

Slapende rekenkamers

Er was ooit in gemeenteland een tijd dat juristen de aansluiting bij de praktijk écht kwijt waren. Juristen denken in taken en bevoegdheden. Dat zijn normatieve begrippen. Ze gaan over wat organen zouden moeten doen en wat ambten mogen. Met die begrippen tuigde Thorbecke zijn Gemeentewet op en zo bleven velen na hem de gemeenten benaderen.



Geerten Boogaard

Terwijl grote steden steeds meer sociale taken oppakten, bleven juristen in de weer met een onbegrijpelijke 'driekringenleer' waarin voor dergelijke taken eigenlijk helemaal geen plaats was. Daarom stichtte Van Poelje in die dagen de bestuurskunde: de wetenschap die zich richt op wat feitelijk werkt en hoe dat beter kan. Dat gaat niet over taken en bevoegdheden, maar over rollen en instrumenten.

Inmiddels is de vraag of niet ook het omgekeerde gevaar bestaat: een bestuurskundige benadering die de aansluiting met het gemeenterecht compleet verliest. Dat het alleen nog maar over rollen en instrumenten gaat en nooit meer over taken en bevoegdheden. Ik zie voor dit gevaar twee aanwijzingen.

Allereerst is het denken in rollen en instrumenten de laatste jaren bepaald niet eenvoudiger geworden. Wie dacht te kunnen volstaan met de kaderstellende, controleerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad, mist inmiddels de 'verbindende rol', de 'bestuurlijke rol' en de 'rol als politicus' - om een paar nieuwe rollen te noemen. Het gemeenterecht is niet altijd eenvoudig, maar de Grondwet is al 150 jaar duidelijk: de regeling en het bestuur van de eigen huishouding is aan het gemeentebestuur overgelaten en daarvan staat de gemeenteraad aan het hoofd. De raad maakt daartoe de regels en verdeelt de bevoegdheden. Punt.

Een tweede aanwijzing dat de bestuurskunde los dreigt te zingen van het recht is de ontwikkeling waarmee de rollen van de raad langzamerhand nieuwe normen worden. Zo geldt het tegenwoordig in zichzelf als een probleem dat gemeenteraden het instrument van de rekenkamer niet gebruiken. Want *daardoor* laten zij hun controlerende rol

liggen. Er loopt zelfs een wetswijziging om slapende rekenkamers tot leven te wekken. Voor juristen is deze redenering een merkwaardige omkering van zaken. Het optuigen van een echte rekenkamer was primair een bevoegdheid, geen plicht. Als er vervolgens weinig van de rekenkamerfunctie terecht komt, schort het kennelijk aan de theorie. In ieder geval is het logischer om te zoeken naar bevoegdheden van de raad waar mogelijk wel behoefte aan bestaat dan om de oorspronkelijke gunst als plicht in te voeren. Juist dat voortdurend met de beste bedoelingen invoeren van steeds weer nieuwe plichten, bedreigt de lokale autonomie.

Senator Alfons Dölle, de grote gemeenterechtman van de christendemocratie, had een fijne neus voor de ideologische dimensie van dit soort kwesties. In een *CDV*-artikel uit 2007 onderscheidde hij twee benaderingen. Allereerst de 'instrumentalistisch-functionele, vooral sociaal-economisch en planologisch geïnspireerde benadering' en daarnaast de 'historische constitutioneel-normatieve benadering van het fenomeen lokaal bestuur'. Christendemocraten zitten volgens Dölle in het tweede kamp. Ze hebben vanouds een sterke afkeer van het landelijk uitrollen van tekentafelontwerpen, het inschakelen van gemeenten als filialen van de rijksoverheid of het te ver oprekken van de band tussen gemeente en gemeenschap. Christendemocraten hanteren een incrementele benadering, schreef hij, met de lokale autonomie als constitutioneel uitgangspunt in plaats van als resulterende beleidsvrijheid.

Christendemocraten zijn daarmee niet per se tegen de bestuurskundige benadering of voor een juridische aanpak. Ze zijn vooral wars van het invoeren van een theorie. Of dat nu de juridische driekringenleer betreft, of een bestuurskundige wirwar van rollen. •

In deze rubriek bespreken medewerkers van het Wetenschappelijk Instituut bij toerbeurt een actueel thema vanuit christendemocratisch perspectief



Reageren op dit artikel?
geerten.boogaard@wi.cda.nl