

# Rapport vooronderzoek controlerende rol van de gemeenteraad



stadhuis  
**Lelystad**

rekenkamer **Lelystad**

Datum: 9 november 2015

# Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
Werkwijze rekenkameronderzoeken .....	1
2. Controle: kerntaak raad .....	2
Het belang van de controlerende taak neemt steeds meer toe .....	3
De controletoren in theorie en praktijk. ....	4
Instrumenten controletoren voor de raad.....	5
Instrumenten controletoren voor het college.....	6
Instrumenten voor de organisatie.....	6
De werking van de controletoren in de Nederlandse praktijk.....	7
Risico op informatiegebreken. ....	8
Beleidsbeoordelingen geven vaak een geflatteerd beeld. ....	10
3. De informatierelatie tussen college en raad.....	11
De vertrouwensrelatie tussen raad en college.....	11
De informatierelatie tussen raad, college en ambtelijke organisatie.....	11
4. Verklaringen voor tekortschietende controle. ....	14
Gebrekkige focus op verantwoording bij de overheid. ....	14
De raad in spagaat.....	14
Raden schieten regelmatig tekort in controlerende taak.....	15
5. Indicaties voor Lelystad: raadsvoorstellen en 213a. ....	17
De kwaliteit van raadsvoorstellen in Lelystad.....	17
213a onderzoek in Lelystad. ....	18
6. Invulling controlerende rol afhankelijk van rol gemeente.....	21
New public management: een juridische en prestatiegerichte invalshoek. ....	22
De integrale benadering: regiegemeente en netwerkgemeente.....	22
Politiek dienstbaar aan netwerksamenleving.....	23

7. Suggesties voor oplossingsrichtingen. ....	25
Strategieën voor de invulling van de controlerende rol.....	25
Geïnformeerd vertrouwen.....	25
Een selectie van normen optimale uitvoering controlerende taak.....	27
Een selectie van normen voor de planning- en controlcyclus.....	28
Raadsgericht informeren.....	29
Een raadsgerichte begroting.....	30
Politiek karakter bewaken van de jaarstukken.....	31
Controle instrumenten niet uit handen geven.....	32
Overige strategieën voor versterking van de informatiepositie van de raad. ....	32
8. Instrumenten van de raad.....	37
9. Bronvermeldingen. ....	41

# 1. Inleiding

## Werkwijze rekenkameronderzoeken.

De rekenkamer Lelystad doet sinds 2006 onderzoek in de gemeente Lelystad. Dergelijke onderzoeken worden vooral uitgevoerd door externe onderzoekers. Soms doet de rekenkamer een vooronderzoek. Een vooronderzoek is een literatuurstudie op het gebied van het onderzoeksonderwerp, waarbij gebruikt wordt gemaakt van zowel externe als interne schriftelijke informatie. Het is een samenvattende verkenning naar bestaande en theoretische informatie over het te onderzoeken onderwerp. Een vooronderzoek is feitelijk en beschrijvend: er staan geen oordelen in. De informatie is bedoeld om een aanzet te geven voor een denkkader.

Met een vooronderzoek kan de raad zich alvast inlezen in wat er gaande is met betrekking tot een bepaald onderwerp van (mogelijk) rekenkameronderzoek. De raad krijgt het vooronderzoek ter informatie van de rekenkamer. Hij hoeft het rapport niet noodzakelijkerwijs te agenderen voor bespreking. Uiteraard staat het de raad vrij dit desgewenst wel te doen. De rekenkamer Lelystad is altijd tot toelichting van haar rapporten bereid.

Hoewel de rekenkamer Lelystad vooral de kleinere onderzoeksopdrachten uitzet zonder vooronderzoek, heeft zij heeft de afgelopen jaren wel steeds vaker een vooronderzoek uitgevoerd in voorbereiding op een onderzoek door externen. De rekenkamer probeert via vooronderzoeken meer vertrouwd te raken met een vraagstuk, voordat zij een onderzoek uit laat voeren. Deze kennis helpt de rekenkamer bij het formuleren van de onderzoeksvragen en het uitzetten van de onderzoeksopdracht. Bovendien geeft de rekenkamer met het vooronderzoek alvast achtergrondinformatie mee aan de externe onderzoeker om diens onderzoek op te baseren.

Voorgaande jaren werd het vooronderzoek als bijlage bij de onderzoeksopzet gevoegd. Op deze manier raakte het vooronderzoek een beetje op de achtergrond zodra de externe onderzoekers aan het werk gingen. Om de kennis uit het vooronderzoek beter te borgen, heeft de rekenkamer besloten het vooronderzoek als een separaat document te publiceren. De rekenkamer Lelystad hoopt dat de raad op deze manier de kennis uit vooronderzoek beter kan benutten.

## 2. Controle: kerntaak raad

De gemeenteraad heeft grosso modo drie belangrijke taken: volksvertegenwoordiging, kaderstelling (inclusief budgetbepaling / budgetrecht) en controle. Wetenschappers en politici noemen 'controle' een van de belangrijkste functies van de raad. De gedachte achter het organiseren van gezaghebbend toezicht en gezaghebbende controle<sup>1</sup> is een belangrijk basisprincipe voor de Nederlandse staatsinrichting<sup>2</sup>. De machten horen elkaar in evenwicht te houden. De krachten in het stelsel die elkaar in evenwicht moeten houden heten ook wel 'countervailing powers'. Wanneer er geen sprake is van evenwicht en deugdelijk toezicht, kan dat ernstige gevolgen hebben. Zo wordt bijvoorbeeld het ontbreken van 'checks and balances' gezien als de voornaamste oorzaak van het mislukken van diverse verzelfstandigingen uit het verleden. Of het nu gaat om banken, woningcorporaties, verzekeringsmaatschappijen of zorginstellingen: de bestuurders werden de baas. Het bestuurlijke evenwicht raakte zoek; commissarissen en toezichthouders verkeerden in een ondergeschikte en soms zelfs onderdanige positie. Deskundige, onafhankelijke en goed geïnformeerde toezichthouders zouden de crises bij banken, zorginstellingen en woningcorporaties hebben kunnen voorkomen<sup>3</sup>.

Onderzoek wijst echter uit dat bestuurders soms niet goed in staat blijken zelf tegenwicht of tegenspel te organiseren en zo de bezinning aan te jagen. Sterker nog: ze hebben soms de neiging de kwaliteiten van tegensprekers niet echt te erkennen, passen de controlerende partijen aan of schaffen (bijna) alles af wat lijkt op tegenwicht. Of ze organiseren alleen de controle die hen wel uitkomt. Alle partijen in het stelsel moeten elkaar dus scherp houden. Dat betekent dat geen van de partijen de overhand mag krijgen.

Bij de invoering van de dualisering bij gemeenten is een duidelijke scheiding gemaakt tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. De gemeentelijke (dagelijkse) bestuursfunctie is neergelegd bij het college. De raad is eindverantwoordelijk en heeft het laatste woord tegenover de andere gemeentelijke organen. Dus voor zover er sprake is van hiërarchie in het gemeentelijke stelsel, wordt de raad als hoogste macht aangemerkt. Immers, de raad vertegenwoordigt de kiezer.

---

<sup>1</sup> Ook wel: 'checks and balances'.

<sup>2</sup> Montesquieu ontwikkelde de leer van de scheiding der machten. In deze leer wordt onderscheid gemaakt in een wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht.

<sup>3</sup> De overheid grijpt in waar verzelfstandiging faalt, *Follow the money*, 24 februari 2015.

Voor zijn controlerende taak kreeg de raad de nodige controle-instrumenten. Tegelijkertijd heeft de wetgever de regelgevende en budgettaire functie van de raad aangescherpt en versterkt. De raad heeft daarmee de rol gekregen van actieve, kritische spelbepaler die de ruimte, waarbinnen het college bestuurt, normeert en vooral controleert. De raad moet daarom sinds de dualisering op een meer politieke manier te werk gaan om zijn eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De Staatscommissie Dualisme zei hierover<sup>4</sup>:

*De raad moet zijn bovenmatige bestuurlijke pretenties laten varen en zich meer als een gemeentelijke volksvertegenwoordiging en – gegeven de realiteit van een grote mate van feitelijk dualisme – controleur van het college en de burgemeester opstellen.*

**Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999).**

### Het belang van de controlerende taak neemt steeds meer toe

Met de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering generiek toezicht (wet Rgt) per 1 oktober 2012 is het stelsel van interbestuurlijk toezicht vereenvoudigd. Uitgangspunt is, dat de raad de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken van zijn college in eerste instantie zelf controleert. Rijk en provincie treden pas achteraf met terughoudendheid op als toezichthouder in tweede lijn, maar doet dat alleen als de eerste lijn tussen raad en college niet leidt tot de gewenste uitvoering van de wettelijke (medebewinds)taak in kwestie.

De gemeente heeft verder per beleidsdomein met één toezichthouder te maken (Provincie of Rijk). Provincies houden toezicht op gemeenten. Het gaat daarbij om de kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein: milieu, bouwen, constructieve veiligheid, ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten. Het Rijk houdt het toezicht op gemeenten voor die terreinen waar de provincies geen taak en expertise hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderwijswetten en voor het sociale domein. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de website waarstaatjegemeente.nl. Op deze site staat informatie (indicatoren) over de prestaties van gemeenten op een aantal wettelijke taken in medebewind. De site is bedoeld voor de horizontale verantwoording en voor het verticaal (interbestuurlijk) toezicht.

<sup>4</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), pagina 324.

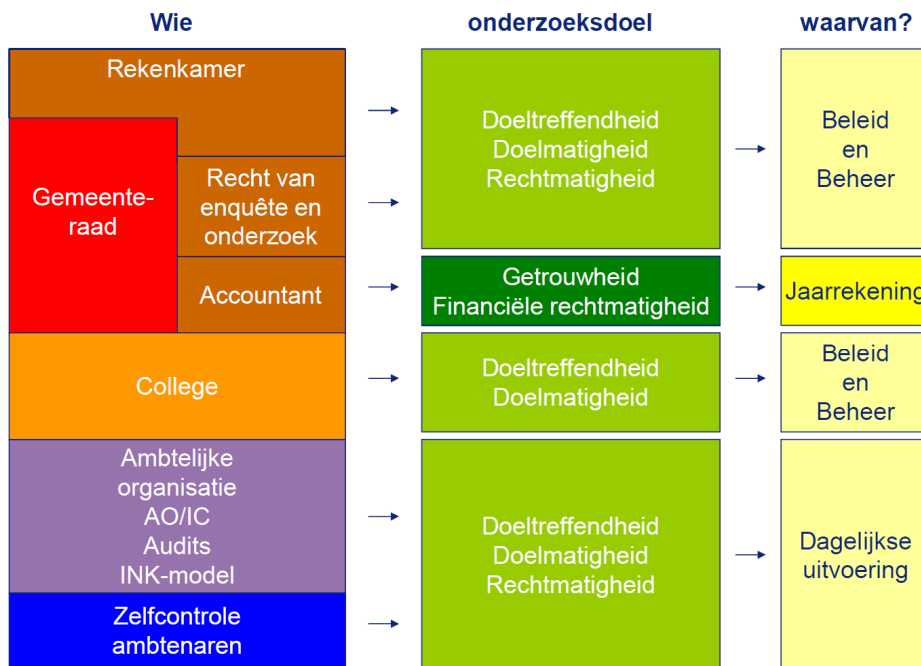
In de praktijk betekent deze wetswijziging, dat het specifieke toezicht in principe is afgeschaft. Daar zijn twee uitzonderingen op. Ten eerste in situaties waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering en daarbij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld Veiligheidsregio's). De tweede uitzondering is het specifieke toezicht op de waterschappen: dit blijft een taak van de provincies. Het financieel toezicht is bij deze wetswijziging ook onveranderd gebleven. De Provincie moet dus nog steeds de jaarlijkse begroting van jaarrekening van de gemeente goedkeuren.

De raad is dus als eerste aan zet bij de controle van uitvoering van medebewindstaken door het college, met de provincie of het Rijk met terughoudendheid en op afstand inde tweede lijn. Dat is in lijn met de principes van het dualistisch stelsel, waarbij de gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging zelf het eigen college hoort te controleren. De versterking van de horizontale verantwoording vraagt om een verandering binnen gemeenten. De positie van de raad moet worden versterkt. De gemeentelijke organisatie zal ook meer aandacht moeten besteden aan een adequate en integrale bestuurlijke informatievoorziening.

Gemeenteraden hebben bovendien een toenemende verantwoordelijkheid voor de besteding van belastinggeld gekregen met de transities in het sociale domein. Met de uitbreiding van de taken op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen, stijgt de uitkering van het gemeentefonds op termijn van 18 naar 34 miljard euro per jaar. Daarmee wordt de controlerende taak van de raad nog belangrijker.

### **De controletoeren in theorie en praktijk**

Met de invoering van het dualisme in 2002 heeft de wetgever instrumenten geïntroduceerd voor sturing van en controle op de uitvoering van het beleid en de besteding van de middelen. Het doel van deze instrumenten was vooral de informatiepositie van de raad ten opzichte van het college te versterken. Gemeenten voeren nu op alle niveaus controles uit op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke bestuur (beleid en beheer) en de organisatie. De gemeenteraad controleert op het hoogste niveau of de doelstellingen binnen de geldende randvoorwaarden zijn gerealiseerd en of de middelen doelmatig en rechtmatig zijn besteed. De verplichte controle-instrumenten op lokaal niveau samen vormen de zogenaamde 'controletoeren'. Schematisch ziet dit er als volgt uit.



Bron: rekenkamer Den Haag.

Elk controle-instrument in de controletoren heeft een eigen werkgebied en inrichting. Daardoor voegt elk instrument iets toe. De aanwezigheid van alle instrumenten zorgt voor een volledige dekking van de controlerende taak van de gemeenteraad.

5

### Instrumenten controletoren voor de raad

De gemeenteraad heeft een eigen accountant, die de jaarrekening in opdracht van de raad controleert. Daarnaast kan de raad zelf onderzoek doen: het recht van 'enquête en onderzoek'<sup>5</sup>. In verschillende gemeenten zijn er nog rekeningcommissies, auditcommissies of commissies voor beleidsevaluatie, die ook een positie hebben in de controletoren.

De verplichte rekenkamerfunctie is een ander instrument in de controletoren. Dit is een instrument specifiek voor de raad. De rekenkamerfunctie doet onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid<sup>6</sup> van het gevoerde bestuur. Het is het enige instrument in de controletoren, dat de interactie tussen raad en college bij onderzoek mag betrekken (dat wil zeggen: de kaderstelling en controle door de raad evenals het functioneren van de gemeente als geheel).

<sup>5</sup> Dergelijke raadsenquêtes worden beschouwd als een betrekkelijk zwaar middel, vergelijkbaar met een parlementaire enquête, waarvan in de praktijk slechts in een handjevol gemeenten gebruik is gemaakt. In 2006 constateerde Overal dat van de 30 gemeenten die in eerste instantie verklaarden een raadsenquête te hebben georganiseerd er slechts 14 waren bij wie dit daadwerkelijk het geval was.

<sup>6</sup> In de zin van voldoen aan wet- en regelgeving oftewel 'compliance'.



## Instrumenten controletoren voor het college

Het college is bovendien verplicht om zogenaamd artikel 213a-onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur (beleid en beheer). In de Gemeentewet is de bepaling opgenomen (artikel 213a), dat het college op eigen initiatief onderzoeken moet doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Het zijn zogenaamde 'zelfonderzoeken'. Deze onderzoeken richten zich bij voorkeur op beleid, processen, procedures en de uitkomsten hiervan (uitvoering door het college). Deze onderzoeken zijn instrumenten van het college. De onderzoeksrapporten 213a horen ook te worden gezonden aan de raad en de rekenkamer(funcitie). Het is bijvoorbeeld de bedoeling dat de rekenkamer gebruik kan maken van 213a-onderzoeken bij haar eigen onderzoek.

*Zowel de rekenkamerfunctie als de 213a-onderzoeken hebben niet alleen een interne functie, maar ook een externe. Deze dragen dus bij aan transparantie en publieke verantwoording.*

*Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, ministerie van Binnenlandse Zaken / Berenschot, 12 mei 2011.*

6

## Instrumenten voor de organisatie.

Administratieve Organisatie (AO) is een systeem voor het coördineren en afstemmen van processen in de organisatie. De AO moet bijdragen aan het optimaal functioneren van de organisatie. Een meer moderne vertaling van het begrip is 'bestuurlijke informatieverzorging'. Deze informatie wordt gegeven via de planning- en controlcyclus. Een deugdelijke administratieve organisatie is van belang om op de juiste wijze (financiële) verantwoording te kunnen afleggen aan de raad. Hoofdzaak van deze cyclus is, dat het alle beleidsambities operationaliseert en vervolgens rapporteert hoe de realisatie van deze ambities vordert. De ambities en de intensiteit van deze P&C-cyclus kunnen per gemeente sterk verschillen. Een planning- en controlcyclus begint met een programmabegroting. Aan het einde van het jaar volgt dan de jaarrekening, waarin staat welke voortgang is geboekt bij elke ambitie. De meeste gemeenten maken gebruik van managementrapportages en / of bestuursrapportages om ook tussentijds verantwoording af te leggen. Op het niveau van de organisatie vinden daarnaast ook zogenaamde interne controles plaats. Het doel van interne controles is het inzicht in de eigen prestaties te vergroten op organisatie- en uitvoeringsniveau. Oftewel: de interne controleur toetst de werking en inrichting van processen, procedures en de uitkomst hiervan. Bij de interne controle hoort ook het doorvoeren van verbeteringen. Daarnaast moet de controle medewerkers uitdagen mee te denken over verbetermogelijkheden in hun eigen werk. In de dagelijkse uitvoering van taken controleren ambtenaren ook zichzelf.

## De werking van de controletoren in de Nederlandse praktijk.

Vooraf Nederlandse colleges ervaren een stapeling aan controle-instrumenten, die elkaar zouden overlappen en een onevenredig hoog beslag zouden leggen op de tijd van de ambtelijke organisatie. Zo liet de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2013 weten, dat het niet zo kan zijn dat er op lokaal niveau 'een steeds hogere controletoren wordt opgericht', terwijl gemeenten toch 'voortdurend bezig zijn met het bewaken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun handelen'. Echter: volgens andere deskundigen vindt in de praktijk nauwelijks onafhankelijke horizontale controle plaats binnen het lokaal bestuur.

*Het gebruik van die term (controletoren) is niet alleen overdreven, maar zelfs schadelijk: hij ontnemt het zicht op de feitelijke situatie in gemeenten. In de praktijk is de positie van de raad namelijk een stuk minder florissant dan de term controletoren doet vermoeden. De instrumenten leveren niet altijd de benodigde informatie op en de controle is daarmee vaak onvoldoende effectief.*

***Uit: De meerwaarde van lokale rekenkamers, Klaartje Peters en Peter Castenmiller, TPC, 16 maart 2014.***

Ter onderbouwing van dit standpunt: de jaarlijkse accountantscontrole resulteert in een oordeel over de 'getrouwheid en de rechtmatigheid'. De rapporten van de accountant beperken zich daarmee vooral tot een toets op de jaarrekening. In principe is de uitkomst van deze toets, dat de raad verneemt of de jaarrekening 'klopt'. En meer is het ook niet. De accountant doet daarnaast nog een beperkte rechtmatigheidscontrole<sup>7</sup>. Aanvullende onderzoeken en aanbevelingen geven veelal wat meer inzicht in risico's<sup>8</sup>. En hoewel de rekenkamer een belangrijke schakel in de controletoren is, kent haar invloed - vaak door beperkte capaciteit - grenzen. De gemiddelde lokale rekenkamer doet naar schatting maximaal drie of vier (evaluatie)onderzoeken per jaar.

Uit de praktijk blijkt bovendien dat de invulling van 213a-onderzoeken vaak onduidelijk is. Sommige gemeenten voeren geen 213a-onderzoek (meer) uit. Andere gemeenten bestempelen algemene en reguliere onderzoeken en evaluaties als de specifieke invulling van artikel 213a. Weer andere gemeenten nemen het standpunt in, dat hun planning- en controlcyclus kan worden beschouwd als de invulling van artikel 213a. Maar er zijn ook gemeenten die een aparte programmering van onderzoeken hebben om gevolg te geven aan dit artikel<sup>9</sup>. Verderop in dit vooronderzoek wordt de stand van zaken in Lelystad m.b.t. 213a onderzoeken geschetst.

<sup>7</sup> In de zin van: is het geld besteed aan het daarvoor bestemde doel?

<sup>8</sup> De Merelstraat: of controleren als liefhebberij, Marcel van Dam, 2012. Essay over politieke controle.

<sup>9</sup> De praktijk is vaak dermate veelzijdig en oppervlakkig, dat in 2008 de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de suggestie heeft gedaan om artikel 213a te schrappen uit de gemeentewet. Hiertoe is echter niet besloten, waardoor het artikel nog steeds onverkort van kracht is.

Tot slot is er op gemeentelijk niveau de planning- en controlcyclus. In theorie zou via deze cyclus eenvoudig te bepalen moeten zijn of de realisatie van gemeentelijke beleidsambities op schema ligt. Maar het gemiddelde raadslid heeft in de praktijk moeite met de omvang en stroom jaarstukken, kadernota's, diverse managementrapportages, begrotingstukken, etc.<sup>10</sup>. Deskundigen waarschuwen dat het ongebruikt laten van een controle-instrument uit de controletoren het risico met zich meebrengt, dat er te weinig op doeltreffendheid en doelmatigheid wordt toegezien door de gemeenteraad.

### Risico op informatiegebreken

Het is niet te vermijden en zelfs noodzakelijk, dat college en ambtelijke organisatie voor de raad een selectie maken uit alle informatie die beschikbaar is. Zelfs een wethouder heeft vaak maar een beperkt overzicht over wat zich allemaal afspeelt binnen diens portefeuille. Een wethouder die bekend staat als een echte 'dossiervreter' kan waarschijnlijk niet meer dan 5% van alle informatie verwerken, die binnen diens portefeuille geproduceerd wordt<sup>11</sup>. Deze regel gaat nog sterker op voor raadsleden. Punt is wel, dat aan elke vorm van selectie het risico van informatiegebreken kleeft. Selectie is namelijk altijd in bepaalde mate subjectief. Bovendien heeft niet elke selectie dezelfde kwaliteit.

---

*Bijvoorbeeld: de raad moet op hoofdlijnen controleren en niet op details. Dit lijkt een overtuigend selectie criterium. Echter, met dit criterium loopt de beoordelaar van de informatie het risico de wisselwerking tussen zicht op details en zicht op grote lijnen te miskennen. Soms is het nodig een dossier helemaal door te spitten om zicht te krijgen op de werkelijke keuzes. Controleren is bijvoorbeeld ook het onderzoeken hoe beleid in de praktijk uitpakt. Details uit de praktijk kunnen belangrijke signalen vormen over de effectiviteit, efficiëntie en uitvoerbaarheid van beleid.*

---

Uit 25 jaar parlementair onderzoek blijkt, dat de Nederlandse volksvertegenwoordiging regelmatig onjuist of onvolledig wordt geïnformeerd. Bijvoorbeeld: ambtenaren informeren hun bestuurder en collega-ambtenaren gebrekkig; er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande kennis; er is onvoldoende zicht op beleidsrisico's en op de uitvoering van beleid.

<sup>10</sup> *Blog Controletorentje, Klaartje Peters, 2013.*

<sup>11</sup> *Van Thijn e.a. 2004.*

De geconstateerde informatiegebreken lopen uiteen van onjuiste informatie, tekortschietende informatie, verhullende informatie, misleidende informatie, selectieve informatie tot overdadige informatie. Soms is er in een ambtelijke organisatie sprake van een cultuur, waarin kritische geluiden zoveel mogelijk worden gedempt.

De persoonlijke verhoudingen tussen wethouder en ambtenaren kunnen hierbij ook een rol spelen. Deze informatiegebreken tussen ambtenaren en wethouders leiden er toe dat de wethouder de raad ook niet goed kan informeren. Een terugkerend probleem is de gebrekkige uitwisseling van informatie tussen verschillende ambtelijke diensten (verkokering). Soms wordt ten onrechte een beroep gedaan op het vertrouwelijk karakter van informatie. Over beleidsopties en de verschillende argumentatielijnen wordt de raad (ook in Lelystad<sup>12</sup>) meestal niet geïnformeerd. Bestuurders en raadsleden zijn bovendien zelf ook niet altijd expliciet in hun sturing en informatiebehoefte. Er zijn diverse indicaties voor een patroon van tekortschietende informatievoorziening of informatievoorziening die te wensen over laat. Dat is onder andere het geval wanneer informatie:

- (Vaak) omstreden is<sup>13</sup>.
- Wordt ingezet als instrument om de besluitvorming te beïnvloeden.
- Te ongelijk verdeeld is over partijen (informatieasymmetrie).
- Te vaak een vertrouwelijk karakter heeft (met name wanneer die informatie van belang is voor democratische controle).

Vanuit het perspectief van een technisch rationele politieke besluitvorming en controle zijn dit ernstige gebreken. Immers, adequate democratische controle kan zo niet plaatsvinden. Informatiegebreken dragen - wanneer deze openbaar worden - ook bij aan de afbraak van het maatschappelijk vertrouwen in overheid en politiek. Een informatiegebrek is overigens niet alleen vervelend voor de raad, maar kan ook een averechtse uitwerking hebben voor het college. Informatiegebreken leiden meestal tot een toenemend wantrouwen bij de raad. De kans is dan groot dat de raad via nieuwe regels en controlevoorschriften informatie probeert af te dwingen. Daar komt dan bij dat informatievereisten voor rapportages en expliciete vragen van raadsleden geen waarborg zijn voor een goede informatievoorziening. Aan deze (vraag naar) informatiezekerheid zijn daarom vaak (hoge) transactiekosten verbonden<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Zie onder andere het rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen.

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld in Lelystad de rapporten van professor Tordoir.

<sup>14</sup> Aardema 2005.

## Beleidsvaluaties geven vaak een geflatteerd beeld

De raad kan voor zijn controlerende taak gebruik maken van (beleids)evaluaties van de ambtelijke organisatie. Echter, de organisatie onderzoekt bij beleidsvaluaties haar eigen functioneren. Beleidsdoorlichtingen geven daarom in het algemeen een nogal geflatteerd beeld van de effecten en resultaten van het onderzochte beleid en het functioneren van de afdeling in kwestie. Wanneer de onderzoeken worden uitgevoerd door een relatief onafhankelijke onderzoeksstaf, is er een grotere kans dat de 'vinger op de zere plek wordt gelegd'. Maar het aantal echt onafhankelijke en gezaghebbende evaluatierapportages over het functioneren en presteren binnen belangrijke beleidsdossiers is meestal betrekkelijk gering<sup>15</sup>. Bijkomend nadeel van (beleids)evaluaties is, dat ze geen formele rol hebben in de (publieke) verantwoording. College en organisatie kunnen ervoor kiezen deze aan de raad ter beschikking te stellen en / of te publiceren of dit na te laten.

Zowel 213a-rapportages als rekenkamerrapporten hebben wel een formele functie in de publieke verantwoording en moeten aan de raad worden gezonden en openbaar worden gemaakt<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> *Hoe vertellen we het de kamer?* van Guido Enthoven, 2011.

<sup>16</sup> *De staande praktijk in Lelystad v.w.b. de 213a onderzoeken laat overigens ook te wensen over. Zie hiervoor onder andere op de volgende pagina de tekst over het rekenkameronderzoek naar de onderzoeken 213a.*

# 3. De informatierelatie tussen college en raad

## De vertrouwensrelatie tussen raad en college

In de dagelijkse politieke interactie tussen raad en college, lijkt vooral het college de dominante partij. De raad is voor zijn informatie namelijk voor een groot deel afhankelijk van het college, dat hij geacht wordt te controleren. Dat betekent dat de raad het college tot op zekere hoogte zal moeten vertrouwen. In het algemeen staat in literatuur over vertrouwensrelaties, dat er sprake is van vertrouwen wanneer je:

1. afhankelijk van iemand bent,
2. voor iets dat belangrijk voor je is,
3. dat je niet volledig kunt controleren,
4. of met zekerheid kunt voorspellen<sup>17</sup>.

Vertrouwen betekent een gebrek aan kennis of informatie bij de 'ondergeschikte' partij. De 'vertrouwer' neemt een bepaald risico door het geven van vertrouwen.

11

## De informatierelatie tussen raad, college en ambtelijke organisatie

De informatierelatie tussen raad en college kan worden uitgelegd door de theorie van de principaal en de agent. Deze theorie verklaart de interactie tussen partijen die verschillende posities bekleden en de gevolgen van die verschillende posities voor de informatiepositie van betrokkenen. De theorie gaat uit van de keten van delegatie, die iedere democratie kent. Van kiezer naar raad, van raad naar college en van college naar ambtelijke organisatie. Ook binnen de ambtelijke organisatie is sprake van delegatie van ambtelijke top via middenmanagement naar de werkvloer.

De principaal (de raad) delegeert als het ware een deel van zijn beslissingsmacht aan de agent (het college). De agent moet hierover op zijn beurt verantwoording afleggen aan de principaal. De raad neemt in naam van de kiezer beslissingen, die het college moet uitvoeren. Zo bepaalt de raad hoe het lokale openbaar bestuur te werk gaat. In theorie klopt dit systeem. De praktijk is weerbarstiger.

---

<sup>17</sup> Six 2004.

Kenmerk van de informatierelatie tussen principaal en agent is een gebrek aan evenwicht. Bij gemeenten is de raad als 'principaal' afhankelijk van de informatievoorziening door het college als 'agent'. Het college heeft in de praktijk een grote informatievoorsprong op de raad, onder andere omdat het zich met verdeling van portefeuilles kan specialiseren. Raadsleden zijn vaak minder gespecialiseerd dan de portefeuillehouder, omdat zij nog woordvoerder zijn op vele – en bij (zeer) kleine fracties soms alle - beleidsterreinen<sup>18</sup>.

Het college beschikt bovendien over informatie, die niet rechtstreeks beschikbaar is voor de raad. Dat komt onder meer doordat het college - ook in absolute aantallen - veel meer capaciteit tot zijn beschikking heeft voor het vergaren, verwerken en produceren van informatie. Ter illustratie: de Lelystadse raad legt – inclusief ondersteuning door griffie en rekenkamer – beslag op ongeveer 0,56% van de totale begroting<sup>19</sup>.

Het ontbreekt de raad vaak aan voldoende informatie en kennis om zijn controlerende rol goed te kunnen waarmaken. In sommige gevallen is deze kennis eenvoudigweg niet beschikbaar en in andere gevallen wordt de aanwezige kennis niet goed benut. Een mogelijke oorzaak is 'tunnelvisie' bij college of bij college én raad. Een andere oorzaak kan onvoldoende zicht op reëel bestaande risico's zijn. Ook kan de communicatie over risico's te wensen overlaten. Mogelijk weet de raad soms ook niet goed hoe hij moet omgaan met 'omstreden informatie'.

De raad kan voor tekortkomingen compenseren door advies in te winnen bij de ambtelijke organisatie. Het (lokale) bestuur in Nederland heeft immers een zeer loyale ambtenarij. Het is de vraag of dat zo blijft als de zogenaamde 'ontambtelijking' doorzet. De versoepeling van het ontslagrecht<sup>20</sup> in samenhang met het afschaffen van de ambtenarenstatus kan invloed hebben op de loyaliteit van ambtenaren<sup>21</sup>. Het is ook de vraag of het wel reëel is van functionarissen te verwachten, dat ze enerzijds de wethouder loyaal ondersteunen en anderzijds de raad met dezelfde loyaliteit informeren en adviseren. Raadsfracties kunnen immers in hun rol van controleur de wethouder met diezelfde informatie in een ongemakkelijke positie brengen of zelfs aanvallen. Daarbij komt dat medewerkers in de loop van de tijd hun eigen expertise opbouwen. Die zullen zij laten meewegen in de uitvoering van het door de raad of de wethouder gewenste beleid.

<sup>18</sup> *Dat geldt temeer voor kleine, lokale partijen. Die kunnen immers niet rekenen op hulp van een landelijke 'grote broer' en hebben vaak weinig menskracht in eigen ondersteuning.*

<sup>19</sup> *Bron: programmabegroting 2015 gemeente Lelystad.*

<sup>20</sup> *Per 1 juli 2015.*

<sup>21</sup> *Ontambtelijking zet loyaliteit ambtenaar onder druk, Binnenlands Bestuur, 20 maart 2015.*

Daarbij komt dat gemeenteraden collegeleden en hun ambtelijke ondersteuning regelmatig tegenstrijdige opdrachten geven.

---

*De raad wil bijvoorbeeld zowel economische groei als duurzaamheid, zowel lage belastingen als meer geld voor de zorg. Portefeuillehouders maken een keuze hieruit en vormen dan meestal een eigen agenda. Bijgevolg worden sommige moties van de raad soms niet uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat een wethouder deze niet wenselijk of uitvoerbaar acht. Zo'n motie blijft dan politiek gezien 'boven de markt hangen'. De wethouder wil meestal vooral over deze eigen agenda verantwoording afleggen en dat heeft weer invloed op de informatie die de raad krijgt.*

---



## 4. Verklaringen voor tekortschietende controle

### Gebrekkige focus op verantwoording bij de overheid

Het probleem van een gebrekkige focus op controle en verantwoording bij de overheid is inmiddels breed erkend.

---

*Bijvoorbeeld: hoewel de kwaliteit van de begrotings- en verantwoordingsinformatie door de jaren heen is verbeterd, blijkt uit landelijk onderzoek ook dat de verantwoording over effectiviteit van beleid nog steeds te wensen over laat.*

---

Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat bij verantwoording niet goed wordt aangegeven in welke mate de gestelde doelen worden gehaald. Informatie over het oorzakelijk verband tussen beleidsinspanning en resultaat ontbreekt nog op grote schaal. Kortom: het is vaak niet helder of resultaten bereikt worden. En als ze gehaald worden is niet helder of dit ondanks of dankzij het betreffende overheidsbeleid is gebeurd. Dat is het geval op rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau.

Colleges en ambtelijke organisaties zijn bovendien geen sterk drijvende kracht voor het afleggen van publieke verantwoording. Enerzijds omdat bijvoorbeeld media en de oppositie nogal eens op zoek zijn naar schandalen, budgetoverschrijdingen en onrechtmatige uitgaven. Anderzijds omdat het afleggen van verantwoording er maar zelden toe leidt, dat een bestuurder in het openbaar wordt geprezen voor diens prestaties. In een door medialogica gedreven openbaar debat is dat nou eenmaal niet zo.

Daarom moet de raad eigenlijk een meer actieve rol nemen op het gebied van controle. Toch voeren ook gemeenteraden meestal niet graag hun controlerende taak uit. Raadsleden scoren in de media namelijk vooral goed met nieuwe beleidsvoorstellen en plannen. Bovendien vergt het door de tijd heen volgen van beleidsthema's en technisch rationeel controleren meer tijd en discipline, dan de meeste raadsleden zich in het algemeen kunnen of willen veroorloven.

### De raad in spagaat

Naast de taken en functies die de raad als geheel heeft<sup>22</sup>, moeten coalitiefracties een stabiele coalitie in stand houden. Besturen is in Nederland alleen mogelijk in coalities en zo'n coalitie moet op een stevige basis in de raad kunnen rekenen.

---

<sup>22</sup> Volksvertegenwoordiging, kaderstelling, budgetrecht en controle.

Coalitiepolitiek hoort dus bij het Nederlandse politieke systeem. Toch heeft strategisch monisme in de praktijk soms te veel de overhand. Dit kan ten koste gaan van de primaire rol van de raad: kritische beoordeling van en democratische controle op het beleid van het college.

Het controlerend vermogen van de raad kan worden beperkt door de binding van bepaalde fracties aan de coalitie.

- Ten eerste omdat de lokale kopstukken van een coalitiepartij tot het college kunnen toetreden. Loyaliteit aan de 'eigen' wethouder kan dan een belangrijke rol gaan spelen bij controle.
- Ten tweede omdat coalitiefracties zich aan een coalitieakkoord binden. Na de verkiezingen onderhandelen partijen uit de raad over welke partij wethouders mag leveren. Verschillende partijen die samen een meerderheid vormen in de raad spreken onderling af wie plaats nemen in het college en welk programma ze gaan uitvoeren: het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord is bedoeld als globale weergave van de wensen van de meerderheid van de kiezers.

Een bepaalde mate van monisme bij het maken van regelgeving en beleid is dus niet per definitie verkeerd. Maar een monistische houding is wel ongewenst bij het borgen van de controlerende rol van de raad. Goede controle veronderstelt namelijk een zelfbewuste, dualistische houding van de raad. De raad hoort in de verantwoordingsfase een zelfstandige positie tegenover het college in te nemen. Er is dus sprake van een spagaat: de gemeenteraad moet die verschillende functies vervullen, die soms ook in conflict met elkaar staan. Dat betekent dat de raad onderscheid moet maken in zijn rolopvatting.

### **Raden schieten regelmatig tekort in controlerende taak**

Nog afgezien van de spagaat waarin coalitiefracties zich soms bevinden, blijkt uit landelijk onderzoek dat de volksvertegenwoordiging als geheel regelmatig tekort te schiet in zijn controlerende taak<sup>23</sup>. Raden hebben onvoldoende oor voor kritische signalen van buiten, gaan mee in de waan van de dag, laten politieke overwegingen vaak de overhand hebben op het scherp bevragen van de wethouder en toetsen van het beleid en gaan - als het erop aan komt - vaak mee met het college. De raad verliest zich regelmatig in details, terwijl een debat over de fundamentele afwegingen niet altijd plaats vindt. Gemeenteraden accepteren doorgaans gebrekkige informatie van het college. Zowel bestuur als volksvertegenwoordiging hebben onvoldoende oog voor de uitvoering van beleid en hoe politieke beslissingen uitpakken in de uitvoeringspraktijk. Het luisteren naar het georganiseerd maatschappelijk middenveld biedt daarbij geen garantie voor effectief beleid.

---

<sup>23</sup> *Hoe vertellen we het de kamer?* van Guido Enthoven, 2011.

De raad trekt bovendien nauwelijks lessen uit het verleden. Door de snelle wisseling van raadsleden en de vaak nog grotere wisseling van de portefeuilles die ze behandelen, heeft de raad nauwelijks een collectief geheugen opgebouwd. Het lerend vermogen binnen de volksvertegenwoordiging is daarom beperkt. Dit gaat ten koste van de mate waarin de raad in staat is zijn controlerende rol adequaat te vervullen.

## 5. Indicaties voor Lelystad: raadsvoorstellen en 213a

### De kwaliteit van raadsvoorstellen in Lelystad

In 2012 bracht de rekenkamer Lelystad haar onderzoeksrapport uit over de kwaliteit van de raadsvoorstellen in Lelystad. Het rapport had de titel 'U kan me nog meer vertellen?' In dit rapport concludeert de rekenkamer dat raad, college en ambtelijke organisatie moeite lijken te hebben met de verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken in het besluitvormingsproces van de raad. Het ziet ernaar uit, dat de verschillende partijen hun rol in de dualisering nog niet helemaal gevonden hebben. De hoofdconclusie van het onderzoek was, dat raadsleden op basis van alleen de raadsvoorstellen in onvoldoende mate hun kaderstellende en controlerende rol kunnen waarmaken. De Lelystadse raad houdt zich te weinig bezig met hoofdlijnen van beleid, maatschappelijke effecten en maatschappelijke opbrengsten. Raadsvoorstellen bieden in het algemeen nog onvoldoende handvatten voor politieke discussie. In 2012 was de spreiding van raadsvoorstellen evenwichtig en de werkdruk voor raadsleden (nog) acceptabel.

17

De raad zou veeleisender kunnen zijn wanneer het gaat om de kwaliteit van de geleverde raadsvoorstellen. Juist omdat deze voorstellen zo belangrijk zijn voor een goede invulling van de rollen van de raad. De raad vond de kwaliteitsverbetering van raadsvoorstellen urgenter, dan het college.

De technische en inhoudelijke kwaliteit van de Lelystadse raadsvoorstellen is wisselend en hangt in belangrijke mate af van de penvoerder. Belangrijkste oorzaak van tekortkomingen is vaak het niet volledig of niet juist invullen van het Lelystadse sjabloon / format voor raadsvoorstellen. De verbeterpunten voor de technische / inhoudelijke kwaliteit zijn in grote lijnen:

- De beschrijving van de beleidscontext en –geschiedenis,
- Het SMART omschrijven van maatschappelijke effecten en doelen,
- De financiële onderbouwing,
- Het geven van beleidsalternatieven en keuzeruimte,
- Het beschrijven van rollen en verantwoordelijkheden van de onderscheiden partijen,
- Het inbouwen van informatie- en evaluatiemomenten voor de raad,
- Taal en vormgeving.

De rekenkamer gaf de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Met het college en de ambtelijke organisatie een oriëntatie te verrichten op de invulling van de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het besluitvormingsproces.
2. Het college te vragen de kwaliteit van raadsvoorstellen bestuurlijk en ambtelijk meer prioriteit te geven.
3. Het besluitvormingsproces en de hulpmiddelen voor raadsvoorstellen periodiek te evalueren.
4. Het format / sjabloon aan te vullen met een samenvatting en een beschouwing op beleidsalternatieven.
5. Van het college verbetervoorstellen tegemoet te zien.

In het kader van het jaarverslag 2013 van de rekenkamer Lelystad bracht de organisatie over de opvolging van de aanbevelingen en het bijbehorende raadsbesluit het volgende verslag uit:

*In het kader van de uitwerking van het stappenplan 'Samenwerking raad en college' wordt gewerkt aan een voorstel voor een bestuursfilosofie. Het besluitvormingsproces van college en raad wordt digitaal gemaakt en belangrijke randvoorwaarden daarbij zijn vereenvoudiging maar tegelijkertijd ook, vooraan in het proces, borging van de kwaliteit en bruikbaarheid voor de raad. In datzelfde kader worden ook alle hulpmiddelen geactualiseerd en aangepast, e.e.a. conform het raadsbesluitpunt 4. Aandacht voor de verbetering van de kwaliteit van de raadsvoorstellen is een belangrijk, continu actiepunt in het besluitvormingsproces.*

Uit terugkoppeling over de voortgang – medio 2015 – is gebleken, dat de uitwerking van het stappenplan ernstig is vertraagd. Dit kwam onder andere doordat college en raad tot op heden nog niet een gelegenheid hadden gevonden om te spreken over de bestuursfilosofie. Binnenkort wordt e.e.a. in presidiumverband nader doorgesproken en uitgewerkt.

### **213a onderzoek in Lelystad**

De rekenkamer Lelystad heeft in 2009 een rapport uitgebracht over de Lelystadse praktijk van planning en uitvoering van 213a onderzoek. De rekenkamer concludeerde indertijd, dat de kwaliteit van de doeltreffendheidsonderzoeken 213a hoog was. De kwaliteit van het uitgevoerde doelmatigheidsonderzoek was echter laag. De onderzoeksplanning 213a bleek te vrijblijvend en niet volgens een vaste aanpak. De werkwijze voor 213a onderzoeken was niet geborgd. Daardoor was de staande praktijk te afhankelijk van degene die het onderzoek moet uitvoeren en daarmee te kwetsbaar. Minder dan de helft van de in de onderzoeksplannen weergegeven onderzoeken is destijds ook echt uitgevoerd. De gehanteerde werkwijze bleek ook niet in overeenstemming met de door de raad vastgestelde verordening.

De communicatie met en rapportage aan raad en rekenkamer over uitgevoerde onderzoeken en onderzoeksplanning was niet consequent. Er was ook geen integraal overzicht van uitvoering en status van de verschillende 213a-onderzoeken. De grote moeite die de rekenkamer moest doen om informatie te krijgen over de status van de verschillende onderzoeken en om de gevraagde 213a-onderzoeksrapportages te ontvangen, was naar oordeel van de rekenkamer een belangrijke indicatie van een gebrek aan coördinatie en regie op de uitvoering van 213a-onderzoeken. De rekenkamer gaf de raad vijf aanbevelingen. De raad heeft op 16 februari 2010 een besluit genomen over het voorstel inzake het rekenkamerrapport uitvoering en positionering van 213a-onderzoek in de gemeente Lelystad (stuk nr. A10-03374). Dit voorstel werd zonder beraadslagingen en zonder hoofdelijke stemming conform het voorstel van de voorzitter van de raad vastgesteld:

1. Met waardering kennis te nemen van de rapportage van het onderzoek van de rekenkamer 'Uitvoering en positionering van 213a-onderzoek in de gemeente Lelystad'.
2. Op grond van de aanbevelingen van de rekenkamer het college te verzoeken de volgende verbeteringen te realiseren:
  - a. leg de raad een voorstel voor (handreiking), waarin ambities en rolopvatting m.b.t. 213a-onderzoek worden bepaald;
  - b. zorg voor meer regie op en minder vrijblijvendheid ten aanzien van de jaarlijkse onderzoeksplannen van het art 213a-onderzoek;
  - c. beleg de verantwoordelijkheid voor de organisatie rondom art 213a-onderzoek bij één organisatieonderdeel;
  - d. zorg ervoor dat de planning en onderzoeksresultaten altijd consequent en zorgvuldig aan de raad worden gecommuniceerd;
  - e. leg de raad een voorstel voor een onderzoekprotocol voor.

Voor planning van en verantwoording over de 213a-onderzoeken sinds 2010, zijn we uitgegaan van de programmabegrotingen en de jaarverslagen van de gemeente Lelystad.

In 2010 was formeel geen onderzoeksagenda voor 213a-onderzoek vastgesteld. Intern was afgesproken, dat de onderzoeksopdrachten in het kader van de bezuinigingen (de zogenaamde (vak)2 doorlichtingen) voorrang hadden.

Over 2011 is geen onderzoeksplanning aangetroffen in de programmabegroting, hoewel het college aangaf wel een planning te willen maken. Wel meldde het college in de begroting, dat de 213a-onderzoeken vanaf 2010 worden afgehandeld volgens de werkwijze die het college heeft vastgesteld naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer Lelystad over 213a-onderzoek<sup>24</sup>. In het jaarverslag 2011 is geen verantwoording afgelegd over 213a-onderzoek.

In de programmabegroting over 2012 staat, dat er sinds 2011 nog diverse 213a-onderzoeken lopen. Er is kennelijk een verdiepingsonderzoek (doelmatigheid) uitgevoerd naar de uitbesteding van gemeentelijk vastgoed. Voor wat betreft doeltreffendheid wordt het beleid voor cultuurparticipatie en veiligheid geëvalueerd. De resultaten zouden najaar 2012 worden gepubliceerd. De nieuwe 213a-onderzoeksagenda 2012 was op dat moment nog niet samengesteld. Bezien werd nog welke onderwerpen zich vanwege de beschikbare capaciteit en middelen zouden lenen voor 213a-onderzoek. In het jaarverslag over 2012 legt het college beknopt verantwoording af over de 213a-onderzoeken naar de doeltreffendheid van het beleid voor cultuurparticipatie en veiligheid.

In de programmabegroting over 2013 staat dat het college in mei 2012 heeft besloten geen 213a-onderzoeken te laten verrichten. De vrijgevallen capaciteit zou worden ingezet ter ondersteuning van het proces van de gemeenteraad, om te komen tot de nieuwe kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling. In het jaarverslag over 2013 is geen verantwoording over de onderzoeksagenda 213a afgelegd.

In de programmabegroting over 2014 maakt het college melding van een herbezinning over hoe verder om te gaan met 213a-onderzoeken. Het college wil hiervoor op korte termijn een voorstel naar de raad zenden. In het jaarverslag over 2014 is geen verantwoording afgelegd over de onderzoeksagenda 213a.

In de programmabegroting over 2015 en in die over 2016 is geen toelichting op de onderzoeksagenda 213a aangetroffen.

De organisatie heeft enige tijd geanticipeerd op het mogelijk schrappen van artikel 213a uit de gemeentewet. Echter, de huidige minister van Binnenlandse Zaken heeft besloten artikel 213a in stand te laten, waarmee de verplichtingen uit dit artikel nog steeds bestaan. Het voorgaande betoog geeft de indruk, dat de staande praktijk van planning en uitvoering van 213a-onderzoeken sinds het rekenkameronderzoek van 2009 niet noemenswaardig is verbeterd.

---

<sup>24</sup> De onderzoeken 213a zouden gezamenlijk worden uitgevoerd door de Concernstaf en de afdeling Advies & Beheer.

## 6. Invulling controlerende rol afhankelijk van rol gemeente

Voor een goede invulling van de controlerende taak is het belangrijk, dat de raad zich bewust is van de rol die hij speelt in verschillende situaties. Een passende invulling van de controlerende rol van de raad, hangt bijvoorbeeld af van de rol die de lokale overheid als geheel speelt. Belangrijk is daarbij de rolopvatting en perceptie van de positie van de raad, het college, de ambtelijke top en de ambtelijke organisatie. Die rolopvatting en perceptie kan grofweg aan de hand van twee theorieën worden toegelicht. De opvattingen uit het New Public Management waren vooral dominerende rolopvatting van de lokale overheid van de afgelopen decennia<sup>25</sup>, terwijl het de nieuwere invalshoek van de participatiesamenleving en netwerksamenleving meer elementen van Complex Adaptive Systems<sup>26</sup> heeft.

<i>Interventie gerichte benadering (New Public Management)</i>	<i>Integrale benadering (Complex Adaptive Systems)</i>
<i>Organisatie is een machine</i>	<i>Organisatie is een organisme dat zich aanpast aan zijn omgeving</i>
<i>Plannen, beheersen, opleggen</i>	<i>Leren en aanpassen</i>
<i>Oplossingen en ideeën komen van experts</i>	<i>Oplossingen en ideeën kunnen van iedereen komen (creatief, multidisciplinair)</i>
<i>Implementatie is planbaar, succes door kopiëren van structuren en processen die elders hebben gewerkt</i>	<i>Implementatie kan gevoed worden door wat elders heeft gewerkt, maar vereist altijd aanpassing aan locale context</i>
<i>Het gaat om verspreiding van bewezen effectieve interventies</i>	<i>Het gaat om het delen van kennis en ideeën in relaties en aanpassen daarvan aan locale situatie</i>
<i>Organisaties en situaties zijn in grote lijnen identiek</i>	<i>Organisaties delen eigenschappen, maar bezitten ook unieke karakteristieken</i>

21

<sup>25</sup> Het New Public Management (NPM) is een managementfilosofie gebruikt door overheden en semi-overheden sinds de jaren 80 om het publieke domein te moderniseren. Deze stroming wilde het model van de private sector toepassen op de publieke sector. De basiswaarden van het New Public Management kunnen worden verwoord zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo wordt er meer gebruikgemaakt van verzelfstandiging, en worden bijvoorbeeld resultaten belangrijker dan de wijze waarop die behaald zijn. Het denken is bedrijfsmatig: termen als producten en klanten worden gebruikt. Ook krijgen managers meer vrijheid maar ook meer verantwoordelijkheid. Het model heeft ook nadelen. Zo zou een overdreven nadruk op efficiency ten koste kunnen gaan van andere waarden zoals gelijkheid en rechtvaardigheid. De nadruk op het meten van producten en prestaties kan ongewenste gedragseffecten hebben. Een overheid is geen bedrijf dat op winst gericht is.

<sup>26</sup> Ook wel 'Complex Adaptive Systems'. Zie P.E. Plesk & T. Greenhalgh, *Complexity science: The challenge of complexity in health care*. Paul E. Plesk & Associates Inc, 1005 Allenbrook Lane, Roswell, GA 30075, USA.

<sup>27</sup> Ontleend aan 'Op de toekomst voorbereid?', rekenkameronderzoek naar de ontwikkeling van Epe als regiegemeente, rekenkamercommissie Epe, 26 april 2012.en 'De regisserende gemeente', Piet J. van Mourik, 2012.



## New public management: vooral een juridische en prestatiegerichte invalshoek

De juridische en prestatiegerichte rolopvattingen ligt vrij dicht bij de uitgangspunten van het New Public management. De wet kent de overheid bepaalde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken toe. De wet bepaalt wat en vaak ook hoe de lokale overheid moet handelen. De wet bepaalt ook de grenzen aan overheidsinterventies. Mensen die deze rolopvatting hebben, vinden vaak ook dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen politiek en ambtelijke organisatie. Daarbij voert de ambtenaar neutraal politieke besluiten uit. De heersende wet- en regelgeving, goed bestuur, zorgvuldige processen en goede procesvoering zijn de norm, waaraan het overheidshandelen wordt afgemeten. Resultaten doen er natuurlijk ook toe, maar de manier waarop die resultaten worden behaald moet passen binnen de geldende wet- en regelgeving. Wanneer dit goed gaat, doet de gemeente het ook goed. Een raadslid dat vanuit deze invalshoek controleert zal bijvoorbeeld willen toetsen of wet- en regelgeving wel is nageleefd en of de accountant een goedkeurende verklaring geeft.

Een raadslid met een voorkeur voor de prestatiegerichte invalshoek, vindt het belangrijk dat de gemeente gebruik maakt van meetbare (SMART) prestaties. Wet- en regelgeving is een middel. Het naleven ervan is geen doel op zich. Vanuit deze invalshoek handelt de gemeente min of meer als een bedrijf, dat producten en diensten produceert. De afgesproken prestaties moeten doeltreffend en doelmatig zijn. Dus: worden de afgesproken resultaten behaald en tegen de laagste kosten. Bij controle ligt de nadruk dan ook op methoden, technieken en processen om die resultaten te behalen. De afgesproken prestatie moet zijn gehaald, ongeacht of die prestatie precies overeenkomt met de bedoeling van het politieke besluit dat erachter ligt. Wanneer de prestaties 'in de richting' komen, is dat voldoende. College en organisatie moeten zich nauwgezet en op vaste momenten verantwoorden. De nadruk ligt erop dat college en organisatie laten zien wat ze hebben gedaan en wat dat heeft opgeleverd<sup>28</sup>.

## De integrale benadering: regiegemeente en netwerkgemeente

De regiegemeente formuleert vooraf haar eigen doelen, maar bereikt deze nadrukkelijk met anderen uit de (lokale) maatschappij die ongeveer dezelfde of deels overlappende belangen en doelen hebben. De regisserende gemeente staat boven de partijen. Een raadslid dat vanuit dit perspectief controleert, vindt het elkaar brengen van die belangen en het bundelen van de middelen die organisaties kunnen bijdragen aan de gemeentelijke doelen het meest belangrijk. Partijen maken bepaalde afspraken met elkaar, waaraan ze contractueel gebonden zijn. Omdat elke partij autonoom is, is de uitvoering van die afspraken vooral een zaak van vertrouwen,

<sup>28</sup> Deze interactie kan nader worden verklaard met de principaal-agent theorie.

motiveren, betrekken en verleiden<sup>29</sup>.

Het is belangrijk dat de gemeente resultaatgerichte coalities aangaat en deze tot resultaat brengt. Vanuit deze rolopvatting controleert de raad het college op het maken van zinvolle verbindingen en het samen met externe partijen realiseren van doelen.

De netwerkgemeente ziet zichzelf als nevenschikt en soms zelfs faciliterend aan haar inwoners. Inwoner moet breed worden opgevat: denk ook aan welzijnsorganisaties, winkelverenigingen, woningcorporaties, bewonersorganisaties, bedrijven, politie. De gemeente gaat ook niet meer alleen van zichzelf uit bij het bepalen van de doelen. De eigen probleemstelling en de eigen ideeën zijn dus niet langer dominant. De behoeften uit de (lokale) samenleving staan centraal en de overheid sluit daarbij aan. Dit kan leiden tot correcties van lopend beleid en herijking van bestaande doelstellingen. De gemeente kan participeren in een initiatief uit de samenleving. In de netwerkgemeente is het soms juist ook belangrijk af te wegen of 'niets doen' een optie is. Een raadslid dat vanuit deze invalshoek controleert zal het bijvoorbeeld belangrijk vinden dat de gemeente maatschappelijke partijen niet in de weg zit om zelf tot publieke waarde te komen. Het gaat er bij deze controle juist om of het college in staat was om vanuit publieke doelen aansluiting te vinden bij maatschappelijke initiatieven. De politieke uitdaging in regisserende en netwerkgemeenten is vooral het zichtbaar maken van een toegenomen effectiviteit van beleid door ondersteunen en participeren in beleidsprocessen.

23

### Politiek dienstbaar aan netwerksamenleving

Voor de decentralisaties had iedere gemeente een duidelijk omschreven takenpakket. Voor die terreinen maakten ambtenaren in opdracht van het college plannen, die op haar beurt die plannen weer aan de gemeenteraad voorlegde. Als de raad akkoord was, kon het college aan de slag met de stok (regels), de wortel (geld) of de preek (communicatie). De verschuiving in het gemeentelijke takenpakket van het fysieke naar het sociale domein vergroten de noodzaak voor gemeenten om te sturen in een netwerk. Dat is behoorlijk lastig, want in een netwerk bestaan geen hiërarchische relaties. De actoren zijn gelijkwaardig en kunnen niet hun wil aan anderen opleggen. De kaderstellende rol van de raad wordt daarmee kleiner. Immers, sturen in een netwerk betekent zoeken naar partners en met hen zoeken naar een gemeenschappelijk belang of doel. Het betekent ook erkenning van de nevenschiktheid en afhankelijkheid van je partners. En sturen in een netwerk betekent samenwerken. Dat betekent dat de politiek meer dienstbaar moet zijn aan dat proces.

---

<sup>29</sup> De regiegemeente ontplooit bijvoorbeeld activiteiten voor het terugbrengen van sociale cohesie in de wijk en buurt. De meeste gemeenten hebben daarvoor de aanpak 'schoon, heel, veilig' gekozen. Schoon en heel is vrij makkelijk te realiseren. Binnen een door de gemeenteraad vastgesteld duidelijk kader, waarin staat wat de rechten en plichten van de inwoners zijn, kan de wijkregisseur aan de slag met het onderwerp 'veilig'. Met een sociale kaart, waarin de structuur van de buurt wordt beschreven op het gebied van zelforganisatie en verenigingsleven, kan de netwerkgemeente organisatie van de buurt worden vormgegeven. De gemeente ondersteunt deze netwerkgemeente facilitair, financieel en beleidstechnisch, zodat de buurt (via de netwerkgemeente) gezamenlijk handen en voeten kan geven aan de definitie van 'goed burgerschap'.

Dienstbare politiek vereist ruimte geven, mogelijk maken, fungeren als smeeroelie en verbinden. Bij dienstbare politiek past de inzet van de eerder genoemde klassieke sturingsinstrumenten van de overheid niet goed meer. De mogelijkheden om te sturen met geld zijn sowieso drastisch ingeperkt. De algemene opvatting is bovendien, dat regels nog maar uiterst terughoudend moet worden ingezet. Als vanzelf drijft dan communicatie als belangrijkste instrument naar boven. Niet meer in de vorm van eenrichtingsverkeer, maar als dialoog. Als de raad zijn kaderstellende rol op een aantal thema's inperkt, verschuift het accent automatisch naar zijn controlerende (en ook zijn volksvertegenwoordigende) rol. Dat betekent dat de raad vooral gaat controleren op procesdoelen. De raad kan bijvoorbeeld controleren of de afspraken die het college met bewoners maakte over mogelijkheden voor participatie inderdaad zijn waargemaakt. Of in hoeverre inwoners zich gehoord voelen en zich in de uitkomst van het proces herkennen. Let wel: als de raad heeft besloten dat voor het opstellen van een plan een interactief traject met bewoners wordt opgezet, dan kan de raad nadien het plan niet op inhoudelijke gronden afstemmen als de bewoners binnen die kaders zijn gebleven. Hij kan alleen toetsen of het traject volgens afspraak is verlopen. Het is ook belangrijk dat raden hun eigen toetsing organiseren. Veel gemeenteraden wachten op de formele rapportages van college of rekenkamer om hun controlerende taak invulling te geven. De raad kan pro-actiever zijn bijvoorbeeld door het organiseren van hoorzittingen of via een schouw de wijken ingaan om zelf polshoogte te nemen. De signalen die hij daarbij opvangt kunnen raadsleden heel goed voor hun eigen evaluatie gebruiken.

Maatschappelijke ontwikkelingen leiden ertoe dat de overheid steeds minder vaak uitsluitend vanuit een juridisch- of dienstverleningsperspectief naar haar interactie met de samenleving gaat kijken. Daar passen ook andere manieren van verantwoording en controle bij. Het is daarbij belangrijk afhankelijk van het thema waarop wordt gecontroleerd een juiste 'mix' te vinden van perspectieven en rolopvattingen.

# 7. Suggesties voor oplossingsrichtingen

Uit de bestudeerde literatuur is een aantal oplossingsrichtingen af te leiden, die perspectief kunnen bieden voor de Lelystadse praktijk.

## Strategieën voor de invulling van de controlerende rol

De raad kan grofweg kiezen voor twee strategieën om haar controlerende rol te vervullen<sup>30</sup>:

### 1. Politiepatrouille

Bij deze strategie gaat de raad op zoek naar informatie door periodiek op uiteenlopende plaatsen te 'surveilleren' en waar nodig een nader onderzoek in te stellen. Dit is behoorlijk arbeidsintensief, maar biedt de meeste waarborgen dat er geen belangrijke dingen over het hoofd worden gezien.

### 2. Brandalarm

Deze strategie is erop gericht om snel en effectief inzicht te krijgen in tekortkomingen van het bestuur. Hierbij maakt de raad gebruik van de 'civil society'. In deze strategie kan de raad zich terughoudender opstellen, maar het is dan wel belangrijk de toegankelijkheid en transparantie via regels en procedures te waarborgen<sup>31</sup>.

De eerste methode is arbeidsintensiever en duurder, maar biedt meer waarborgen. De tweede methode is effectiever en goedkoper, maar ook meer gericht op incidenten en gaat voorbij een 'langzaam smeulend vuur'. Slechts in sommige gevallen wordt gekozen voor een diepgaand 'politieonderzoek' in de vorm van een raadsenquête of een rekenkameronderzoek. Voor het houden van politiepatrouilles op betekenisvolle schaal ontbreekt in de Nederlandse gemeenten vaak zowel de gewoonte als de uitvoeringscapaciteit.

## Geïnformeerd vertrouwen

Een andere mogelijkheid is het toepassen van de principes van geïnformeerd vertrouwen. In de sociologische literatuur staat dat hoe groter het onderling vertrouwen is, hoe beter betrokkenen kunnen samenwerken. Het de bedoeling van geïnformeerd vertrouwen met onderbouwde risico-inschattingen en gerichte informatie meer te bereiken dan met traditionele controle.

<sup>30</sup> *Hoe vertellen we het de kamer?* van Guido Enthoven, 2011.

<sup>31</sup> *Bijvoorbeeld verplichte consultatie bij ontwikkeling van beleid en bepalingen omtrent de openbaarheid van bestuur.*

Er worden minder maar wel vooraf met elkaar afgesproken indicatoren en informatieaspecten onderhouden. De achterliggende gedachte is dat verschillende partijen (gemeenteraad, college, ambtelijke top en rekenkamerfunctie) elkaar op basis van vereenvoudigde informatie makkelijker vinden.

*De basisprincipes van geïnformeerd vertrouwen:*

- *Maak persoonlijk contact.*
- *Definieer gezamenlijke doelen.*
- *Raad, college en ambtelijke top geven het goede voorbeeld (tone at the top).*
- *Bouw vertrouwen op met goede en duidelijke regels.*
- *Geef elkaar verantwoordelijkheden en vertrouwen.*
- *Houd koers en bewaar rust, ook als er iets mis gaat.*
- *Zet in op geïnformeerd vertrouwen, maar niet op blind vertrouwen (d.w.z.: toets de juistheid van informatie).*
- *Ga mild om met misverstanden, maak korte metten met misbruik.*
- *Durf te experimenteren en leer van ervaringen.*

Vertrouwen staat of valt met adequate informatievoorziening, investeren in het geven en nemen van vertrouwen, investeren in het verbinden van partijen waarbij snelle communicatiemiddelen niet worden geschuwd en investeren in goed georganiseerde besluitvormingsprocessen.

Raadsleden worden geacht vooral te sturen op hoofdzaken. Aan de basis van sturen op hoofdzaken liggen vertrouwensrelaties tussen betrokkenen<sup>32</sup>. De raad beperkt zich weliswaar tot hoofdzaken, maar dan moeten de raadsleden wel vanaf het begin (vanaf de probleemstelling tot en met het kiezen uit alternatieven voor oplossingen) door het college en de ambtelijke organisatie in positie worden gezet. De ambtelijke organisatie wordt geacht goed na te denken over het besluitvormingsproces en de rol van raad en college. Ook moet de organisatie nadenken over de kwaliteit van bestuurlijke informatie: duidelijke probleemformulering, oplossingen aandragen met alternatieven inclusief voor- en nadelen en een eventuele (gemotiveerde) voorkeursvariant van het college met duidelijke beslispunten.

Een belangrijk hulpmiddel om de kwaliteit van besluitvormingsprocessen te versterken, de gerichtheid van informatie te versterken en de gemeenteraad in de goede kaderstellende positie te zetten is een meerjarige raadsagenda (bijvoorbeeld vier jaar). In deze agenda worden de data van de vaste planning- en controldocumenten (kadernota, begroting, tussenrapportages en jaarstukken, meerjarenprogramma grondexploitaties) opgenomen, maar ook de data van beleidsnota's, grote investeringsbeslissingen en grondexploitaties.

<sup>32</sup> *Complicerende factor: wat voor de één een hoofdlijn is, is voor de ander een bijzaak.*

De actieve rol van de gemeenteraad, de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de bestuurlijke informatie versterken het geïnformeerd (gecontroleerd) vertrouwen. De gemeenteraad beschikt daarbij over een scala aan instrumenten (beleidsnota's, moties, amendementen, rekenkamerfunctie, accountant). De accountant en de rekenkamerfunctie doen uitspraken over de kwaliteit van de informatie die wordt gebruikt om besluiten te nemen en dus vertrouwen te geven of juist niet<sup>33</sup>. Hierbij gaat het ook om niet-financiële informatie. Accountant en rekenkamerfunctie kunnen zo een rol spelen bij het gezamenlijk leerproces van raad, college en ambtelijke organisatie. Het is dan de bedoeling dat de organisatie standaard rapporteert over de stand van zaken en voortgang van (door de raad overgenomen) aanbevelingen van de rekenkamer en de accountant. De resultaten van accountants- en rekenkameronderzoek leveren een vaste bijdrage aan het verwerven van inzicht in de werking en versterking van het geïnformeerd vertrouwen, door voortdurend de kwaliteit van bestuurlijke informatie en besluitvormingsprocessen bestuurlijk en ambtelijk te agenderen.

Voorwaarde voor een goede invulling van geïnformeerd vertrouwen is het voldoen aan de principes van de lerende organisatie: het leren van fouten, het leveren van (opbouwende) kritiek en het geven van feedback zijn cruciaal. Open communicatie is een sleutelbegrip. Een lerende organisatie heeft te maken met ingewikkelde processen, die continu in verandering zijn. Fouten maken mag (moet zelfs) willen bestuur en de organisatie zich onder deze omstandigheden kunnen ontwikkelen. Factoren die worden meegewogen bij het politieke oordeel over incidenten kunnen zijn:

- de mate waarin sprake is van bijvoorbeeld kostenoverschrijding, vertraging, onbedoelde effecten, gebrek aan resultaten,
- de geschiedenis en achtergrond van het dossier,
- de complexiteit en
- de politieke en maatschappelijke relevantie.

Echter, keerzijde van de lerende organisatie is dat misbruik niet wordt getolereerd. Misbruik tast het benodigde vertrouwen namelijk te veel aan.

### **Een selectie van normen optimale uitvoering controlerende taak**

Normen die de raad aan zichzelf kan stellen voor een goede uitvoering van zijn controlerende taak aan zichzelf zijn:

- a. scherp zicht hebben op doorslaggevende strategische keuzes;
- b. te allen tijde een goede informatiepositie hebben om tot afgewogen oordelen over nut/noodzaak, vormgeving en uitvoering te komen;

---

<sup>33</sup> *Hoe goed is die informatie om het geïnformeerd vertrouwen te laten functioneren?*

- c. haar leden ruimte verschaffen hun standpunten te bepalen in betrekkelijke vrijheid en met het oog op de waarde van de kwestie zelf;
- d. hoofd- en bijzaken in haar controletaak goed weten te scheiden en het college ruimte te laten voor wat betreft de bijzaken;
- e. periodiek vergelijkende evaluaties van de (politiek-bestuurlijke) gang van zaken uitvoeren en deze aangrijpen om de kwaliteit van de besluitvorming over en controle op beleid te verbeteren;
- f. de raadsfracties hanteren per rol / functie een heldere rolverdeling.

### Een selectie van normen voor de planning- en controlcyclus

De normen voor de uitvoering van de controlerende taak door de raad veronderstellen, dat er ook normen worden gesteld aan de planning- en controlcyclus en aan de beleidscyclus:

1. De gemeente hanteert een duidelijke en eenduidig toegepaste systematiek van doelen en middelen. Doelen en middelen zijn in samenhang en begrijpelijk beschreven. De systematiek is logisch toegepast in alle onderdelen van de cyclus. Het is de bedoeling dat een raadslid op deze manier:
  - Doelen in een programma goed kan overzien en begrijpen en zicht heeft op alle middelen die worden ingezet voor realisatie.
  - Snel een koppeling kan maken tussen begroting en jaarrekening, tussen voornemens en realisatie.
2. Beleid is resultaatgericht en zodanig geformuleerd dat achteraf is na te gaan of het ook is gerealiseerd (specifiek, meetbaar en tijdgebonden en voorzien van indicatoren die iets zeggen over de kern van het beleid). Het is de bedoeling dat een raadslid op deze manier kan evalueren of de beoogde maatschappelijke effecten ook zijn gerealiseerd.
3. Beleid is gekoppeld aan budget. Aan ieder beleidsdoel en bijbehorende maatregelen is een budget gekoppeld dat de gemeente ervoor inzet. Het is de bedoeling dat een raadslid op deze manier:
  - Weet hoeveel budget er met het realiseren van doelen is gemoeid.
  - De inzet van budget voor verschillende doelen en middelen ten opzichte van elkaar kan afwegen en een goede besteding kan beoordelen.

4. De cyclus maakt inzichtelijk welk aandeel partijen uit de samenleving hebben in het realiseren van doelen gerelateerd aan de inzet van de gemeente. Het is de bedoeling dat een raadslid op deze manier:
  - Weet hoe afhankelijk de gemeente is van andere partijen, zodat het raadslid daarmee een goede opstelling en rol kan kiezen.
  - Het gemeentelijk aandeel in het realiseren van doelen kan controleren.
  - Andere partijen kan aanspreken op het leveren van hun aandeel.
  
5. De raad heeft een stevige informatiepositie. De informatievoorziening aan de raad is tijdig, adequaat en proportioneel. De raad heeft goed zicht op de feitelijke situatie nu en de afstand tot de gewenste situatie. Het is de bedoeling dat een raadslid op deze manier:
  - Precies kan evalueren in welke mate de situatie verbeterd is en de maatschappelijke problemen zijn opgelost.
  - De toegevoegde waarde van ingezette of in te zetten middelen goed kan beoordelen.

### Raadsgericht informeren

De raad moet informatie op zo'n manier aangeleverd krijgen dat de leden het begrijpen en er in sturende zin iets mee kunnen. De ambtelijke organisatie bestaat uit specialisten. Zij moeten de informatie voor de raad in 'hapklare brokken' aanleveren.

De rapportages op het gebied van planning en control zijn bedoeld om het gesprek tussen raadsleden, het college en de organisatie over zaken die goed gaan en zaken die moeten worden bijgestuurd op gang te brengen. Goed controleren begint bij een goede sturing. Als er aan de voorkant SMART gestuurd wordt, is verantwoorden een stuk makkelijker. Daarbij het dus om het maken van afspraken over de meetbaarheid van beleid. De raad doet er goed aan de voorkant van het beleidsproces vast te leggen waarop hij beleidsinhoudelijk wil sturen en wat hij wil weten. Als hij dat niet weet, kan de organisatie een paar voorbeelden geven om te laten zien wat mogelijk is.

---

*Dat kan bijvoorbeeld met een zogeheten feitenkaart, waarin een overzicht van indicatoren is opgenomen. Ook kunnen bijvoorbeeld de relaties tussen bestaande beleidsterreinen worden beschreven, met daarbij een beoordelingskader voor raadsleden.*

---

Hoofdzaak is dat raad, college en organisatie met elkaar in gesprek gaan. Betrokkenheid van de raad, het college en de organisatie bij de opzet van de planning- en controlcyclus is een graadmeter om de toegevoegde waarde aan te tonen.



De financiële informatie is sinds 2004 gesplitst in verschillende niveaus van sturing op beleid, beheer en uitvoering: de begroting (voor de raad), de productenraming (voor het college) en werkplannen (voor de organisatie). Het is belangrijk in al deze documenten dezelfde definities en omschrijvingen te hanteren. Het hanteren van een eenduidig begrippenkader en eenduidig benoemen. Ook is het belangrijk in al die documenten op dezelfde wijze de 3W vragen te beantwoorden: Wat wil de raad bereiken? Wat gaat het college daarvoor doen? Wat kost het? Als die drie vragen goed aan elkaar geknoopt zijn, zou dat raadsleden al erg helpen. Ze hebben dan immers meteen een goede toelichting en een goede omschrijving van activiteiten en een bedrag.

Het vergt inlevingsvermogen van college en organisatie om te achterhalen wanneer en aan welke informatie een raadslid behoefte heeft. Inlevingsvermogen uit zich in bijvoorbeeld de politieke antenne van de organisatie bij het opstellen van een beleidsnota. Bij het informeren van de raad is het belangrijk te schrijven in termen die hij of zij kent. Hulpmiddel hierbij is bijvoorbeeld het aanhouden van een programma-indeling, indeling naar voorzieningen, indeling coalitieakkoord of de indeling van een relevant visiedocument. Verwerk ook altijd hoe een eventuele motie of amendement is opgevolgd door het college. Neem zoveel mogelijk ook relevante raadsbesluiten en raadsinformatiebrieven op. Verwijzingen of samenvattingen van dergelijke bestuurlijke brieven moeten terugkomen in de aanbiedingsbrief om zo het raadslid mee te nemen in het proces.

Het leveren van startnotities is een goede praktijk. Hierdoor kunnen raadsleden vroegtijdig richtinggevende uitspraken doen. De ambtenaar kan op basis van deze uitspraken gericht aan de slag met een beleidsnota. Rapportage over de voortgang van activiteiten kan bijvoorbeeld plaatsvinden via de reguliere planning- en controlcyclus.

### Een raadsgerichte begroting

Een raadsgerichte begroting is een begroting die zich ontwikkelt tot politiek document, zonder daarbij afbreuk te doen aan de gebruikswaarde van de begroting voor de ambtelijke organisatie. In een politiek document staat relevante informatie voor een raadslid. Uitgangspunt voor de raadsgerichte begroting is het coalitieakkoord en vastgestelde beleidskaders.

In Gorinchem wordt sinds 2010 gewerkt met het trechtermodel, waarbij het beleidsinitiatief bij de raad ligt en het college met uitwerkingen komt. Het is een systematiek van raadsopdrachten, die de manier waarop de thema's de komende periode worden uitgewerkt beschrijven. De raadsopdracht is daardoor een planning voor een bestuurlijke opdracht. Het doel is de raad als kaderstellend orgaan bij het begin van de opdracht de ruimte te geven en in stelling te brengen. De raadsopdracht is als het ware de voorloper van de startnotitie.

Het college werkt deze raadsopdrachten uit in raadsbeleidskaders. Hierin staan de gewenste maatschappelijke effecten en (prestatie-)indicatoren. Deze indicatoren komen uiteindelijk in de programmabegroting terecht. Zo stelt de raad ze vast. Tussentijdse rapportages geven de raad inzicht in de stand van zaken van de uitvoering en de raad krijgt vier keer per jaar informatie over de voortgang.

In de gemeente Hardinxveld-Giessendam wordt het coalitieprogramma direct uitgewerkt in een collegeprogramma. De beleidslijnen zijn hierin op een redelijk detailniveau uitwerkt en belanden zo uiteindelijk in de planning- en controldocumenten. Een tussenevaluatie van het collegeprogramma en een eindevaluatie worden in de raad besproken. De evaluaties zijn opgesteld in de vorm van een stoplichtmodel en volgt de programma-indeling, zodat in een oogopslag duidelijk is welke ambities zijn gerealiseerd en welke niet. Het is hierbij belangrijk dat het collegeprogramma herkenbaar terug komt in de begroting. Informatie over going concern zaken krijgt een plek in de vaste paragrafen van de begroting.

Het is een goede praktijk de raad te betrekken bij het evalueren van de begroting, bijvoorbeeld op transparantie of heldere doelen. Ook kan daarbij worden gekeken naar de opzet van programma's. Belangrijk is dat op basis van gelijkwaardigheid een dialoog tussen raad, college en organisatie over de gewenste stuurinformatie tot stand komt.

Een andere 'good practice' is het opnemen van informatie over (een dwarsdoorsnede van) subsidies in de begroting, in samenhang met een openbaar subsidie- en garantieregister. Een dergelijke praktijk draagt bij aan de transparantie en toetsbaarheid, en daarmee aan het vertrouwen in het bestuur.

### Politiek karakter bewaken van de jaarstukken

De meeste raadsleden kunnen politiek niet veel met de jaarstukken. De accountantscontrole gaat primair over financiële rechtmatigheid en getrouwheid. Eventuele aanvullende adviezen zijn interessante hulpmiddelen voor de raad. Soms geeft de rekenkamer of een auditwerkgroep een eigen oordeel als advies aan de raad. Een dergelijke doorlichting is a-politiek, maar kan voor een politiek oordeel worden afgezet tegen de doelstellingen van elke afzonderlijke partij<sup>34</sup>. Een politiek oordeel over de jaarstukken hangt zo niet af van wat het college - gesteund door meerderheid in de raad - wil bereiken. De maatstaf zijn dus niet de formele beleidsdoelen, maar de politieke doelen van een partij<sup>35</sup>. Daar liggen ook de mogelijkheden voor partijen om jaarstukken politiek te benutten.

<sup>34</sup> Politieke controle.

<sup>35</sup> Bijvoorbeeld: Als het college precies op koers ligt met het terugdringen van de auto in het stadscentrum, terwijl het raadslid van een pro-autopartij zich daar hevig tegen heeft verzet, dan is het pro auto raadslid helemaal niet tevreden. Dat raadslid zou juist wel erg tevreden zijn, als het college er volledig in faalt.

## Controle instrumenten niet uit handen geven

Eén instrument hebben vrijwel alle Nederlandse gemeenteraden uit hun handen laten vallen: de 213a-onderzoeken. Volgens de gemeentewet moet het college periodiek onderzoek doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid en stelt de raad daarvoor regels. Dat middel is bij de dualisering bedacht om de positie van de raad te versterken. Veel Nederlandse gemeenteraden hebben dit instrument volledig aan het college gelaten. Gevolg was dat binnen een paar jaar werd geconstateerd dat nog maar weinig gemeenten 213a-onderzoeken uitvoeren. Het ministerie van BZK overwoog daarom zelfs het wetsartikel te schrappen. Het is daarom verstandig in de verordening op 213a onderzoek vast te leggen dat de raad jaarlijks op voorstel van het college het 213a-onderzoeksprogramma vaststelt, waarin is opgenomen wat wanneer en hoe wordt onderzocht. Zo wordt 213a-onderzoek weer een bruikbaar instrument van de raad.

## Overige strategieën voor versterking van de informatiepositie van de raad

Als de raad zichzelf serieus neemt als kadersteller en controleur, ontkomt hij er niet aan werk te maken van structurele versterking van zijn eigen (informatie)positie. Hij moet daarom slimme arrangementen ontwikkelen, die de nadelen van zijn (informatie)achterstand verminderen of teniet doen. De raad kan instrumenten inzetten die vooraf een goede informatiepositie waarborgen (ex ante) of achteraf in passende controle-instrumenten voorzien (ex post):

32

### 1. De selectie van de agent (het college)

Wethouders worden vaak geworven uit coalitiefracties. Zij hebben daarom meestal een zekere mate van vertrouwen van hun eigen fractie. De raad als geheel is indirect betrokken bij het proces van formatie van een college en heeft daar vaak maar beperkt zicht op. Het proces is daarmee in hoge mate een politieke 'black box'. De raad krijgt het uitonderhandelde totaalpakket voorgelegd in de vorm van een coalitieakkoord en een groep beoogde wethouders die dat akkoord mogen uitvoeren. De meerderheid van de raad heeft zich via zijn politieke leiders verbonden aan het coalitieakkoord. Op onderdelen kunnen raadsleden inbreng leveren. Maar bij de keuze van wethouders spelen factoren als persoonlijke banden, toeval en uitruil vaak een aanzienlijke rol. Conclusie: de raad in zijn geheel heeft als principaal maar in beperkte mate invloed op de keuze van zijn 'agenten'.

### 2. Afspraken over de informatievoorziening (zoals in de P&C cyclus en de beleidscyclus)

De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen in de artikelen 169, tweede lid en 180, tweede lid. Deze plicht van het college moet verzekeren dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken. Het college moet alle informatie verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. De plicht, maar ook de uitzonderingen en verschoningsbepalingen zijn in algemene en soms dubbelzinnige termen geformuleerd. Dit betekent dat het college moet afwegen wat voor de raad

interessante en noodzakelijke informatie is. Er zijn vaak maar beperkt afspraken gemaakt over de informatievoorziening tussen de principaal en de agent.

---

*Een voorbeeld van een dergelijke afspraak over informatievoorziening is de P&C-cyclus, die de begrotings- en verantwoordingsinformatie met daarin de drie 'w-vragen' moet opleveren.*

---

Misschien nog belangrijker is het daarom dat de raad precies formuleren welke informatiebehoefte hij heeft als controleur van het college, al dan niet in de vorm van een informatieprotocol. Het spreekt voor zich dat duidelijk moet zijn wanneer de raad instemt met belangrijke beslissingen.

### **3. Periodieke monitoring en rapportages**

Via periodieke monitoring, periodieke evaluaties en rapportages (los van de P&C cyclus) vanuit de ambtelijke organisatie kan de raad een adequate informatievoorziening borgen. De ambtelijke organisatie evalueert weliswaar het beleid met enige regelmaat, maar deze evaluaties geven vaak een geflatteerd beeld en de mate waarin de bevindingen worden gedeeld met de raad verschilt van geval tot geval en wordt vooral bepaald door ambtelijke belangstelling en of het politiek van pas komt. Om de effectiviteit van beleid te vergroten, is een periodieke toets in de uitvoeringspraktijk noodzakelijk. Dit kan bijvoorbeeld via stapsgewijze experimenten en opschaling van beste praktijken. Eenmalige grootschalige veranderingen zijn veelal tot mislukken gedoemd. Daarom is het verstandig dat er ruimte te worden geschapen om stapsgewijs en gedurende een aantal jaren te experimenteren. De nieuwe methoden of structuren worden aldus eerst op kleine schaal beproefd door initiatiefrijke scholen, welke worden gevolgd via monitoring en evaluatieonderzoek. De raad kan daar van leren bij de vaststelling van een definitieve regeling, waarbij hij dan goed zicht heeft op de hanteerbaarheid ervan in de praktijk.

### **4. Voorkomen van informatiemonopolie van de agent**

Tot dusver heeft de raad maar beperkt de middelen om zelf actief op zoek te gaan naar informatie, of 'second opinions' te vergaren. Maar: aan de andere kant heeft het college geen monopolie op de informatievoorziening aan de raad.

---

*Raadsleden krijgen bijvoorbeeld ook informatie van partijgenoten, maatschappelijke organisaties, kranten en vakbladen en informatie van inwoners. Wanneer de raad ergens eigen advies zou kunnen inwinnen bij een partij, die expliciet niet aan het college adviseert, zou de controle op het college veel beter verlopen.*

---

Een andere denkrichting om de informatie achterstand te verkleinen is het versterken van de capaciteit voor informatieverwerking en het versterken van de kennisfunctie van de raad. Eén van de problemen om te komen tot een effectieve controle is de beperkte ondersteuning van de raad. Een eventuele investering in de eigen kennisinfrastructuur zou zich op twee aspecten moeten richten:

- ondersteuning bij het doorgronden van informatie die het college aanlevert en het inbouwen van checks & balances op die informatie;
- eigen onderzoek en kennisvergaring, los van de door het college aangeleverde informatie.

#### **5. Indien mogelijk: specialisatie binnen de raad**

Een suggestie kan zijn dat de raad alle functies vervult, maar waarbij afzonderlijke raadsleden zich specialiseren in het agenderen, dan wel controleren. Een aantal raadsleden kan zich toezien op het mobiliseren van ideeën en het verzamelen van steun voor voorstellen, waarvan zij de overtuiging hebben dat die bijdragen aan een betere samenleving. En andere raadsleden specialiseren zich in controlerende activiteiten. Zij gaan dan heel precies bekijken of de besluitvorming daaromtrent voldoet aan de criteria van behoorlijk bestuur en zien toe op een goede controle op de voortgang, de kosten en de maatschappelijke resultaten.

#### **6. Adequate (financiële en bestuurlijke) basiskennis bij raadsleden**

De andere kant van de medaille is de kennis van het raadslid zelf. De gemeenteraad controleert het college op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid en houdt toezicht op de financiën van de stad. Daarvoor hebben raadsleden op zijn minst adequate financiële en bestuurskundige basiskennis nodig. Een raadslid moet voldoende kennis hebben om te weten aan welke (financiële) knoppen hij of zij kan draaien en om duidelijke vragen aan het college te kunnen stellen. Er zijn allerlei bruikbare mogelijkheden om een gebrek aan (financiële) kennis bij de raad te compenseren. Grotere gemeenten plaatsen die kennis soms bij de griffie.

---

*Ook is het bijvoorbeeld mogelijk expertmeetings, kennispleinen of thema-avonden te organiseren, ambtenaren te bevragen of de lokale rekenkamer of andere, gespecialiseerde commissie (zoals een auditcommissie) in te schakelen.*

---

Politieke partijen hebben zelf ook een verantwoordelijkheid voor verbreding en verdieping van kennis bij hun eigen raadsleden.

## **7. Kwaliteitseisen aan raadsvoorstellen**

De raad zou vaker gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om stukken terug te zenden aan het college wegens geconstateerde informatiegebreken. De rekenkamer Lelystad heeft in 2012 een onderzoeksrapport uitgebracht over de kwaliteit van de Lelystadse raadsvoorstellen. De implementatie van de aanbevelingen hieruit behoeft extra aandacht. De aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport overlappen overigens ten dele met de tekst uit deze toelichting op de onderzoeksopzet. Daarenboven: wil de raad zijn controlerende taak goed kunnen vervullen, moet hij de beschikking kunnen hebben over bijvoorbeeld alle relevante overwegingen, risico's en beleidsalternatieven. In een kennissamenleving draait het om het combineren van kennis, ideeën en nieuwe inzichten.

Maar transparantie in de overwegingen, alternatieven en gehanteerde argumentaties die de achtergrond vormen van een voorgenomen politieke keuze, maken deze eerder vatbaar voor tegenspraak en daarmee kwetsbaarder. Dit geldt in het bijzonder voor de achtergronden en overwegingen, die politiek gevoelig kunnen liggen. Die zijn juist voor de raad extra interessant, maar een portefeuillehouder heeft er vaak minder belang bij deze tot in detail uit de doeken te doen.

De raad doet er daarom goed aan te besluiten dat hij recht heeft op:

- *Ongemakkelijke feiten*: dat is informatie over feiten die niet ten grondslag liggen aan het beleid, maar die in het kader van het betreffende dossier wel relevant zijn<sup>36</sup>. Vanuit het perspectief van de raad als controleur is wenselijk om over dergelijke informatie te kunnen beschikken, al is het maar om andere sturingsinstrumenten te kunnen voorstellen.
- *Recht op inzage in risico's*: voor een goede controle op voorgenomen besluiten heeft de raad onvoldoende houvast aan alleen optimistische argumenten, die het voorstel in kwestie onderbouwen. Zoals een accountant in zijn rapportages ook de risico's moet onderkennen en toelichten, zo moet ook de wethouder de raad informeren over reëel bestaande risico's en mogelijke gevaren die een succesvolle uitvoering van het voorgenomen besluit in de weg kunnen staan.
- *Recht op inzage in varianten*: in de wetenschappelijke literatuur is een bestaand mechanisme beschreven, dat een college genegen is om alle beschikbare energie te steken in het onderbouwen van een voorkeursalternatief. Er bestaan echter grote verschillen tussen beleidsvarianten in uitvoering, verwachte effecten / resultaten en benodigd budget. Wanneer de raad geen inzage krijgt in varianten, worden concurrerende perspectieven of alternatieven onderbelicht. Maar het benoemen van varianten hoeft een daadkrachtige politieke besluitvorming niet in de weg te staan. Een college kan heel goed een voorstel formuleren, reëel bestaande alternatieven in kaart brengen en de raad hierover informeren en toch vol overtuiging kiezen voor een bepaalde beleidslijn.

36

De raad kan ook expliciet besluiten dat:

- Een complex maatschappelijk probleem, dat zich uitstrekt over meerdere beleidsterreinen, een integrale behandeling verdient door de raad.
- Een goed raadsvoorstel niet zonder een goede samenvatting kan. Het doel van zo'n samenvatting is het geven van een overkoepelend beeld van de belangrijkste omstandigheden en aandachtspunten uit het voorstel. Een bondige samenvatting zorgt dat de lezer in één oogopslag de kernpunten van het voorstel kan zien. Hanteer als toetsvraag bij de samenvatting: is in één minuut een goed beeld te vormen van het complete voorstel en het gevraagde besluit? Een andere toetsvraag voor een goede samenvatting is: kan de samenvatting in diverse media worden gebruikt als toelichting bij de punten, die op de raadsagenda staan?

---

<sup>36</sup> Een fictief voorbeeld: stel dat het kabinet voornemens is om het aantal inburgeringstrajecten voor 'oudkomers' uit te breiden. Stel dat het kabinet over informatie beschikt waaruit blijkt dat deze oudkomers om uiteenlopende redenen geen belangstelling hebben om deel te nemen aan deze inburgeringstrajecten. En stel dat het kabinet desondanks na ampel beraad geen aanleiding ziet om haar beleidsdoelstellingen in termen van het aantal inburgeringstrajecten neerwaarts bij te stellen. Is het kabinet dan gehouden om de bovengenoemde informatie over de houding van oudkomers aan de Kamer te verstrekken? Volgens de formulering van het kabinet niet; het zijn immers geen 'feiten die ten grondslag liggen aan het besluit'.

## 8. Instrumenten van de raad.

Voor het uitvoeren van zijn taak heeft de raad de beschikking over diverse instrumenten.

Instrument	Uitleg
<b>Budgetrecht</b>	Het budgetrecht is de bevoegdheid van de raad om financiële middelen beschikbaar te stellen. Via raadsbesluiten machtigt de raad het college om uitgaven te doen en inkomsten te verwerven. Het budgetrecht is een belangrijk instrument om politieke invloed uit te oefenen. De raad kan bijvoorbeeld sturen, door meer of minder geld aan een bepaald doel toe te wijzen. Artikel 189 van de Gemeentewet kent het budgetrecht toe aan de raad en draagt de raad op om erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is of dat dit evenwicht de eerstvolgende jaren wordt gerealiseerd. Om het budgetrecht te kunnen uitoefenen moet het college een ontwerpbegroting aan de raad aanbieden (artikel 190). De begroting wordt door de raad vastgesteld (artikel 191) en kan tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar door de raad worden gewijzigd (artikel 192). Via de financiële verordening kunnen raad en college aanvullende afspraken maken over de invulling van het budgetrecht van de raad.
<b>Moties</b>	Een motie is een korte verklaring over een onderwerp, waarmee een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken, zonder dat daaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Aan de motie kan de initiatiefnemer desgewenst een oproep toevoegen aan het college of de raad om tot actie over te gaan. Ieder raadslid kan tijdens een raadsvergadering een schriftelijke motie indienen bij de voorzitter van de raad. Als een meerderheid van de gemeenteraad voor de motie stemt, is deze 'aanvaard'.



<b>Amendementen</b>	Via het indienen van een amendement kan een raadslid tijdens een vergadering wijzigingen voorstellen op een voorgesteld besluit. Een amendement kan schriftelijk worden ingediend bij de voorzitter van de raad, zolang de beraadslagingen nog niet zijn afgesloten. Op een amendement kan ook weer een wijzigingsvoorstel worden ingediend, een zogenoemd subamendement. Als een meerderheid van de raad het (sub)amendement steunt, wordt het oorspronkelijk voorgestelde raadsbesluit gewijzigd vastgesteld.
<b>Initiatiefrecht</b>	Met het recht van initiatief kunnen raadsleden eigen voorstellen voor nieuw beleid of aanpassing van een verordening indienen. Een initiatiefvoorstel is een vorm van actieve kaderstelling. Elk raadslid kan zelf een initiatiefvoorstel indienen bij de raad en zo een opdracht aan het college geven (bijvoorbeeld voor nieuw beleid of wijziging van een verordening), mits een meerderheid van de raad dit steunt.
<b>Recht van interpellatie</b>	Met het recht van interpellatie kan een raadslid een verzoek indienen om het college te bevragen over een onderwerp dat niet op de agenda staat, bijvoorbeeld om een essentieel actueel politiek punt aan de orde te stellen en daarover een collegelid te bevragen. Elk individueel raadslid kan verzoeken om een interpellatie, maar de raad als geheel bepaalt of hij de interpellatie toestaat. De raad moet nadere regels stellen over de uitwerking; de meeste gemeenten stellen die nadere regels in het reglement van orde voor de raadsvergaderingen.
<b>Vragenrecht (i.c.m. inlichtingenplicht college)</b>	De raad heeft het recht om aan het college mondelinge of schriftelijke vragen te stellen, voor zover het de eigen bevoegdheden van het college betreft. De raad bepaalt zelf hoe het vragenrecht verder wordt uitgewerkt en kan afspraken daarover vastleggen in het reglement van orde. De aangescherpte inlichtingenplicht van het college staat in direct verband met zijn verantwoordingsplicht aan de raad.

<b>Inlichtingen- plicht college</b>	<p>De inlichtingenplicht van het college is complementair aan het vragenrecht van de raad. De raad heeft het recht om meer achtergrondinformatie over een onderwerp op te vragen bij het college. Het college moet niet alleen inlichtingen verstrekken op verzoek van een raadslid (passieve informatieplicht), maar ook uit zichzelf moet het college alle inlichtingen verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (actieve informatieplicht). Raad en college moeten samen concreet invulling geven aan de inlichtingenplicht en besluiten op welke manier zij de informatievoorziening voor de raad vormgeven.</p>
<b>Recht op ambtelijke bijstand</b>	<p>Zowel de raad in zijn geheel, als elk individueel raadslid heeft recht op ambtelijke bijstand. Nadere uitwerking hiervan is het recht op fractieondersteuning. De raad moet beide rechten nader uitwerken in een verordening. Randvoorwaarde is wel dat de ambtelijke bijstand in de praktijk ook echt beschikbaar is. Dat wil zeggen dat er capaciteit voor wordt vrijgemaakt. De raad kan in de begroting capaciteit hiervoor creëren en voor inhuur van (contra-)expertise en fractieondersteuning.</p>
<b>Recht van onderzoek</b>	<p>Een belangrijk controle-instrument van de raad is het recht op onderzoek. Op voorstel van één of meerdere raadsleden kan de raad een onderzoek naar het door het college gevoerde beleid instellen. Dat kan op verschillende manieren: door een extern bureau, een onafhankelijke commissie of via een raadsonderzoek. Bij het instellen van een raadsonderzoek is een meerderheid van de raad vereist. Uit eigen gelederen stelt de raad een onderzoekscommissie samen met een voorzitter en een vicevoorzitter. Vervolgens worden er hoorzittingen georganiseerd, waar de commissie getuigen en specialisten in het openbaar verhoort. Zo nodig gebeurt dat onder ede. Ook worden betrokkenen en specialisten opgeroepen schriftelijk te reageren. Op basis van een eindverslag met de uitkomsten van het onderzoek, beslist de raad wat de consequenties van het onderzoek zijn. Het raadsonderzoek is een 'zwaar' instrument, vanwege de arbeidsintensiteit, de consequenties voor de betrokkenen en de mogelijke politieke gevolgen. De raad kan ook besluiten een lichter onderzoek in te stellen (zonder de verplichting tot medewerking) of een verzoek om onderzoek te doen aan de lokale rekenkamer(funcitie) of het college. De gemeentewet schrijft bovendien nog drie andere soorten van onderzoek voor, die de raad kan gebruiken bij zijn controlerende taak: de aangescherpte accountantscontrole (artikel 213 gemeentewet), de onderzoeken ex artikel 213a gemeentewet en rekenkameronderzoeken (ex artikel 182).</p>

**Rekenkamer  
(functie)**

Alle Nederlandse gemeenten moeten met ingang van 1 januari 2006 een rekenkamerfunctie hebben. Dat wil zeggen een (onafhankelijke) rekenkamer of rekenkamercommissie. De lokale rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur. Om enige afstemming te verzekeren regelt artikel 213a van de gemeentewet dat het college de rekenkamer tijdig op de hoogte stelt van haar onderzoeksplannen en –resultaten.

## 9. Bronvermeldingen.

- Essay ‘De gemeenteraad en sturen in een netwerk’, Raadslid. Nu, maart 2015.
- Essay bestuurders tegenspreken noodzakelijk. Verklaring voor de val van bestuurders en de betekenis van gebrek aan tegengeluiden daarbij. Arno F.A. Korsten, 14 jan. 2015.
- Eindrapport kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad Echt Susteren, rekenkamercommissie Echt Susteren, oktober 2014.
- Naar een raadsgerichte begroting, Timon van Zessen, in Bank en Gemeenten juli/augustus 2014.
- Wie controleert de financiën?, Peter van Noppen, in Bank en Gemeenten maart / april 2014.
- De meerwaarde van lokale rekenkamers, Klaartje Peters en Peter Castenmiller, TPC, 16 maart 2014.
- Recht voor de raad, het primaat van de raad, VNG, 2014.
- Raadgever rollen en instrumenten, VNG, 2014.
- Geïnformeerd vertrouwen, Timon van Zessen, in Bank en Gemeenten september / oktober 2013.
- Blog Controletoentje, Klaartje Peters, 2013.
- Planning en control voor raadsleden: de psychologie achter prestaties, processen en cijfers, Timon van Zessen, in tijdschrift Controlling december 2012.
- Handboek wet revitalisering generiek toezicht, ministerie van BZK, september 2012.
- De Merelstraat: Controleren als liefhebberij. Waarom raadsleden zo graag controleren, waarom dat zo belangrijk is en hoe het nog iets beter kan. Marcel van Dam. Verschenen in Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012, september 2012.
- Wie bestuurt de gemeente, Prodemos, mei 2012.
- ‘U kan me nog meer vertellen’. Het risico van onvolledige raadsvoorstellen voor besluiten van de raad, rekenkamer Lelystad, 2012.
- Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, ministerie van Binnenlandse Zaken / Berenschot, 12 mei 2011.
- Hoe raadsleden effectiever kunnen optreden, Timon van Zessen, in Bank & Gemeenten, maart/april 2011.
- ‘Hoe vertellen we het de kamer?’ van Guido Enthoven, 2011.
- Maak werk van politieke control, Timon van Zessen, in Bank en Gemeenten juli / augustus 2010.
- Collegeonderzoeken ex artikel 213a gemeentewet, rekenkamer Lelystad, oktober 2009.

