur. Dat kan niet om minimaal vijf kritische systeemproblemen heen.

Het eerste probleem is de gebrekkige rationaliteit van raadsleden, zoals opgetekend door Berenschot.

Het tweede probleem is dat gemeenten have en goed van de inwoners bedreigen door een gebrekkig risicobesef. Een rapport van VROM ging dieper in op die bestuurlijke "aanvaardbaarheid van de kans op een ramp". Die aanvaardbaarheid is altijd veel groter vooraf dan achteraf.

Het derde probleem betreft de gemeenteschulden. Onder andere gemeld door Deloitte. Een probleem met een democratisch mankement, dat zowel te maken heeft met lokale lastendruk als Europese boetes, als het voor langere tijd buiten werken stellen van de lokale democratie. De schulden hebben nauwelijks te maken met de bouwcrisis of met partijpolitiek, maar in de casus Lansingerland alles met onmatigheid. Al werkt het instrument van het Gemeentefonds niet behoorlijk om voor gemeenten een "level playing field" te creëren, en zijn sommige gemeenten qua structuur duurder om te besturen dan anderen ("hummers").

Het vierde probleem is de inspraakpoppenkast, op televisie in beeld gebracht door "De Slag om Nederland". Gemeenten zijn meer dan andere overheden gecharmeerd van allerlei vormen van inspraak, maar het is de vraag of ze in staat zijn die goed in te richten.

Het vijfde probleem is het geheel van integriteitsproblemen, corruptie en bestuurlijke desinteresse. Onder andere beschreven in een rapport van Transparency International Nederland. Belangenverstrengeling en regiovorming hebben met elkaar gemeen dat ze de bestuurlijke component (kunnen) zijn van wat "stealth democracy" is voor de burger.

OVER DE AUTEUR

Joost Smits is bestuurskundige en software-ontwikkelaar. Na een student-assistentschap over public choice geïnteresseerd geraakt in lokale politiek. Politiek actief sinds 1989, schaduwfractie, deelraadslid in Hillegersberg-Schiebroek, deelgemeentelijk wethouder. Sinds 2000 blogger op PolitiekActief.Net, waarbij het minder gaat om "dat vind ik ervan" dan om "wist u dat". Gewoond en gewerkt in Brussel, en gewerkt voor Europese stedennetwerken. Nu bezig met promotieonderzoek aan de Universiteit Twente naar de geografische spreiding van verkiezingen.

jsmits@prize.nl

j.h.f.smits@utwente.nl

www.prize.nl

www.PolitiekActief.Net

Wegkijken van de Werkelijkheid

OVER DE TOESTAND VAN DE GEMEENTELIJKE DEMOCRATIE EN RISICOGEDRAG

INLEIDING | EEN

Vorig jaar verscheen de eerste democratische audit over de nationale democratie (Andeweg en Thomassen 2011). Een mooie eerste poging, die vooral dicht bij de theoretische norm bleef. Vorig jaar heb ik ter gelegenheid van het Politicologenetmaal daar kanttekeningen bij gezet (Smits 2011b). Er was nauwelijks aandacht voor de invloed van internet, de beperkte rol van de media als hoeder van de democratie, en fenomenen als Fortuyn en Wilders. Er wordt hoog opgegeven van "controleurs" en "mechanismen", maar er zijn voldoende voorbeelden te noemen dat dat in de praktijk niet goed werkt. Bijvoorbeeld de hogesnelheidslijn, waar cruciale informatie over de economische levensvatbaarheid aan de Tweede Kamer is onthouden (constateerde de Tweede Kamer zelf in 2004), en verder ook alles mis ging wat mis kon gaan. Bovendien is de overheid dermate zwak dat op onderdelen nog altijd sprake is van het recht van de sterkste. Niet ver verwijderd van de Hobbesiaanse natuurstaat (Hobbes 1651). Gelukkig is het leven in Nederland uiteindelijk niet "solitary, poor, nasty, brutish and short".

De democratische audit gaf zelf al aan dat "uit empirische studies blijkt [...] dat gewone burgers maar in beperkte mate geïnteresseerd zijn in openbare informatie over publieke organisaties." (Bovens en Schillemans 2011, blz. 444). Ze redden zich wel. Meiresonne (2007) zegt dat mensen de politiek niet meer nodig hebben. We kunnen de democratische audit met een gerust hart een plaats geven in een lade.

Toen ik hoorde van een audit van de lokale democratie, was dat veel interessanter (Denters en Boogers 2012). Het lokaal bestuur kampt met een flink aantal problemen. Mijn kanttekeningen bij de nationale audit komen voort uit een blog dat ik al 12 jaar bijhoudt over mijn woonomgeving en de lokale democratie. De toelichting op de lokale audit die we dit jaar bij het Politicologenetmaal kregen doet vermoeden dat het wederom een mooie academische exercitie wordt. Nog afgezien van door politicologen genoemde methodologische problemen. Een totaaloverzicht van lokale democratie kan uiteindelijk alleen leiden tot een dik boek met als conclusie "er is veel verscheidenheid in plaats en tijd". Wat niet bijdraagt of zelfs maar raakt aan een begin van een oplossing voor de systeemproblemen.

Een van de onderzoekers zei dat burgers tevredenheidsonderzoeken niet wijzen op systeemproblemen. Maar die volstaat niet bij het beoordelen van de staat van de lokale democratie, omdat juist de systeemkritische aspecten (eufemistisch) niet veel aandacht krijgen in de informatie aan de burger. Overheden bestoken burgers vooral met hoera-verhalen. De nationale audit komt in eerste instantie niet veel verder dan weer een prachtig academisch verhaal over hoe journalisten zichzelf zien als hoeders van de democratie, en hoe veel beter de media als platform er voor staan in vergelijking met 40 jaar geleden (de Beus, Brants, en van Praag 2011). Ontlezing wordt als een groter probleem gezien. Terwijl dat fenomeen mogelijk op een fabeltje berust, voortkomend uit slechte prestaties van de boekwinkels. Bol.com pluste in 2009 maar liefst 20% en in 2010 15% (van Driel 2011). Een hoofdstuk later volgt in de nationale audit een "mini-media-audit", waaruit blijkt dat de burger op nationaal niveau nauwelijks een beeld krijgt of de zittende regering het wel goed doet (Kleinnijenhuis en Takens 2011). Op lokaal niveau is het beeld mogelijk nog slechter, aangezien een aantal regio's helemaal geen krant meer hebben (van Kerkhoven en Bakker 2012).

Er is niets op tegen als politicologen dikke boeken schrijven die vooral van academisch belang zijn. Echter, het zou zonde zijn om een audit te doen, en niet in te gaan op systematische problemen met het lokaal bestuur die wel degelijk bedreigend zijn voor welvaart, ontwikkeling en soms zelfs het leven van Nederlandse burgers.

PROBLEMEN VAN HET LOKAAL BESTUUR | TWEE

Op lokaal niveau hebben besturen veel vrijheden. Dat wordt ook altijd bepleit door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Lokale financiële soevereiniteit is zelfs grondwettelijk vastgelegd in artikel 124: "Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten." Lokale besturen kunnen zelf het beste bepalen waar ze ingrijpen en middelen inzetten. Theoretisch is dat ook zo. Alleen slaagt lokale politiek er vaak niet in een goede afweging te maken tussen politieke standpunten, realistische slagkracht van de overheid, en risico's. Ik noem vijf punten die recent ook door anderen zijn gesignaleerd als problematisch.

Gebrek aan rationaliteit

Gemeenten gebruiken graag termen als "bestuurskracht" om zichzelf in beeld te praten. Buylens geeft in een recente eerste versie van een onderzoeksrapport aan dat er nog maar weinig onderzoek is gedaan naar de werkelijke kennis van bestuurders en volksvertegenwoordigers naar managementconcepten (Buylens 2012).

Berenschot presenteerde vorig jaar in opdracht van het Rijk een evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers (van der Mark e.a. 2011). Zelf vinden colleges van burgemeester en wethouders het effect van de verplichte invoering van gemeentelijke rekenkamers nihil. Volgens de gemeentebestuurders is de professionaliteit van de uitvoering zo groot dat sowieso sprake is van een continue verbetering. "Niet vergeten moet worden dat in de huidige tijdgeest begrippen als transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid zeer belangrijk zijn." Die mening over zichzelf is net als die van journalisten in de nationale audit eigenlijk niet relevant. Berenschot merkt op dat: "Hoewel de rekenkamer(commissie)s jaarverslagen opstellen, worden deze door raads/statenleden niet benut om een expliciet antwoord te formuleren op de vraag of de middelen die de rekenkamer(commissie)s ter beschikking staan doeltreffend en doelmatig worden besteed." Raads- en statenleden geven dat zelf toe: "De volksvertegenwoordigers steken vooral de hand in eigen boezem en dragen hiervoor veelal argumenten aan die lastig door de rekenkamer(commissie)s zullen zijn te beïnvloeden (tijdsbeslag, bewustzijn)."

Bestuurders en beleidsmedewerkers stellen in het rapport dat autonome ontwikkelingen – bijvoorbeeld de programmabegroting, maar ook de grote maatschappelijke focus op de kwaliteit van de overheid de laatste jaren – veel sterker hebben bijgedragen aan de grotere aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid dan het bestaan van een Rekenkamer die elk moment de vinger op de zere plek kan leggen.

Dat zal allemaal best zo zijn, maar waar ik zelf als volksvertegenwoordiger tien jaar geleden bezig was met mijn collega-deelraadsleden om het welzijnsbeleid inzichtelijk te krijgen op effectiviteit, blijkt in mijn huidige gemeente Lansingerland de Jaarrekening 2011 nog altijd weinig helder over wat de problemen zijn waar de gemeente wat aan wil doen, hoe ze dat wil doen, en hoe het ermee vordert. De term "programmabegroting" past niet bij hoe deze gemeente het invult, en zo zullen er vast nog veel meer gemeenten zijn.

Veiligheidsrisico's

In september 2002 sprak ik op het hoofdpodium van de "Werkconferentie gemeenteraad en handhaven", georganiseerd door het Ministerie van Justitie in Amsterdam. Ik was de eerste bestuurder die ooit een kinderdagverblijf in 48 uur door de brandweer liet sluiten vanwege de gevaarlijke situatie. Zowel mijn collega's toen, als de brandweer, verbaasden zich erover dat dat besluit werd genomen, want dat deden bestuurders nooit. Er kwam zelfs een boekje uit van de landelijke GGD waarin deze casus werd benoemd. Op de werkconferentie spraken mensen uit de veiligheidssector mij aan over dat hun bestuurders zich niets aantrokken van gevaren. Inmiddels zijn we 10 jaar verder, en is er eigenlijk niets veranderd. Ik spreek nog wel eens mensen die werken voor in de sector en die zich ergeren over de slappe besluitvorming.

In augustus 2010 publiceerde het voormalige Ministerie van VROM een studie over waarom gemeenten zich zo weinig aantrekken van veiligheidsrisico's (Iserief, Boxman, en Kuppen 2010). Daar gaan ze pragmatisch met het onderwerp om. "De kern van de verantwoordingsplicht" is weer dat gemeenten het zelf het beste zouden kunnen bepalen. "De verantwoordingsplicht voorziet daarmee in een bestuurlijk gemotiveerd oordeel over **de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp** met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit." De aanvaardbaarheid van de kans op een ramp? Die aanvaardbaarheid is altijd veel groter vooraf dan achteraf.

Voor het algemeen publiek is er de website www.risicokaart.nl. De website: "Via Risicokaart.nl kunt u eenvoudig de risico's bij u in de buurt traceren door uw postcode of woonplaats in te voeren. U kunt zien of er in uw omgeving een verhoogd risico is op bijvoorbeeld een luchtvaartongeval, natuurbrand of overstroming en krijgt advies over wat u in zo'n geval moet doen." In de praktijk is dat minder eenvoudig. Mijn woonplaats Lansingerland groeit in een gebied dat vergeven is van gevaarlijke pijpleidingen, provinciale wegen, snelwegen, Rotterdam-The Hague Airport, lightrail en de hogesnelheidslijn. Over de hogesnelheidslijn rijden personenrijtuigen vanwege het geluid met half afgeschakelde remmen; een uitzondering die elders in Nederland voor diezelfde rijtuigen niet geldt. Pal naast de HSL ligt een hogedrukgasleiding met aan weerszijden een zogenaamde "letaliteitszone" van 140 meter. Dat is niet het gebied waar bij een ramp roet in de tuintjes valt, zoals bij de Moerdijk-brand in het nieuws was. Die zone komt ná de letaliteitszone. De letaliteitszone is waar doden vallen. In dit geval door een fakkelbrand. Die kans is groter dan een miljoen of meer in de Staatsloterij. Haal dat maar eens uit de www.risicokaart.nl. Nee, je moet kijken in het bestemmingsplan van het parkje tussen de HSL en de pijpleiding (Sips 2009). En wie doet dat? De mensen in de woonwijk die half in die letaliteitszone ligt? Die het volgens de gemeente moeten hebben van die risicokaart-website, en verder geen actieve informatie krijgen wat ze moeten doen als er een vuurbal in de slaapkamer hangt?

Leert de gemeente Lansingerland daarvan? Nee, want begin vorig jaar wilden ze een serie starterswoningen pal naast een NAVO-brandstofleiding leggen (Smits 2011a). De Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond gaf aanbevelingen over de bekleding van gevels en andere bouwkundige zaken. Die de gemeente in de wind sloeg, want dat mag. De speelplaatsen van de woonwijk komen bovenop de brandstofleiding.

Het einde is nog niet in zicht, want ze gaan ook bouwen vlakbij een CO₂-leiding. Volgens folders van Shell uit 2008 heel veilig, maar een jaar later vond een omwonende allemaal dode eenden.¹

Lansingerland is hierin vast niet zo bijzonder, naar wat ik hoor en wat te lezen is in het rapport van VROM. Het zal best zijn dat de gemeente alleen met de mond rationaliteit belijdt, dat raadsleden de tijd en bewustzijn ontbreekt om kennis te nemen van rapporten over veiligheid, en dat het gemeenten ook gewoon is toegestaan een eigen afweging te maken over de "aanvaardbare kans op een ramp". Toch lijkt hier sprake van een "disaster waiting to happen". Bedreigen gemeenten als Lansingerland niet lijf en leden van hun inwoners door de gebrekkige afweging van risico's?

Prof. Ben Ale, hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding aan de TU Delft, doet, naar aanleiding van de Odfjell-kwestie en veiligheidsproblemen in de chemiesector, eind juli in NRC Handelsblad een oproep: "De onderzoekers zouden alle bestaande veiligheidsanalyses moeten doorvlooien en conclusies moeten opstellen over de invloed van de politiek op het toezicht, en over de algemene staat van de veiligheid." (Postma 2012)

Schulden

Het gebrek aan rationaliteit en de volledige vrijheid risico's zelf af te wegen leiden naar een derde probleem: overmatige schulden. Vorig jaar presenteerde Deloitte Real Estate Advisory in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu een onderzoek waaruit blijkt dat 35 gemeenten onder curatele van de Rijksoverheid dreigen te komen wegens voortdurende tekorten op de begroting (Celik en Berns 2011). In Trouw van 16 januari 2012 stond een artikel over een nog niet vrijgegeven rapport van het Vakberaad Gemeentefinanciën van de provinciale toezichhouders, die alle jaarrekeningen van 2010 onder de loep nam (van Meteren 2012). Zeker 64 gemeenten, 15 procent van het totaal, verkeren financieel in gevaar. De VNG presenteerde eind mei 2012 een lijst van gemeenten en hun schulden eind 2010 (VNG 2012). Bij de bepaling van de nationale schuld van Nederland tellen óók de begrotingstekorten van gemeenten mee, die soms substantieel zijn. Mijn eigen gemeente telt ongeveer 56.000 inwoners, heeft een schuld van pakweg 280 miljoen euro en staat ook nog eens (zelfstandig) garant voor 150 miljoen euro. De VNG heeft een kengetal berekend: bij welke gemeenten is de bruto schuld ten opzichte van de inkomsten hoger dan 130%? Dat zijn 41 gemeenten van de lijst. De gemeente Reeuwijk is inmiddels opgeheven, en samengegaan met Bodegraven. Zo resteren 40 gemeenten. Wat betreft de EMU schuld-ratio staat Lansingerland op de 12e plaats.

Als het mis gaat en een gemeente onder "artikel 12"² komt te vallen, verliest het de regie over de eigen financiën. De gemeenteraad wordt buiten spel gezet, en de gemeentelijke lasten gaan omhoog. In deze tijd betekent dat dat niet alleen de lokale democratie grotendeels buiten werking wordt gesteld (relevant voor politicologen), maar dat ook sprake is van een dubbele lastenverhoging. Niet alleen de lastenverhoging door de bezuinigingsoperaties van het Rijk, maar daarbovenop hogere lokale belastingen. Slecht voor consumenten en bedrijven.

Artikel-12 gemeenten krijgen normaal gesproken een financiële injectie van het Rijk, maar als te veel gemeenten tegelijk omvallen zal de spoeling dun worden. Wat de duur van de curatele verlengt. Houdt dit verband met de gebrekkige rationaliteit, en de manier waarop met andere risico's, zoals veiligheidsrisico's, wordt omgegaan? Dat grondexploitatiebeleid een zeer complexe materie is, die raadsleden boven de pet gaat, was al in 2005 geconstateerd door de gemeenteraad van Nijmegen, en de PvdA-fractie in Berkel en Rodenrijs (PvdA 3B gemeenten 2005). Maar dat geldt voor alle gemeenten, en is geen verklarende factor, hooguit een reden om gemeenten minder vrijheid te geven.

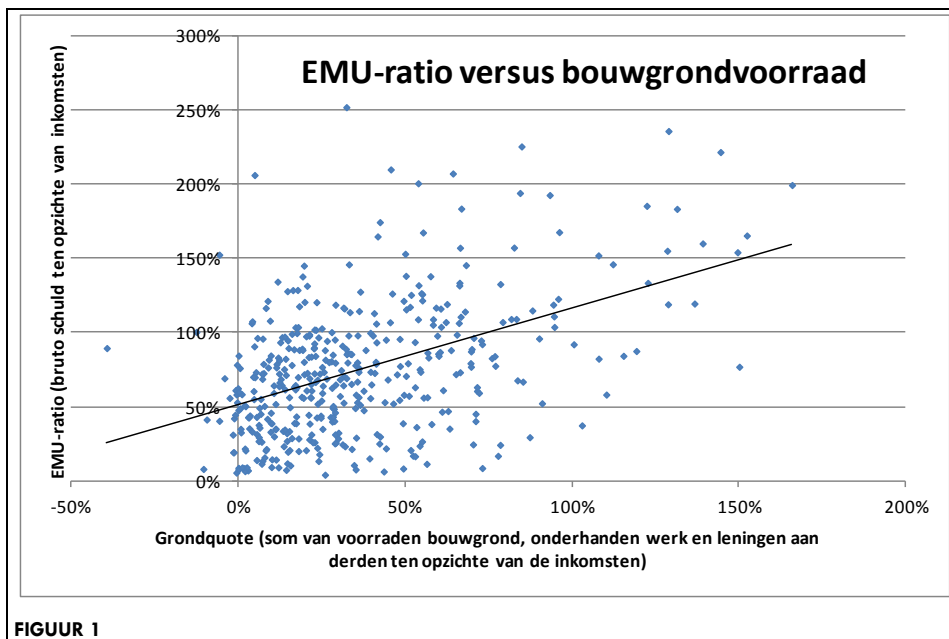
Als laatste speelt mee dat de gemeentelijke schulden onderdeel zijn van de nationale EMU-schuld. Het totale nationale financieringstekort mag maximaal 3% van het bruto binnenlands product. Het afgesproken maximale gemeentetekort is 0,38% van het bruto binnenlands product. Dat beperkt dus de vrijheid van de nationale (en provinciale) overheid. Komt de Nederlandse regering (met overige regionale overheden) uit op 2,8% begrotingstekort, en gemeenten op 0,3%, dan zou een Europese boete volgen vanwege het totaal van 3,1%.

De vermeende soevereiniteit van gemeenten heeft dus nogal wat consequenties als gemeenten zich te grote vrijheden veroorloven. De concept-Wet Houdbare Overheids Financiën (Wet HOF) wil gemeenten meer aan banden leggen.

¹ Meer in mijn paper voor het Politicologenetmaal van 2011 (Smits 2011b)

² "Artikel 12" uit de Financiële-verhoudingswet http://nl.wikipedia.org/wiki/Artikel_12-status. In het verleden kregen gemeenten extra geld, maar door de crisis is dat er niet als veel gemeenten tegelijk onder curatele komen. De Lansingerlandse PvdA-nieuwsbrief van 10 juni: "Verkenndend overleg met de VNG en de provinciaal toezichthouder wijst er op dat de problematiek van de tekorten op de grondexploitaties wel wordt onderkend maar dat er vooralsnog rekening mee moet worden gehouden dat hiervoor geen extra middelen van het rijk zijn te verwachten en dat de gemeenten dit zelf moeten oplossen."

Artikelen over de oorzaken van de gemeenteschulden gaan vaak over de problemen met de woningbouw. Gemeenten maken schulden om grond in bouwgrond om te zetten, maar kunnen die schulden niet aflossen omdat de bouw stagneert. Als we uit de tabel van de VNG de kolom van de bouwgrondvoorraad plotten tegen de kolom van de EMU-ratio, dan krijgen we dit beeld:



FIGUUR 1

Er is dus verband tussen bouwvoorraad en schulden, maar de ene gemeente doet het beter dan de andere. Met de kengetallen van 2009 vond Van der Leij een statistisch verband als een kwadratische vergelijking tussen de netto schuldquote en voorraadquote. Maar ook daar was de overeenstemming met de werkelijkheid beperkt (R^2 slechts 0,3, zie: van der Lei 2011).

Door analyse van de gegevens van 412 gemeenten in 2006 en 2010, en de ontwikkeling tussen 2006 en 2010 kon ik een houtskoolschets van een model van gemeenteschulden construeren (Smits 2012a). Gemeenteschulden houden vooral verband met structurele kenmerken. Potentiële politieke invloed op de ontwikkeling van schulden en gemeente-inkomsten tussen 2006 en 2010 is lastig te isoleren, maar is aanwezig. Als we het hebben over het kengetal netto schuld als aandeel in de exploitatie, is er grosso modo een daling van dat kengetal bij veel VVD-stemmen (de schulden dalen), en bij CDA en SGP (inkomsten stijgen). Een stijging van het gemeente-inkomen komt neer op een lastenverhoging, dan wel een overheveling van belastinggeld van Rijk naar gemeente. Het is afhankelijk van de politieke bril van de toeschouwer hoe men dit waardeert. Linkse partijen hebben geen significant verband met stijging of daling van schulden of gemeente-inkomen. Een verklaring zou kunnen zijn dat de VVD meer gefocust is op de schuldsituatie, en de linkse partijen er pragmatischer mee omgaan.

Het lijkt erop dat het met gemeenten zo is als met auto's. Gemeenten met bepaalde kenmerken zijn als "Hummers": ze zijn niet zuinig te besturen. Het recept voor lagere netto schulden ten opzichte van de exploitatie (het gemeente-inkomen):

- bouw, zodat de bouwvoorraad afneemt, en de totale gemeentegrond per inwoner afneemt. Als je veel bouwvoorraad hebt, bepaalt dat de schuld, en doen andere zaken er niet zo veel toe. Maar, stel dat je slaagt de bouwvoorraad te laten dalen, dan kun je alsnog problemen krijgen om de gemeentebegroting gezond te houden vanwege andere variabelen.
- bouw woningen met een grotere voetafdruk, en minder gestapelde bouw, vooral in de kernen. Dat zal vooral hogere inkomens en weinig starters (jongeren) aantrekken.
- koester de niet-westerse migranten, en hun positieve invloed op het gemeente-inkomen, maar houd in het oog dat op termijn dat voordeel kan verdwijnen. Of sneller als mocht blijken dat de invloed vooral komt door irrationele beleidsmaatregelen, en het beleid wordt gewijzigd.

Het is maar de vraag of het Gemeentefonds wel goed is berekend. Als de ruimtelijke structuur van gemeenten blijkbaar een factor is in het maken van schulden, wordt niet voldaan aan de doelstelling: dat gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan kunnen bieden. Als gemeenten schulden maken, gerelateerd aan structurele kenmerken, dan is er blijkbaar een hogere inkomensbehoefte. Het lijkt of gemeenten niet voldoende geld

krijgen voor jongeren, en te veel geld voor niet-westerse migranten. Overigens hebben niet-westerse migranten een gunstige invloed op de verhouding schulden/gemeente-inkomsten. Voor een politicologische audit kan niet worden voorbijgegaan aan dat de landelijke overheid blijkbaar faalt in het bieden van een "level playing field".

Daarna heb ik nader onderzoek gedaan naar de invloed van de crisis op schulden, en met de casus van mijn woonplaats "Lansingerland" naar een verklaring waarom die zo hoge schulden heeft (Smits 2012b). Daaruit blijkt dat de eurocrisis zijn evenbeeld heeft in de Nederlandse gemeenten. Voor wie gelooft in de politieke unie: ondanks de Nederlandse politieke unie kunnen gemeenten door onmatig gedrag grote schulden laten ontstaan. Voor wie vreest voor de politieke unie: ook dan zijn er genoeg mogelijkheden om creatief een bocht af te snijden en de eigen financiën vorm te geven. Lansingerland blijkt een soort Griekenland aan de Rotte te zijn.

Toepassing van Europese rekenregels op gemeenten levert geen goed beeld op van de werkelijke situatie. Hoewel de aanstaande Wet Houdbare Overheids Financiën (Wet HOF) een begrijpelijke poging doet de gemeentefinanciën in de greep te krijgen, is de aanpak onjuist.

Al met al is het schuldenprobleem beperkt tot een kleine groep gemeenten. De helft van de gemeenten presteert prima met hun verhouding tussen schulden en exploitatie: de mediaan varieert tussen 2006 en 2010 van een kengetal van 48% tot 60%. Van de 430 gemeenten hadden er 370 in 2010 een kengetal van de netto schuld lager dan 110%. De Top 5 zit op een lager niveau dan in 2006.

Lansingerland heeft een grote bouwgrondvoorraad, en hoge schulden zijn dan te verwachten, maar blijkt in vergelijking met andere gemeenten onmatig veel geld uit te geven.

Inspraakpoppenkast

Over inspraak en interactieve beleidsvorming is het nodige geschreven. In 1996 maakte Veldboer korte metten met inspraak: "Inspraak is een vorm van bestuurlijk handelen die hoort bij de cultuur van de jaren zeventig, maar niet meer past in de zakelijke, geïndividualiseerde cultuur van de jaren negentig. Burgers willen vanaf het begin serieus worden genomen en niet op het einde van de rit een uitnodiging voor een bijeenkomst in een zaaltje ontvangen." (Veldboer en Munter 1996). In 2001 was er nog het boek van het IPP (Edelenbos en Monnikhof 2001). Waarin duidelijk werd gemaakt "dat ook mislukking dichtbij ligt, dat interactieve processen complex zijn, veel inspanning van de participanten en een goede opzet en uitvoering van de procesbegeleider vergen." Zijn gemeenten daar altijd toe bereid en in staat?

De nationale audit van vorig jaar begint het hoofdstuk over participatie met de uitspraak van Dalton: "The cure for democracy is more democracy" (Wille 2011). Vooral gemeenten waren gecharmeerd van de inspraak als instrument. Maar, auteur Wille toont een participatie-paradox aan: "naarmate er meer en intensievere vormen worden aangeboden om in de politieke besluitvorming te participeren, zal een steeds kleinere groep daarvan gebruik maken. Het zijn vooral minderheden van politiek vaardige en gemotiveerde die veel vaker gebruik maken van de nieuwe democratische mogelijkheden om politiek te participeren." Deze audit slaat de spijker keihard op de kop: "Het idee dat burgers in groten getale warm lopen om een inbreng te hebben in overheidsbeleid lijkt onjuist. Burgerschap is voor veel burgers veeleer een zijdelingse aangelegenheid." Wille brengt het idee van de "stealth democracy" op, net als een hoofdstuk eerder Leyenaar en Jacobs (Leyenaar en Jacobs 2011). Professionele politieke vertegenwoordigers leggen zich plichtsgetroou toe op politieke deliberatie en besluitvorming, zodat de rest van de bevolking zich grotendeels ongestoord kan bezighouden met andere activiteiten. Dat voor de ongeïnteresseerde burger te vertalen valt als: ik betaal belasting, maar dan wil ik de overheid niet zien, niet horen en niet ruiken.

Als gemeenten daar zo van gecharmeerd zijn, terwijl de burger meer heeft met "stealth democracy", dan wringt dat toch? Tijdens politicologenbijeenkomsten hoorde ik meerdere malen de verzuchting over opgelegd pandoer. Alsof sinds de tijd van Veldboer weinig vooruitgang is geboekt. Bestuurders zorgen eerst voor draagvlak onder gelijke en bovengeschatte gremia, financiën, planvorming, en komen daarna pas naar de burger, en als die iets heel anders wil, dan gaat het toch door. De vrijzinnige VPRO heeft met het populaire programma "De Slag om Nederland" de laatste maanden inzichtelijk het gemeentelijk falen op televisie gebracht. Vooral aflevering 3: "De inspraakpoppenkast" (Vroegindewij 2012).

Eerder al hoorde ik van bestuurders die klagen dat burgers niet zozeer meer de politiek aanspreken, maar meteen met een advocaat komen. De juridisering van de politiek. De rechtsgang van PVV-leider Wilders om een Kamerbesluit te dwarsbomen past wat dat betreft in een groeiende traditie.

'Ieders buurman is hier advocaat'

Burgers Hillegersberg-Schiebroek houden bestuurders scherp

Bron: *Rotterdams Dagblad*, 11 juli 2003

Deelraadsvoorzitter: 'Geklaag van bewoners is een spel'

Bron: *Rotterdams Dagblad*, 6 april 2001

'Rijke mensen pesten'

Miljonairs uit chique wijk Trompenberg verzetten zich nog steeds tegen komst asielzoekers, maar de burgemeester wil van geen wijken weten

Bron: *Elsevier*, 20 juli 2002. Over een wijk in Hilversum.

Integriteitsproblemen, corruptie en bestuurlijke desinteresse

In de theoretische verhandeling over integriteit in de landelijke audit was veel vertrouwen in mechanismes en controleurs (de Graaf e.a. 2011). Maar volgens het tweede rapport van Transparency International Nederland (TI-NL) over het Nederlandse Integriteitssysteem (NIS), gemaakt in het kader van het Programma "Preventie en bestrijding van criminaliteit" van de Europese Commissie, neemt corruptie in het openbaar bestuur toe, ondanks een veelheid aan wetten en regels die dat moeten voorkomen (Slingerland e.a. 2012). Tegelijkertijd ontbreekt goed zicht op de omvang van integriteitschendingen onder ambtenaren en politici. Het beleid om corruptie en integriteitschendingen te bestrijden vertoont belangrijke zwakke plekken. Binnenlands Bestuur citeert onderzoeker Willeke Slingerland van Saxion Hogeschool, die het onderzoek uitvoerde in opdracht van Transparency International: de voornaamste oorzaak van de matige score van Nederland is het taboe dat rust op elkaar aanspreken op corruptie en integriteit.³ Organisaties en personen kijken niet kritisch naar zichzelf als het gaat om corruptie en integriteit. (Buitelaar 2012)

Transparency International (TI) gaat ook in op lokale overheden. Ze merken bijvoorbeeld op dat de nieuwe wet aangaande de financiering van politieke partijen (Wfpp) niet doorwerkt op lokaal niveau. Die wet voldoet niet volledig aan de aanbevelingen van GRECO. Dat is de Group of States against Corruption, een orgaan van de Raad van Europa dat corruptie monitort. TI merkt op dat de drempel voor het melden en openbaar maken van giften relatief hoog is. Ze bevelen aan, om belangenconflicten te voorkomen, dat de financiering van lokale politieke partijen wordt gereguleerd.

In drie aparte paragrafen gaat TI in op eerder onderzoek naar lokale overheden. Het eerste onderzoek is uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam (van den Heuvel e.a. 2010), met Huberts als tweede auteur. Het is frappant dat De Graaf en dezelfde Huberts in de nationale audit schrijven dat gemeenten een goed arsenaal van integriteitsbeleidsinstrumenten hebben, dat het aantal veroordelingen per jaar al vijftig jaar op twee handen te tellen is, dat we volgens Transparency International op de 6e plaats staan van minst corrupte landen, en dat we moeten uitkijken voor inflatie van het begrip "corruptie". Wat betreft die ranglijst, het is, zoals De Graaf en Huberts zeggen, alleen een "perceptie-index": wat vinden we er zelf van.⁴

De Graaf en Huberts noemen in de nationale audit de integriteits- of corruptieparadox: meer aandacht en meer interne onderzoeken wijzen op meer strijd tegen corruptie en niet op meer corruptie. Aan de andere kant komen ze zelf met het gegeven dat een groot deel van de corruptiegevallen niet aan de oppervlakte komt. Dat er sprake is van een "dark number".

Logisch geredeneerd vergoelijken De Graaf en Huberts daarmee de situatie onterecht in die nationale audit. Immers, als het "dark number" een gegeven is, en een groot deel van de corruptiegevallen onbesproken blijft, is meer onderzoek nodig. TI haalt uit het onderzoek van Van den Heuvel, Huberts, e.a. (van den Heuvel e.a. 2010) juist dat de voornaamste conclusie is dat het aantal onderzoeken naar vermeende corruptie en fraude in gemeenten is toegenomen. In zowel Van

³ Zelfs in een gemeente die al een paar integriteitsonderzoeken achter de rug heeft is het moeilijk om over integriteit te praten. Een raadslid in Lansingerland merkte onlangs op dat een lid van B&W in drie van de vier geplande reclamezuilen langs de snelweg belangen had, terwijl er geen precario rechten werden gevraagd. Die discussie werd door de commissievoorzitter, lid van de bestuurscoalitie, niet toegestaan (Gemeente Lansingerland 2012, geel gemarkeerde gedeelte).

⁴ En in 2007, 2008, 2010 en 2011 staat Nederland niet op 6, maar op 7.

den Heuvel, Huberts, e.a. als De Graaf en Huberts maken de auteurs onderscheid tussen "corruptie" en vriendjespolitiek, slechte informatieverstrekking, en deelnemen aan besluitvorming terwijl eigen belangen meespelen.

Een greep uit de media van gemeenten hier in de buurt die integriteitsonderzoeken hielden: Schiedam (burgemeester, 2011), Capelle aan den IJssel (wethouder, 2007), Delft (burgemeester), Lansingerland (wethouder 2x). Aan de andere kant van het land, Roermond, was een voor politicologen bijzonder interessante kwestie, die lijkt te wijzen op gebrekkig integriteitsbesef. Eerdergenoemde hoogleraar Bestuurskunde Huberts (VU Amsterdam) en de aan de Universiteit Maastricht verbonden criminoloog Nelen werden in oktober 2011 door Dagblad De Limburger gevraagd als deskundigen voor een stuk over de integriteit van VVD-wethouder, Statenlid en senator Van Rey. De VVD Roermond reageerde furieus met een persbericht waarin de beide hoogleraren prostituees werden genoemd. De journalist kreeg zijn artikel thuis door de brievenbus met een vis erin verpakt en een briefje met de tekst "Krant met stinkende bijsmaak" (redactie De Limburger 2011). Vervolgens deden voormalig minister van Justitie Winnie Sorgdrager en hoogleraar Paul Frissen onderzoek waarin ze bevestigden dat Van Rey jarenlang de schijn van belangenverstrengeling heeft gewekt vanwege zijn vriendschappelijke activiteiten met een projectontwikkelaar. Maar ze vonden geen bewijs dat de VVD'er zichzelf heeft verrijkt of de gemeente financieel heeft benadeeld. Inmiddels is Van Rey door de Limburgse Statenfractie voorgedragen als nieuwe gedeputeerde. Het CDA weigerde Van Rey te accepteren. En vervolgens trok Van Rey zich terug als kandidaat.

TI haalt een verklaring voor het "dark number" uit het onderzoek van Van den Heuvel, Huberts, e.a. Onderzoeken naar bestuurders en raadsleden zouden achterlopen omdat integriteitsbeleid nog "nieuw" is. In 2010 had vier procent van de gemeenten nog geen integriteitsbeleid.

En ook daar zijn gradaties in. Lansingerland had in 2007 al een gedragscode voor het college, maar die werd niet gehandhaafd. Toen vanaf 2011 aan het licht kwam dat afspraken in die gedragscode niet werden nageleefd verklaarde het college dat dat kwam omdat de gedragscode niet was vastgesteld door de gemeenteraad.

TI wijst via het onderzoek van Van den Heuvel, Huberts, e.a. erop dat ondervraagden niet geheel bekend waren met integriteitsbeleid, en dat gemeenten moeite hadden om de onderzoekers te voorzien van het totale aantal integriteitsonderzoeken. Ik vind de constatering van TI uit het onderzoek van Van den Heuvel en Huberts op gespannen voet staan met het artikel van De Graaf en Huberts in de nationale audit.

Het tweede onderzoek dat TI citeert is de rapportage "Fraude- en integriteitsbeleid decentrale overheden en politie" van Deloitte Forensic & Dispute Services uit 2010 (den Hartigh, Vollebregt, en Berendsen 2010). Deloitte constateerde dat provincies, gemeenten, waterschappen en de politie over het algemeen het wettelijk verplichte integriteitsbeleid goed had opgezet, maar dat in de dagelijks praktijk de organisatiecultuur en het leiderschap zwak is.

Het derde onderzoek is van de Rijksrecherche: "Niet voor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector" uit november 2010 (Rijksrecherche 2010). TI haalt er specifiek de "dark number"-kwestie uit. Volgens TI laat dit onderzoek zien dat het onmogelijk is om vast te stellen in welke mate omkoping wordt ontdekt, onderzocht en gerapporteerd, als alleen de vermeende misdadagevallen in beeld komen. In de praktijk worden vermeende integriteitsovertredingen in de Nederlandse publieke sector niet formeel gerapporteerd, maar vooral intern onderzocht of met gebruikmaking van private forensische onderzoeksbureaus. En dat laatste zelfs als het gaat om integriteitsovertredingen die formeel misdaden zijn.

Al deze kwesties zijn slecht voor het aanzien van het bestuur, voor de reputatie van de betrokkenen zelf, en kosten veel geld. Pakweg anderhalve ton voor een gemiddeld onderzoek.

Als we de term "corruptie" even laten voor wat het is, en meer kijken naar de bredere term "integriteitsproblemen", dan is dat misschien de tegenvoeter in het openbaar bestuur van de desinteresse en het cynisme van de burger. Bestuurders houden er nogal wat nevenactiviteiten op na. Of verliezen hun hoofdtaak uit het oog in "spannender" gremia. Is er misschien een voorkeur voor vergadercircuits zonder democratisch "op de vingers kijken", waar gelijkgestemden gewoon onder elkaar beslissingen kunnen nemen. Bilderberg-Group-in-de-polder. Of de ultieme vorm van "stealth democracy"?

Temmerman en De Rynck (2012) schreven een aanzet tot een onderzoeksagenda voor regiovorming in Vlaanderen. Daarin is aandacht voor de intrinsieke noodzaak van netwerken: "Een andere politieke drijfveer voor regionalisering is het feit dat lokale overheden vele zaken niet meer alleen kunnen oplossen. Het besturen van een stad is een complexe zaak." Toch, als bestuurders voortkomen uit de samenleving waar minder belangstelling is voor de overheid, dan moet er ook worden gedacht aan de niet-democratische organen waarin lokale bestuurders deelnemen vanwege de carrièremogelijkheden, vanwege de netwerkmogelijkheden, en om buiten democratische controle om "dingen te regelen".

Als illustratie, Binnenlands Bestuur had in 2011 een artikel over een burgemeester (niet democratisch gekozen, maar benoemde bestuurder) die als portefeuillehouder van de Stadsregio Rotterdam (niet democratisch regionaal openbaar lichaam, het Kabinet Rutte had het voornemen die op te heffen) zei "geen boodschap" te hebben aan bezwaren van de

gemeenteraad van Ridderkerk (democratische volksvertegenwoordiging) om een nieuw bedrijventerrein te stichten. De aangrenzende gemeente Barendrecht zou het betreffende Ridderkerkse grondgebied maar moeten overnemen, want die wilde wel nog een bedrijventerrein (Binnenlands Bestuur 2011). Die burgemeester/portefeuillehouder is burgemeester van Lansingerland, dat volgens de Jaarrekening 2011 kampt met tegenvallende verkopen van de eigen bedrijventerreinen. Waar deze burgemeester tevens in het college portefeuillehouder "Economische Zaken" en "Realisatie Bedrijventerreinen" is. In dezelfde regio, de Stadsregio Rotterdam. Het lijkt een bestuurder die het zo druk heeft met regionale werkzaamheden dat hij uit het oog verliest wat zijn opdracht was in het baantje waarvoor hij was benoemd.

Media melden een toename van geweld tegen de overheid (Duk 2012). Komt dat door een verruwing in de maatschappij, of door een reactie op het losgezongen raken van de ethiek van de besluitvorming bij de overheid? Waar de volksvertegenwoordigers en bestuurders meer belang zien in het afwenden van het hoofd, dan het aanpakken van kwesties, en daardoor een voedingsbodemp geven aan eigenrichting van burgers.

Neem het voorbeeld van de man die medewerkers van de gemeente Leudal in juni 2012 bestookte met molotovcocktails. De Haelenaar wees de gemeente er dertien jaar geleden op dat rond het nabijgelegen woonwagencamp illegale activiteiten zouden plaatsvinden. Sinds die tijd had hij vernielingen te verduren aan zijn have en goed. Dat probeerde hij, bij het ontbreken van een optredende overheid, zelf te beschermen met een hekwerk. Dat hek had hij al een keer verlaagd, na te zijn aangesproken door de gemeente, maar het was nog een paar centimeter te hoog. De overheid zag in de burger een makkelijker slachtoffer dan het ingewikkelde woonwagencamp, liet dat op zijn beloop, maar ging wel over tot niets minder dan bestuursdwang om het hek te verwijderen. Terwijl de situatie ter plekke toch niet echt wijst op een urgente verstoring als iemand een hekwerk zou plaatsen.⁵ De woonwagengewoners stonden erbij te lachen en riepen: "Je moet je met je eigen zaken bemoeien". De burgemeester waste naderhand op televisie zijn handen in onschuld, wat de onvrede onder de aanhang van het Haelense gezin nog vergroot. Men kan stellen dat de Haelenaar het niet slim aanpakte, en niet effectief communiceerde met de overheid. Maar is dat dan het criterium voor de rechtstaat? Telt het recht van de sterkste, van de beste communicator? In dat geval stelt de overheid een molotovcocktail als communicatiemiddel gelijk aan een gepeperde brief van een dure, door de burger betaalde, advocaat, of aan de weerbarstige houding van woonwagengewoners.

LESSEN VOOR DE LOKALE DEMOCRATIC AUDIT | DRIE

De aanzet voor de lokale democratic audit (Denters en Boogers 2012) is erg algemeen, wat kan leiden tot een enorme brij aan case studies, waar dan uiteindelijk alleen van geconcludeerd kan worden dat gemeenten verschillen in plaats en tijd.

Voor een echte audit is focus nodig, om door die verscheidenheid heen te breken en de vinger te leggen op de zere plekken.

Audit: Rationaliteit

Berenschot's "Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers" geeft aanknopingspunten voor een audit op het gebied van rationaliteit. Maar net als de nationale mini-media-audit gaat het teveel over de mening van de onderzochten zelf. "Wat denk je er zelf van" is geen objectieve maatstaf. Beter zou zijn om bijvoorbeeld van alle gemeenten de laatste Jaarrekening op te vragen. Mijn eigen ervaring is dat er van de behandeling van een begroting (net als de Rijksbegroting) veel werk wordt gemaakt. Maar in "mijn" tijd was de Jaarrekening een hamerstuk, dat alleen van belang was voor wat onder de streep over bleef. Zodat met de Voorjaarsnota dat geld in een nieuw feestje van de democratie kon worden verdeeld. De Jaarrekening is daarmee een uitstekend middel om de rationaliteit van gemeenten te meten. Staat in de Jaarrekening welke problemen de gemeente onderscheidt, welke oplossingen daarvoor worden aangedragen, hoe die oplossingen in uitvoering worden gebracht, hoe het vordert met die oplossingen, en de financiële verantwoording daarbij? Er zullen gemeenten zijn die dat niet allemaal in de Jaarrekening zetten, maar doorverwijzen naar onderliggende nota's. Ook goed. Maar in gemeenten als Lansingerland is er nauwelijks verantwoording, nauwelijks sprake van het benoemen van problemen, of oplossingen, en worden subsidies van derden genoemd bij de prestaties.

Waarom verantwoorden gemeenten hun uitgaven zo beroerd? Hoe kun je een volwaardige democratische besluitvorming hebben als er weinig verband is tussen de prestatie en maatschappelijke problemen, en de uitgaven en verantwoording?

⁵ Via de website van de Gemeente Leudal is het adres te achterhalen, wat dan via Google Streetview kan worden bekeken.

Audit: Veiligheid

Het rapport van VROM "Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico" (Iserief, Boxman, en Kuppen 2010) geeft hier de aanknopingspunten. Hoe zit het met de "aanvaardbaarheid van de kans op een ramp"? Wat is de plaats van de Veiligheidsregio's in het openbaar bestel? Worden adviezen van de Veiligheidsregio's opgevolgd, of alleen opgenomen in raadsstukken en daarna terzijde gelegd? Hoe wordt het publiek voorgelicht en geïnformeerd? Wordt het publiek bij nieuwbouwprojecten, waar de gemeente belanghebbende is in de verkoop, net zo goed of slechter geïnformeerd?

Audit: Schulden

Gemeenteraden bestemmen op grond van politieke afwegingen geld voor doeleinden. Bij discussies over lastendruk komen gemeenteraden niet uit met het beschikbare geld, en overwegen ze om burgers en bedrijven extra te laten betalen. Die voelen dat meteen, en kunnen zich daarover uitlaten via de gebruikelijke participatiekanalen. Bij schulden komt de gemeenteraad eveneens niet uit met het beschikbare geld, maar wordt ervoor gekozen geld op te halen op een manier die niet direct door burgers en bedrijven wordt gevoeld. Als de schulden te groot worden, barst de bom, en worden burgers en bedrijven alsnog aangeslagen, tamelijk plotseling, en voor een relatief groot bedrag. De slogan "Lenen kost geld", gaat immers ook voor de (lokale) overheid op. Er zit dus een democratisch mankement aan schulden, met repercussies voor de verhouding tussen bestuur en inwoners.

Met economische regels, de Financiële Verhoudingswet (FVW), de Wet Financiering decentrale overheden (Fido) en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV), Wet Houdbare Overheids Financiën, enz., is men niet in staat gemeenten een "level playing field" te bieden, of gemeenten tot begrotingsdiscipline te krijgen. Gemeenten als Lansingerland boekhouden uiterst creatief. Zit het hem in risicogedrag? In beperkte rationaliteit? Een nadere duiding kan helpen in de toekomst lasten voor burgers en bedrijven te beperken, Europese boetes te voorkomen, te zorgen dat het democratische proces in gemeenten niet buiten spel wordt gezet, en dat een "level playing field" tot stand kan komen.

Audit: Inspraakpoppenkast

Gemeenten zijn gecharmeerd van inspraak, volgens de nationale audit. Terwijl de burger steeds minder geïnteresseerd is. De VNG constateert dat het burgers en bedrijven vooral gaat om de prestatie van gemeenten. Hoe moet het dan verder met inspraak in gemeenten? Onderzoeksvragen zouden kunnen zijn of gemeenten als ze inspraak toepassen dat vroeg in het proces doen, zodat inbreng van burgers invloed kan hebben op de uitkomst, of later in het proces. Of het überhaupt gaat om invloed, of alleen draagvlak. En of burgers in dat geval ook vinden dat er draagvlak ontstaan is.

Als vooral gemeenten zo gecharmeerd zijn van inspraak, wat was ook alweer de bijzondere kracht van lokaal bestuur? Dat ze inspraak op een goede manier zouden kunnen afhandelen, met betrekken van de burger, omdat ze zo dicht bij de burger zitten? Of zelfs inspraak niet nodig zou zijn, omdat het lokaal bestuur zo dicht op de burger zit dat het weet wat er leeft, en zelf de afweging kan maken.

Audit: Integriteit, corruptie en bestuurlijke desinteresse

Een audit van het lokaal bestuur kan niet heen om het tweede rapport van Transparency International Nederland (TI-NL). Is het niet allemaal van hetzelfde laken een pak? De door raadsleden opgegeven redenen van "tijdsbeslag" en "bewustzijn" in verband met rationaliteit, het gebrek aan aandacht voor risico's, de vele belangen die bestuurders dienen buiten de taak die ze is toevertrouwd, "stealth democracy", lokale bestuurders die "geen boodschap" hebben aan volksvertegenwoordigers in niet-democratisch gecontroleerde organen, enz. Dat kan al snel lijken op gebrek aan integriteit of corruptie. Terwijl bestuurlijke desinteresse een net zo sluitende term is.

Er zou in de audit aandacht kunnen zijn voor de democratische controle op allerlei regioverbanden. Immers, de Stadsregio's worden dan wel afgeschaft, maar de net zo min democratisch gecontroleerde nieuwe Metropoolregio's schieten als paddenstoelen uit de grond.

Hoewel er volgens De Graaf en Huberts weinig onderzoek is gedaan naar de perceptie van integriteit bij burgers, concluderen ze wel dat de kloof tussen burger en bestuur mede zo groot is vanwege de kritische en politiek cynische houding ten opzichte van het openbaar bestuur (de Graaf e.a. 2011). Aandacht voor die perceptie, en de kritische/cynische houding in de audit van het lokaal bestuur ligt dus voor de hand. Mede omdat bestuurders en volksvertegenwoordigers afkomstig zijn uit het publiek. TI wijst op een niet nader genoemde studie op lokaal niveau waaruit blijkt dat gemeenten dan wel integriteitsbeleid hebben ontwikkeld, maar de zogenaamde "soft controls" meer aandacht behoeven. TI verstaat daaronder de organisatiecultuur, moreel besef en ethisch leiderschap. De audit zou de stand van zaken op dat gebied in kaart kunnen brengen.

In de opzet van de audit is sprake van een overzicht van de achtergronden van burgemeesters en wethouders (Denters en Boogers 2012). Hoeveel belangen dienen bestuurders? Hebben ze meer nevenfuncties dan vroeger? Hoe gaan

gemeenten om met het vermijden en uitschakelen van belangenverstrengeling? Zijn er belangenregisters, schriftelijke afspraken over deelname aan college-, commissie- en raadsvergaderingen, of afspraken over meldingen van belangen? Is het beter een vakvrouw/man aan te nemen als wethouder dan een generalist of leek? En als je op lokaal niveau een vakvrouw/man aanzoekt als bestuurder, haal je dan niet gelijk de belangen binnen die onlosmakelijk met het vakmanschap zijn verbonden?

Er is aanleiding te twifelen of het hoofdstuk over integriteit in de nationale audit het probleem voldoende serieus heeft behandeld. Gezien het explosieve karakter, waar zelfs de integriteit van de academische vakgenoten in twijfel wordt getrokken, zou de audit van het lokaal bestuur dit onderwerp nader dienen te beschouwen.

CONCLUSIE

Meiresonne schreef "We hebben de politiek niet meer nodig" (Meiresonne 2007). Dat is maar goed ook, als raadsleden zeggen dat ze eigenlijk de tijd en het bewustzijn niet hebben om zich goed te verdiepen in hun onderwerpen, als rationaliteit beperkt is. Natuurlijk speelt dat niet alleen in gemeenten. De nationale audit had ook eens kunnen kijken naar het niveau van de discussie in Kamercommissies, wat meer inhoudelijk werk is dan de plenaire debatten. Om een voorbeeld te noemen: een Kamerlid pleitte in een algemeen overleg voor meer toiletten in de treinen. Op zich prachtig, maar het ging over de Betuwelijn: vrachttreinen.

Juist omdat het lokale bestuur dicht op de burger zit zou de audit deze keer geen academisch mooi verhaal over de theorie moeten vertellen, waarin burgertevredenheidsonderzoeken laten zien dat ze zo geweldig tevreden zijn (ignorance is bliss, tot een pijpleiding ontploft of je gemeentelijke belastingen met 20% stijgen), waarin journalisten zichzelf de hoeders van de democratie vinden, en waarin volksvertegenwoordigers en bestuurders vinden dat ze echt iets voor de mensen doen. Als "we" de politiek niet meer nodig hebben, wordt belangrijk waar de politiek "ons" raakt. Als onze veiligheid in gevaar is, als we door de politiek veroorzaakte schulden moeten afbetalen, als onze bestuurders zichzelf verrijken of eigenlijk niet geïnteresseerd zijn in ons, als inspraak bedoeld is om draagvlak te krijgen voor besluiten die irrationeel zijn of tegen onze belangen ingaan.

Met rationaliteit bedoel ik niet de verwachting dat bestuurders en volksvertegenwoordigers overal verstand van hebben, dat er niets meer mis gaat, dat er nooit meer een maatschappelijk suboptimale politieke deal zal worden gemaakt. Democratie is niet de ideale wijze van besluitvorming, maar de beste die we hebben. De Nederlandse lokale democratievorm is een wijze van besluitvorming die nog in ontwikkeling is.

Een audit helpt om vast te stellen hoe het er nu mee staat. Maken gemeenten inzichtelijke jaarrekeningen, zodat een raadslid zonder hogere opleiding daar een gemotiveerd besluit over kan nemen? Houden gemeenten rekening met adviezen van de Veiligheidsregio's, zodat ook starters veilig wonen in hun eerste woning? En als de adviezen met zwaarwegende argumenten terzijde zijn gelegd, zijn de omwonenden op de hoogte van de bestuurlijke aanvaardbaarheid van de kans op een fakkelbrand in de kinderkamer? Als schulden worden gemaakt door gemeenten, is vooraf vastgesteld dat inwoners en bedrijven bereid en in staat zijn dat via hogere gemeentelasten op te brengen? Als die aardige ondernemer wethouder wordt en gewoon directeur blijft van zijn bedrijf, en zaken doet in de gemeente, wordt er dan een register bijgehouden van besluiten waar hij een dubbel belang heeft? Zijn er "soft controls", zoals de organisatiecultuur waarin collegabestuurders en raadsleden hem bij de les houden? Als de burgemeester in een opkomende economie een industriezone helpt stichten waar dezelfde activiteit wordt beoefend als die welke de hoofdactiviteit is in zijn thuisgemeente, dan is dat toch alleen als dat de economie van zijn eigen gemeente aantoonbaar vooruithelpt? Bestuurlijke samenwerking in regio's of tussen gemeenten bestaat alleen als er mechanismen zijn die democratische controle regelen, en de integriteit van de deelnemers voortdurend wordt getoetst, of niet?

Een audit van de lokale democratie zou niet minder moeten beogen dan peilen hoe het werkelijk staat met de lokale democratie. Vanwege de onafhankelijke rapporten die vaststellen dat er problemen zijn.

En dan begin ik niet eens over wat in Rotterdam in 2010 te constateren viel: dat niet precies kenbaar is wat bij verkiezingen in de stembussen zit, en dat vermoedelijk de wil van de kiezer niet precies in de stembussen terecht komt.⁶

⁶ Zie Smits 2010, en bekijk de begeleidende filmpjes www.youtube.com/watch?v=MYEoudT8RZY en www.youtube.com/watch?v=r523N45s5eU

LITERATUUR

- Andeweg, R., en J. Thomassen. 2011. *Van afspiegelen naar afrekenen?: De toekomst van de Nederlandse Democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- de Beus, J., K. Brants, en Ph. van Praag. 2011. "Media en hun rol in de Nederlandse democratie". In *Van afspiegelen naar afrekenen?*, 387–405. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Binnenlands Bestuur. 2011. "Zuid-Holland onderzoekt 'landjepik' door Barendrecht". *Binnenlands Bestuur*. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/nieuws/zuid-holland-onderzoekt-landjepik-door.607343.lynkx>.
- Bovens, M., en T. Schillemans. 2011. "De staat van de verantwoordingsstaat". In *Van afspiegelen naar afrekenen?*, 439–455. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Buitelaar, S. 2012. "Meer corruptie in publieke sector, geen zicht op omvang". *Binnenlands Bestuur*. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/meer-corruptie-in-publieke-sector-geen-zicht-op.6261839.lynkx>.
- Buylen, B. 2012. "What determines party leaders' acquaintanceship with New Public Management concepts in Flemish municipal councils? (preliminary draft)". Ghent University, Faculty of Economics & Business Administration, Department of Accountancy & Corporate Finance.
- Celik, H., en S.W. Berns. 2011. *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: Onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu*. Deloitte Real Estate Advisory. http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Netherlands/Local%20Assets/Documents/NL/Branches/Real%20Estate/nl_nl_financiële_effecten_crisis_gemeentelijke_grondbedrijven_2011.pdf.
- redactie De Limburger. 2011. "VVD Roermond noemt hoogleraren prostituees". *Dagblad de Limburger - Limburgs Dagblad*. <http://www.limburger.nl/article/20111003/REGIONIEUWS01/111009927>.
- Denters, B., en M. Boogers. 2012. "Naar een local democratic audit: startnotitie voor een breed inventariserend onderzoek naar de kwaliteit van de lokale democratie in Nederland". Institute for Innovation and Governance Studies Universiteit Twente en Tilburg School voor Politiek en Bestuur Tilburg University. <http://www.politiekactief.net/files/Naareenlocaldemaudit1205.pdf>.
- van Driel, M. 2011. "Ontlezing is een fabeltje". <http://stoerboek.nl/index.php/2011/09/ontlezing-is-een-fabeltje/>.
- Duk, Wierd. 2012. "Geweld met effect". *Elsevier Magazine*, juli 28.
- Edelenbos, J., en R.A.M. Monnikhof. 2001. *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale overheid*. Centraal Boekhuis.
- Gemeente Lansingerland. 2012. *Notulen commissie Ruimte 22 augustus 2012*, Gemeente Lansingerland. Berkel en Rodenrijs. <http://politiekactief.net/files/notulencieruimte120822.pdf>.
- de Graaf, G., L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal, en K. Steenbergen. 2011. "Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur". In *Van afspiegelen naar afrekenen?*, 439–455. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- den Hartigh, N.J., R. Vollebregt, en B. Berendsen. 2010. *Fraude- en integriteitbeleid decentrale overheden en politie: Resultaten onderzoek 2010*. Rotterdam: Deloitte Forensic & Dispute Services - Bijzonder Onderzoek & Integriteitsadvies BV. http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Netherlands/Local%20Assets/Documents/NL/Diensten/Accountancy/Bijzonder%20onderzoek/nl_nl_audit_fds_onderzoek_fraude_en_integriteitbeleid.pdf.
- van den Heuvel, J.H.J., L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal, en K. Steenbergen. 2010. *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hobbes, Th. 1651. *Leviathan*. met voorwoord van B. Tromp en W.E. Krul, 1985. Meppel [etc.]: Boom.
- Iserief, A.H., A.M.C. Boxman, en I.G.W.M. Kuppen. 2010. *Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico: Eindrapportage in opdracht van Ministerie van VROM*. Nijmegen: Royal Haskoning Nederland B.V. Milieu. <http://www.relevant.nl/display/DOC/Evaluatie+Verantwoordingsplicht+Groepsrisico>.
- van Kerkhoven, M., en P. Bakker. 2012. "News ecosystem in a no-paper city: A case study of the Dutch regional metropolitan of Almere (first draft)". University of Applied Sciences Utrecht.
- Kleinnijenhuis, J., en J. Takens. 2011. "Het politieke nieuwsaanbod van dagbladen en televisie". In *Van afspiegelen naar afrekenen?*, 439–455. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- van der Lei, J. 2011. "Wordt de gemeenteschuld een last?" *Tijdschrift B&G van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)*, september.
- Leyenaar, M., en K. Jacobs. 2011. "Burgerparticipatie: last of lust". In *Van afspiegelen naar afrekenen?*, 439–455. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- van der Mark, R., A. Oostdijk, R. Beerepoot, en H. Heins. 2011. *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers: onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)*. Den Haag: Berenschot. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/08/17/eindrapport-evaluatie-van-de-gemeentelijke-en-provinciale-rekenkamers.html>.
- Meiresonne, A. 2007. "We hebben de politiek niet meer nodig". *NRC Handelsblad*, juni 2, sec. Overig.
- van Meteren, W. 2012. "Gemeenten hebben te veel dure bouwgrond gekocht". *Trouw*, januari 16. <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3123280/2012/01/16/Gemeenten-hebben-te-veel-dure-bouwgrond-gekocht.dhtml>.
- Postma, R. 2012. "Hoeveel Odfjells staan er in Nederland". *NRC Handelsblad*, juli 31.

- PvdA 3B gemeenten. 2005. "Berkelse raad en de black box v/d grondexploitatie". <http://www.berkelenrodenrijs.info/main.php?lees=1288>.
- Rijksrecherche. 2010. *Niet voor persoonlijk gebruik: Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector*. Den Haag: Rijksrecherche. http://www.om.nl/publish/pages/97503/rijksrecherche_rapport_niet_voor_persoonlijk_gebruik.pdf.
- Sips, R.A. 2009. *Voorontwerp bestemmingsplan Annie M.G. Schmidtpark Lansinger*. Ontwerpbestemmingsplan. Rotterdam: Adviesbureau voor ruimtelijk beleid ontwikkeling en inrichting RBOI. <http://www.lansingerland.nl/document.php?fileid=15955&m=1&f=0dbe54dd962521fd7590a35637daffec&attachment=0&a=160>.
- Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulst, O. Popovych, en J. Wempe. 2012. *National Integrity System Assessment Netherlands*. Den Haag: Transparency International Netherlands. <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>.
- Smits, J.H.F. 2010. *Twee maal drie is vier, wiedewiedewiet en twee is negen - Stemmen met het rode potlood, de Rotterdam-case*. Berkel en Rodenrijs. <http://www.politiekactief.net/files/rdamtweemaal drie1006.pdf>.
- . 2011a. "K3 kan in Caleido optreden". *PolitiekActief.Net*. <http://www.politiekactief.net/artikelen/110331caleido.shtml>.
- . 2011b. "Guerrilla-Politiek: en andere ervaringen uit 10 jaar parallel universum van PolitiekActief.Net". <http://www.politiekactief.net/files/Guerrilla%20politiek1106.pdf>.
- . 2012a. *Ruimte voor Schuld - Een houtskoolschets voor een model van gemeentelijke schulden*. Berkel en Rodenrijs. <http://www.politiekactief.net/artikelen/1208ruimtevoorschuld.shtml>.
- . 2012b. *Griekenland aan de Rotte - Vragen en antwoorden over gemeenteschulden aan de hand van de casus "Lansingerland"*. Berkel en Rodenrijs. <http://www.politiekactief.net/artikelen/1209griekenlandrotte.shtml>.
- Temmerman, C., en F. de Rynck. 2012. "De Vlaamse stadsregio vanuit internationaal perspectief bekeken: Aanzet tot een onderzoeksagenda". Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, Hogeschool Gent.
- Veldboer, L., en E. Munter. 1996. *De inspraak voorbij: ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*. Instituut voor Publiek en Politiek.
- VNG. 2012. "Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten per eind 2010". *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*. <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=115913>.
- Vroegindewij, V. 2012. "De inspraakpoppenkast". *De Slag om Nederland*. VPRO. <http://programma.vpro.nl/deslagomnederland/afleveringen/aflevering3.html>.
- Wille, A. 2011. "Democratische drempels: participatie en democratie". In *Van afspiegelen naar afrekenen?*, 439–455. Amsterdam: Amsterdam University Press.