

Raad en hulptroepen

*Hefbomen ter versterking van de
controleerende taak van de gemeenteraad*

Jorgen Schram

Mark van Twist

Martijn van der Steen

 **RAADSLID.NU**
NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RAADSLEDEN

NSOB

Raad en hulptroepen

*Hefbomen ter versterking van de
controleerende taak van de gemeenteraad*

Jorgen Schram

Mark van Twist

Martijn van der Steen

2017

 **RAADSLID.NU**
NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RAADSLEDEN

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Over de auteurs

drs. Jorgen Schram is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Martijn van der Steen is bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inhoudsopgave

1	Inleiding: de controlerende taak onder druk	4
	a Raadswerk in beweging	4
	b Moeilijk werk	5
	c Hefbomen voor krachtige controle	6
	d Verkenning: hulptroepen voor controlerende raadsleden	7
	e Opzet verkenning	7
2	Hulptroepen als hefboomen	9
	a Hulptroepen als ambivalent beeld	9
	b Hulptroepen als handelingspraktijk	11
3	Onbekend maakt onbemind: een zoektocht naar hulptroepen	14
	a Van vooral procesmatige naar meer inhoudelijke ondersteuning	15
	b Bekende en onbekende hulptroepen	19
	c Maatschappelijke effecten in beeld	22
4	Raad, college, hulptroepen: een gespannen verhouding	24
	a Raad en hulptroepen	25
	b College en hulptroepen	28
	c Raad en college	29
5	Handelingsopties voor hulptroepen	32
6	Conclusie	39
	a Grote trends en de kracht van de kleine beweging	39
	b Hulptroepen vanzelfsprekend maken	41
	c Vernieuwing van binnenuit	44
	Bronnen	46
	Eindnoten	49

I Inleiding: de controlerende taak onder druk

'Raadsleden hebben steeds meer moeite om hun werk goed te doen. Met name de controlerende taak schiet daarbij ernstig te kort'. Met deze boodschap opent het achtuurjournaal in november 2015 de uitzending. Een enquête van Nieuwsuur en Raadslid.nu laat zien dat de helft van de raadsleden niet goed toekomt aan de controlerende taak¹. Dat gaat in het bijzonder om de controlerende taken rond de decentralisaties. Raadsleden moeten controleren of het gemeentelijk beleid werkt en of en hoe het zorggeld lokaal wordt besteed. In de praktijk komt het merendeel van de raadsleden hier amper aan toe. Ze geven aan dat het hen aan tijd en kennis ontbreekt. Raadsleden worstelen zich door stapels dikke dossiers, maar veel kwesties zijn moeilijk te doorgronden. Ondertussen gaan beleid en uitvoering door en nemen de Colleges van B&W beslissingen. Ondanks goede bedoelingen is het de vraag of raadsleden nog voldoende controle hebben.

a. Raadswerk in beweging

De worsteling van raadsleden met de decentralisaties is kenmerkend voor de staat van het raadswerk. Het kost tijd, vraagt energie, vereist kennis en het gaat om steeds lastigere kwesties. En dat alles moet gebeuren vanuit onveranderde capaciteit. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) publiceert in april 2016 een advies onder de veelzeggende titel '15,9 uur'. Dat is het gemiddelde aantal uur dat raadsleden per week aan raadswerkzaamheden besteden. Een aantal dat niet direct tot gefronste wenkbrauwen leidt, het wijkt immers weinig af van eerdere jaren. De activiteiten die binnen dat tijdsbestek verricht worden zijn wel echt anders. En de verantwoordelijkheden die er op tafel liggen ook. De Rob beschrijft de spagaat waar raadsleden zich in bevinden. De tijd voor raadswerk is schaars, terwijl de taken steeds omvangrijker worden. De werkdruk loopt op. Daar komt bij dat veel kwesties ook inhoudelijk nieuw zijn en intensieve aandacht vergen. Raadsleden moeten meer met hetzelfde doen. ***De controlerende taak staat onder druk. Niet constitutioneel of politiek, maar praktisch: meer en moeilijker werk, uit te voeren met gelijke tijd en capaciteit.***

Ook de maatschappelijke verwachtingen over het raadswerk zijn de afgelopen jaren toegenomen. De delegatie van rijkstaken, privatisering en de roep om meer participatie leiden er toe dat er hogere verwachtingen ten aanzien van het lokaal bestuur zijn. De buitenwereld verwacht meer van raadsleden. Zo neemt de aandacht voor verantwoording en borging van overheidsoptreden toe (Schillemans et al., 2012). Burgers willen zicht op overheidsprestaties en kijken daarvoor ook naar raadsleden. Zeker op lokaal niveau hebben besluiten vaak direct zichtbare gevolgen voor bewoners. Dat leidt nogal eens tot maatschappelijke discussie en kritiek op raadsleden. Gemeenteraden komen rond incidenten als bij DuPont in Dordrecht en met de vestiging van asielzoekers nadrukkelijk in het brandpunt van de discussie te staan. Ze worden daarbij vanuit hun controlerende taak aangesproken, maar met een bijgaande emotionele heftigheid die formele verantwoordelijkheid een heel andere lading geeft. **Ook hier staat het raadswerk onder druk. Niet formeel of juridisch, maar emotioneel en maatschappelijk.**

b. Moeilijk werk

Raadsleden geven ook – heel eerlijk – aan dat ze het controlerende werk vaak het minst leuk aan hun rol vinden. Het is vaak saai en heeft een hoog gehalte ‘papierwerk’. De volksvertegenwoordigende rol ligt veel dichterbij de passie van de meeste raadsleden (onder meer Beens e.a. 2015). **De controlerende rol spreekt minder aan. Niemand ontkent het grote belang ervan, maar leuk vinden men het niet.** Raadsleden houden zich liever bezig met visieontwikkeling en het tot stand brengen van beleid, en met het concreet in gesprek gaan met de mensen die ze vertegenwoordigen, dan dat zij toezien op de uitvoering van afspraken. Voor het merendeel van de raadsleden geldt dat controle voelt als een verplichting, of zelfs ‘corvee’ (Van Ostaaijen, 2016). Het is belangrijk en het moet, anders wordt het een puinhoop, maar niemand doet het écht graag. Het uitoefenen van controle voelt voor veel raadsleden – hoe nuttig ook – vooral als een taak waar weinig eer aan is te behalen. Dus worden er beurten uitgedeeld, die raadsleden manhaftig op zich nemen en naar eer en geweten uitvoeren. Om vervolgens het werk te gaan doen waarvoor ze in de raad zijn gegaan. In zekere zin is het begrijpelijk dat raadsleden vooral plezier halen uit de volksvertegenwoordigende rol en niet zozeer uit het uitoefenen van controle. Ze zijn de politiek ingegaan om hun electoraat te vertegenwoordigen en dat komt niet direct en zichtbaar tot uitdrukking in het toezien op beleid. Beredeneerd vanuit het systeem van lokale checks-and-balances is het tegelijk ook treurig én zorgwekkend dat de zo belangrijke rol die raadsleden daarin vervullen daar ten koste van gaat en op termijn zelfs het democratisch stelsel als geheel kan ondermijnen.

Los van zin of tijd vereist controle ook een specifiek soort kennis en capaciteit. Het is specifiek werk, niet iedereen is er vanzelf goed in. **Het vereist precisie en geconcentreerde aandacht. Cruciale foutjes zitten in de details, letterlijk achter de komma.** Ze zijn niet op de voorpagina te vinden, maar vereisen analyse van bijlage 3. Pas als tabel 5 en schema 4 naast elkaar komen te liggen is te zien wat er mist. Dat vereist een bepaald soort inzet – niet alleen tijd, maar ook een specifiek soort besteding van die tijd. Je hebt er ook een bepaald soort houding en misschien wel karakter voor nodig. Daar komt bij dat het soort onderwerpen vaak heel specifiek en ‘technisch’ is. Controle vereist dan een zekere basiskennis van het onderwerp, en vaak veel meer dan dat. Het gaat vaak om ingewikkelde financiële constructies. Om die te begrijpen is specialistische kennis nodig. De controlerende taak legt zwaar beslag op schaarse middelen.

c. *Hefbomen voor krachtige controle*

Het voorgaande wijst tegelijkertijd op het belang van een goed functionerende controlerende taak én de toenemende moeilijkheid er van. Inzichten uit eerdere onderzoeken, onder andere het aangehaalde onderzoek van de Rob en Raadslid.Nu, suggereren dat verdieping van de lokale controlefunctie nuttig en nodig is. In een tijd waarin grote en maatschappelijk zeer betekenisvolle taken bij gemeenten liggen, moet op lokaal niveau gedegen controle plaatsvinden. Het eerst aangewezen orgaan daarvoor is de raad – en dus de raadsleden. **De controlerende rol is belangrijker én lastiger dan ooit.**

Raadsleden voeren hun toegenomen taken uit met gelijk gebleven middelen. Het is en blijft amateurisme, in de letterlijke zin van het woord. Raadsleden zijn professionele leken, geen ‘professionals’. Waar colleges beschikken over professionele ambtelijke ondersteuning doen raadsleden het zelf. Raadslid is een echte ‘lekenbaan’ (Loots et al, 2010) en dat is ook zo bedoeld. Raadsleden zijn gekozen burgers, een vertegenwoordiging uit ons midden, die in de praktijk hun avonden en weekeinden besteden aan hun gemeente. **De raad bestaat uit professionele amateurs.** Dat roept de vraag op of de professionele amateurs niet in enige mate versterking nodig hebben. Niet door hun rol principieel te veranderen, of de controlerende taak formeel te wijzigen, maar door raadsleden op andere wijze te ondersteunen. Niet de 15,9 uur hoeft hierdoor te veranderen, wel de **hefboomwerking die deze heeft voor krachtige controle. De hefboomen zijn wat we hier als hulptroepen benoemen.** Geen nieuwe organisaties of andere bevoegdheden, maar strategisch in te zetten capaciteit die raadsleden kunnen ontsluiten om hun tijd en capaciteit met groter effect te benutten.

d. *Verkenning: hulptroepen voor controlerende raadsleden*

Terwijl raadsleden woekeren met hun tijd en inzet zijn er elders interessante ontwikkelingen te zien. Allerlei partijen bemoeien zich actief met het publieke domein. Betrokken burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven roeren zich. Niet door middel van protest, maar door zelf in beweging te komen. In de netwerksamenleving komen ook op het terrein van controle en verantwoording veel initiatieven los. Dat biedt kansen voor raadsleden. Kan maatschappelijke energie aan het traditionele raadswerk – ook het controlerende – verbonden worden? Dat kan door het fundamenteel vernieuwen van de democratische inrichting (WRR, 2012), maar misschien ook door praktische verbinding van initiatieven met concreet raadswerk. Geen herinrichting van instituties, maar ‘gewoon’ kijken of burgers kunnen en willen helpen. Niet de Kieswet aanpassen, maar een platform van actieve burgers benutten voor het controlerende werk. Zo is er veel mogelijk, ook binnen de bestaande randen van het bestuurlijk stelsel en de inrichting van de lokale democratie. Ook de VNG benoemt die lijn in zijn jaarbericht 2016, *‘Maatwerk-democratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie’*. Een belangrijke aanbeveling is hier dat raadsleden meer ondersteuning verdienen: *‘Er zijn veel raadsleden, maar er is in verhouding té weinig ondersteuning.’* Tegelijkertijd is het dus de vraag wat voor soort ondersteuning dat zou moeten zijn.

Op die vraag gaan we in onze verkenning nader in. Hoe kunnen ‘anderen’ raadsleden als een soort van **hulptroepen** ondersteunen bij de uitoefening van de controlerende functie, zodat ze een **hefboom** vormen voor de inzet die raadsleden voor controle en verantwoording plegen.

e. *Opzet verkenning*

In deze verkenning gaan we op zoek naar de mogelijkheden voor raadsleden om zich te laten ondersteunen bij het uitoefenen van de controlerende taak. Belangrijk onderdeel van die zoektocht vormt de afbakening van deze vorm van ondersteuning, die wij omschrijven als ‘hulptroepen’. Op basis van een literatuurstudie en deskresearch hebben wij in samenwerking met Raadslid. NU een vragenlijst ontworpen, bestaande uit open en gesloten vragen. Welke partijen kunnen als hulptrouep dienen? In hoeverre maken raadsleden hier al gebruik van? Op grond van welke motieven? En wat zijn de mogelijkheden op dit vlak in de toekomst?

De vragenlijst is in de periode december 2016 en januari 2017 uitgezet onder 8.249 raadsleden. In totaal is de vragenlijst door 1.259 raadsleden ingevuld. Dit is een response van 15,3 procent. De response op de vragenlijst is met de

populatie vergeleken op de punten: geslacht, politieke partij, aantal zetels in de gemeenteraad, verhouding coalitie-oppositie, provinciale spreiding, gemeentegrootte en urbanisatiegraad. Op al deze punten vormt de response een nette afspiegeling van de werkelijkheid. De vragenlijst geeft daarmee een representatief beeld van de zienswijze van raadsleden in Nederland op dit thema.

De resultaten van deze vragenlijst hebben de basis gevormd voor ontmoetingen en interactie met betrokken partijen, waaronder raadsleden, leden rekenkamercommissies, accountants, journalisten en kennisinstituten. Deze methode van onderzoek, genaamd de 'survey feedback methode', neemt een vragenlijst die wordt afgenomen als vertrekpunt om vervolgens de resultaten van die vragenlijst te benutten voor bijeenkomst(en) om inzichten hieruit met de directbetrokkenen te bespreken voor duiding en om te leren, en zo het proces weer verder te brengen.

Op basis van de inzichten uit deze ontmoetingen plaatsen we de hulptroepen van de raad in breder perspectief. Vervolgens zoomen we in op de afwegingen van raadsleden bij het inschakelen van andere partijen bij de uitoefening van de controlerende taak. Tenslotte zetten we enkele ontwerpprincipes op een rij waarin hulptroepen een bijdrage kunnen leveren aan de controlerende taak van de raad en daarmee het democratisch stelsel als geheel.

2 Hulptroepen als hefboomen

a. *Hulptroepen als ambivalent beeld*

Hulptroepen. Het is een term die sympathiek klinkt. Wie is er tegen een helpende hand? Als anderen raadsleden kunnen ondersteunen en de publieke controle kunnen versterken, wat kan er dan mis zijn? Er is een behoefte aan ondersteuning, daarover lijkt weinig twijfel te bestaan.

Maar de term hulptroepen roept ook vragen op. Een ‘hulpvraag’ om dat woord dan ook maar te gebruiken, kan ook wijzen op een gebrek of tekort bij de hulpbehoevende partij: ‘waarom kunnen raadsleden het niet gewoon zelf?’ Misschien wijst de hulpvraag van de raadsleden wel op een leemte in de huidige inrichting van het systeem. Dan zijn er geen hulptroepen maar systeemwijzigingen nodig. Of misschien wel ‘betere raadsleden’: zonder hulp van andere partijen zijn raadsleden klaarblijkelijk niet in staat om de functie van lokale waakhond te vervullen, zou je zomaar kunnen concluderen uit de onderliggende hulpvraag. Daarnaast is er een principieel bezwaar van subjectiviteit bij de inzet van partijen ‘van buiten’, zonder formele positie in het systeem van controle. Wat zijn hun belangen en voorkeuren? **Helpen is goed, maar niet altijd belangeloos. Dat het mogelijk niets kost betekent niet dat het gratis is. En dat het goedbedoeld is, betekent niet dat het ook onschuldig is.** Ook hulptroepen kunnen belangen hebben, soms zelfs heel nadrukkelijk. Zo zorgt een hulpvraag ook voor restschuld. De partij die vraagt staat in het krijt bij degene die hulp verleent. Die schuld moet op enig moment worden ingelost.. Hierdoor kunnen afhankelijkheidsrelaties ontstaan. Het principe van hulp klinkt goed, maar het is niet onomstreden. Het kan antwoorden bieden voor knellende problemen van raadsleden, maar het roept ook nieuwe vragen op.

Herkomst van het begrip ‘hulptroepen’

De term hulptroepen is afkomstig van het Franse woord ‘troupes auxiliaires’ en is afgeleid van het Latijnse woord ‘auxilia’. Dat verwijst naar hulptroepen ten tijde van het Romeinse keizerrijk. De hulptroepen vormden een belangrijk onderdeel van het Romeinse leger, maar behoorden niet tot de bekende legioenstructuur. Legioenen bestonden uit soldaten met Romeins burgerrecht, hulptroepen niet. Vaak behoorden ze ook niet behoorden tot de Romeinse-volkeren. De West-Germaanse Bataven waren bijvoorbeeld hofleverancier van hulptroepen aan het Romeinse leger en als zodanig ook gewaardeerd. Hulptroepen vervulden verschillende functies. Vaak werden

ze ingezet als extra mankracht aan het oorlogsfront. Daarnaast verleenden ze logistieke hulp bij de bevoorrading, hielpen ze bij het inwinnen van informatie of legden ze nieuwe contacten in bezette gebieden. Over de rol en betekenis van de inzet van hulptroepen in het Romeinse leger is de nodige discussie. Zeker in de latere periode van het Rijk vormden ze in de randen van het Romeinse Rijk een onmisbaar element van het leger en de omliggende logistiek. De functionele betekenis was groot. Tegelijkertijd ging hun inzet ook gepaard met discussie over verlies van identiteit en kwesties van loyaliteit. Inzet van hulptroepen kan nieuwe kracht geven, maar ook een signaal zijn van intern verval en uitdunning en overbelasting van de eigen capaciteit. Dan zijn hulptroepen het voorportaal van de instorting, die het verval niet voorkomen maar slechts vertragen. Die dubbelzinnigheid blijft rondom het fenomeen hulptroepen hangen.

Inmiddels dient de term hulptroepen vooral als *metafoor* voor de hulp van derden. Het gaat niet zozeer om het rekruteren van lokale aanvullende inzet, maar om een begrip dat staat voor het fenomeen dat het op gepaste tijden mogelijk of nodig is om buiten de bestaande kaders te kijken voor extra inzet. Hulptroepen is dan ook geen afgebakende categorie ‘inzet’, zoals in het Romeinse leger, maar een breed spectrum van mogelijke ondersteuning. Dat kan gaan om te helpen om wat al goed gaat nog beter te doen, maar ook om het werkelijk inspringen bij situaties die de organisatie anders zelf écht niet goed krijgt. Soms komen hulptroepen echt als ‘troubleshooters’ binnen, maar het kan ook gaan om veel lichtere en werkelijk aanvullende ondersteuning. Het kan gaan om tijdelijke inzet, gericht op één specifieke opgave die er op een bepaald moment ligt. Het kan ook gaan om terugkerende en bijna systematische inzet voor activiteiten die continu aan de orde zijn of periodiek terugkeren. Hulptroepen zijn dan geen tijdelijke passanten die even ‘invliegen’ en dan weer vertrekken, maar kunnen langdurige of structurele relaties aangaan met het reguliere systeem.

We maken een globaal onderscheid tussen vier soorten ondersteuning van raadsleden door hulptroepen:

1. Allereerst kunnen hulptroepen als een ‘*capaciteitsfunctie*’ werken. Extra handen die helpen bij het voorbereiden van de controlerende taak van de raadsleden. Idee van vele handen maken licht werk. Denk aan fractie-ondersteuning vanuit de eigen politieke achterban, door burgerraadsleden of inhuur van arbeidskrachten.
2. Ten tweede is er de ‘*deskundigheidsfunctie*’. Hulptroepen ondersteunen raadsleden met raad, waardoor raadsleden een betere/slimmere beslissing

kunnen nemen. Deze vorm van hulp is bedoeld om een zekere kennislacune op te vullen. Ze leveren als het ware de munitie om in de raadsvergadering het college stevig aan de tand te kunnen voelen. Denk aan hulp in de vorm van adviesrapporten van kennisinstellingen.

3. Ten derde is er de ‘*inspiratiefunctie*’. De hulptroepen bieden raadsleden nieuwe, verfrissende inzichten. In tegenstelling tot de deskundigheidsfunctie beogen hulptroepen raadsleden niet alleen van ondersteuning te voorzien zodat zij tot betere oplossingen komen, maar proberen (vooral ook) het uitoefenen van de controlerende taak *leuk*er te maken. Bij deze vorm van ondersteuning gaat het vaak ook om het beleggen van sessies om raadsleden te inspireren en van nieuwe ideeën te voorzien, bijvoorbeeld door te sparren of ‘out-of-the box’ te denken. Denk aan hulptroepen die een ‘hackaton’ beleggen en door middel van big data-analyse komen tot nieuwe inzichten.
4. In de vierde categorie hulp gaat het om een ‘*informatiefunctie*’. De hulptroepen leveren belevingsinformatie over hoe beleid uitwerkt in de praktijk: hoe *ervaren* inwoners, hulpbehoevenden, cliënten door de gemeente geleverde diensten. Waar het bij de deskundigheidsfunctie specifiek gaat om een kennislacune op te vullen, speelt hier veel meer de vraag hoe je in beeld krijgt hoe beleid doorwerkt in de praktijk. Deze vorm van ondersteuning richt zich op wat vaak ook als ‘*terug naar de bedoeling*’ wordt omschreven. Denk aan burgerfora en cliëntenraden die raadsleden van ervarings- en belevingsinformatie voorzien.

Reflectievragen 1:

- *Op welke hulptroepen doet u een beroep?*
- *Waarom schakelt u juist deze hulptroepen in?*
- *Wat moeten deze hulptroepen volgens u bijdragen?*

b. *Hulptroepen als handelingspraktijk*

Hulptroepen als ondersteuning bij de controlerende taak klinkt als een nieuwe en ook ingrijpende ontwikkeling. Toch spelen hulptroepen in bijvoorbeeld de auditliteratuur en praktijk al langer een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om *external auditors*: partijen van buiten de eigen organisatie, die een bijdrage leveren aan het interne systeem van controle (Van Twist et al, 2013). Dat kunnen heel verschillende partijen zijn. Variërend van accountants, rekenkamers en raadsleden tot aan zelfs inwoners in de vorm van *burgeraudits* (Schram et al, 2016).

Binnen een van de meest bekende modellen in de auditwereld, het *Three Lines of Defence-model*, vormen de hulptroepen de buitenste laag van de audit². Ze toetsen en controleren beleid om zo de organisatie te verdedigen tegen mogelijk onheil (Driessen en Molenkamp, 2008). Het model beoogt door de inzet van verschillende controlelagen zekerheden in te bouwen in een organisatie. De verschillende lagen zorgen gezamenlijk voor een goedwerkend systeem van checks & balances. Idee is dat, op het moment dat een van deze lagen niet goed werkt, de volgende lagen als rugdekking fungeren. Naarmate je van buiten meer richting de kern komt, verscherpt de controle en is het lastiger om de opgeworpen barrières te omzeilen. Het controlesysteem werkt als een filter. In de buitenste laag vindt meer algemene controle op hoofdlijnen plaats, terwijl in de binnenste lagen de controle specifiek en gedetailleerder is. De verschillende lagen filteren gezamenlijk alle mogelijke onzuiverheden uit het systeem. Door het bestaan van meerdere lagen ontstaat één goed werkend systeem.

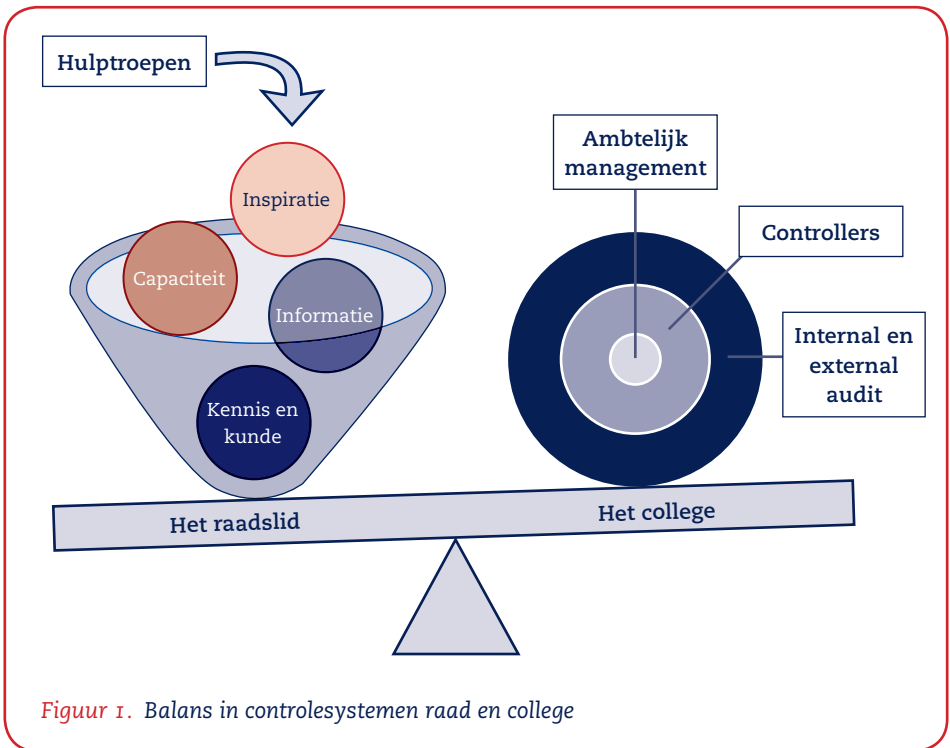
Het beeld van de ringen die los van elkaar staan, maar in gezamenlijkheid voor goede controle zorgen is ook toepasbaar op de controlepraktijk van de gemeente. In dit model vormt de raad de kern, omdat het nu gaat om het publieke controle- en verantwoordingssysteem. De raad is daar als democratisch gekozen orgaan primair verantwoordelijk voor. Dit betekent echter niet dat de raad alleen staat. Net als in het eerste model zijn er andere partijen die de verschillende lagen van de publieke controle vormen. Hier is een onderscheid te maken naar hulptroepen die dichtbij de raad staan en hulptroepen waar enige afstand merkbaar is.

De eerste categorie hulptroepen, die dichtbij de raad staan, zijn te omschrijven als externe hulptroepen. Hier duiden we de hulptroepen mee die niet (direct) gelieerd zijn aan het college, zoals de rekenkamer(commis­sie), journalisten, participatieraden en burgers. Onder de interne hulptroepen verstaan we partijen die in enige verbinding staan met het college, zoals het ambtelijk apparaat. In theorie kunnen deze hulptroepen vanwege afhankelijkheidsrelatie met het college de controlerende taak van de raad ondermijnen. Ze vormen weliswaar waardevolle (technische) input voor het uitoefenen van de controlerende taak, maar staan wel op grote afstand van de raad.

Beredeneerd vanuit het oogpunt van het college is de ondersteuning van het gemeentelijke controlesysteem opgebouwd volgens het idee van 'three lines of defense'. Het ambtelijk management vormt als dagelijks bestuur de binnenste ring die zelf verantwoordelijkheid heeft over de organisatie. De tweede of

middelste ring is de controller die het controlesysteem nakijkt voor de manager. De buitenste ring bestaat uit de internal auditor die voor het dagelijks bestuur toetsend onderzoek uitvoert of alle systemen wel op orde zijn en de external auditor die *assurance* moet geven voor maatschappelijk verkeer. De raadsleden daarentegen richten zich vanuit hun controlerende taak juist op het college en het ambtelijk apparaat. Een ander perspectief.

Raadsleden moeten het bij de controlerende taak veelal alleen doen. Ze boksen op tegen een professionele organisatie. Hulptroepen kunnen vanuit de verschillende vormen van ondersteuning (capaciteit, deskundigheid, informatie en inspiratie) werken als een soort van hefboom voor de inzet van raadsleden. Alleen is het hard werken, maar met ondersteuning gaat het al veel makkelijker. De hulptroepen bieden als het ware *tegenwicht* aan de professionele ambtelijke ondersteuning van het college. Ze vullen als het ware het mandje van het raadslid aan met deskundigheid, informatie, capaciteit en/of inspiratie. Specifieke ondersteuning, daar waar op dat moment behoefte is aan een bepaalde vorm van ondersteuning. Niet om het college te overschaduwen, maar om een *balans* te zoeken in het systeem van publieke controle en verantwoording – zie **figuur 1**.



Figuur 1. Balans in controlesystemen raad en college

3 **Onbekend maakt onbemind: een zoektocht naar hulptroepen**

Medio maart 2017 organiseert de gemeenteraad van De Ronde Venen de ‘Dag van de Zorgvrager’. Het is de derde keer dat de gemeenteraad de bijeenkomst organiseert. Centraal tijdens deze dag staat de vraag wat de staat van de zorg is in de gemeente. Raadsleden gaan daarbij in gesprek met zorgbehoevenden om te horen wat zij van de zorg vinden en de hulp die ze krijgen. Niet in de vorm van een debat, maar om te luisteren naar de ervaringen van de mensen. Sinds de invoering van de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 is de gemeente begonnen met het organiseren van deze bijeenkomst om op die manier te horen wat er goed gaat, wat er beter kan en wat mogelijke vernieuwingen zijn. De gemeenteraad vindt het belangrijk om van hulpbehoevenden zelf te horen waar beleid en praktijk met elkaar op gespannen voet staan. Op papier kan de zorg prima werken, en juridisch kan het heel goed kloppen, maar dat betekent niet dat cliënten ook werkelijk goede en passende zorg ervaren. Dat is informatie die wezenlijk kan zijn voor de controle door de raad, maar die niet vanzelf via de bestaande informatiesystemen bij raadsleden komt. Door een speciaal soort bijeenkomsten te organiseren ontstaat een cruciaal aanvullend informatiekanaal voor raadsleden om hun controlerende taak goed uit te voeren.

Raadsleden zijn vanuit hun aard nieuwsgierig. Ze zijn continu op zoek naar informatie die kan helpen om hun controlerende rol, zo goed mogelijk uit te oefenen. Hiervoor ontplooiën ze tal van activiteiten. Individueel, samen met de fractie, in speciale commissies of als gezamenlijke raadsbijeenkomsten. De lijst met voorbeelden is lang. Variërend van rondetafelgesprekken met burgers tot aan verrijkingsdagen met kennisinstellingen en praktijkbezoeken aan maatschappelijke instellingen. Het zijn allemaal vormen om andere partijen te betrekken bij het uitoefenen van de controlerende taak. Soms in een meer georganiseerde setting om specifieke informatie op te halen die noodzakelijk is om de controle naar behoren uit te kunnen oefenen. Denk aan de accountantscommissie van de raad die periodiek met de externe accountant overlegt. Soms in een vrijere vorm en vanuit een zekere nieuwsgierigheid. Denk aan raadsleden die onderweg in de trein of thuis op de bank rapporten en studies lezen.

In dit hoofdstuk doen we verslag van de resultaten van de vragenlijst, ingevuld door 1.259 raadsleden. We zoomen in op de vraag hoe raadsleden aankijken tegen de inzet van hulptroepen en wat hun ervaringen zijn in de praktijk. Zijn raadsleden zich bewust van de mogelijkheden die partijen op dit vlak te bieden hebben? Wie achten zij verantwoordelijk voor het onder de aandacht brengen hiervan? Bij wat voor soort vraagstukken is ondersteuning gewenst? Aan welke vorm van informatie hebben zij behoefte bij het uitoefenen van hun controlerende taak? Welke partijen schakelen raadsleden daarbij in? En welke partijen zouden zij in de toekomst in dat kader meer willen betrekken?

a. Van vooral procesmatige naar meer inhoudelijke ondersteuning

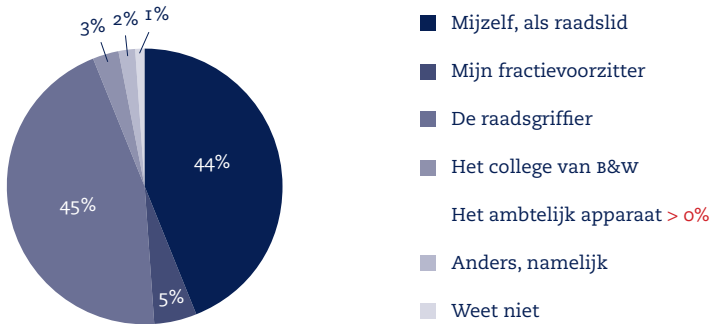
Raadsleden zijn overwegend goed op de hoogte van de mogelijkheden die hulptroepen kunnen bieden. Uit de vragenlijst blijkt dat zij zich zeer (46%) tot redelijk (44%) bewust zijn van de mogelijkheden op dit vlak. Slechts een klein deel van de raadsleden geeft aan hier nauwelijks (10%) of niet (1%) mee bezig te zijn – zie **figuur 2**. Uit de toelichtingen blijkt dat de raadsleden die aangeven zich weinig met de mogelijkheden van hulptroepen bezig te houden, onbewust al wel gebruik maken van informatie van derden. Het gaat dan met name om informatie die vrij beschikbaar is, dan wel wordt aangeboden. De raadsleden maken daarbij een onderscheid in informatie waar ze zelf actief naar op zoek moeten, door bijvoorbeeld mensen te spreken of op internet naar rapporten te speuren.



Figuur 2. Bewustzijn mogelijkheden hulptroepen (N=1259)

Het bewustzijn van de mogelijkheden die andere partijen kunnen bieden hangt sterk samen met de vraag wie raadsleden verantwoordelijk achten voor het onder de aandacht brengen hiervan – **figuur 3**. Raadsleden beschouwen

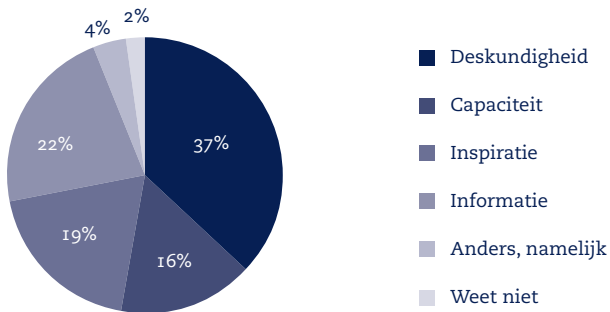
het primair als een gedeelde taak en verantwoordelijkheid van de raadsgriffier – sinds de invoering van het dualisme in 2002 heeft de raad een eigen griffier – (45%) en van zichzelf als raadslid (44%). Interessant is dat raadsleden aangeven dat de raadsgriffier hen vooral wijst op de *procesmatige* mogelijkheden voor ondersteuning, terwijl zij zichzelf verantwoordelijk houden voor het zoeken naar *inhoudelijke* ondersteuning. Een klein deel van de raadsleden geeft aan dat ook hun politieke achterban op dit vlak ondersteuning biedt (5%). Deze raadsleden maken allen deel uit van een landelijke partij, waar ook een grotere partijstructuur achter zit. De politieke achterban steunt raadsleden onder meer door (onderzoek)rapporten en trendverslagen te verspreiden. Tenslotte zijn er de hulptroepen zelf: partijen die actief raadsleden benaderen met informatie die relevant is of steun aanbieden zonder dat raadsleden hier expliciet om vragen.



Figuur 3. Verantwoordelijkheid onder de aandacht brengen (N=1228)

Er zijn diverse redenen waarom raadsleden gebruik willen maken van hulp-troepen bij het uitoefenen van de controlerende taak. Eerder is al opgemerkt dat een gebrek aan tijd en kennis op het eerste oog de voornaamste redenen lijken te zijn. De vragenlijst bevestigt dit beeld – zie **figuur 4**³. Het toevoegen van specifieke deskundigheid vormt voor raadsleden de belangrijkste reden voor het inschakelen van hulp-troepen (37%). In een context waarin niet alleen meer vraagstukken op het bord van de raadsleden liggen, maar ook specifieke deskundigheid vergen, is gedegen inhoudelijke ondersteuning wenselijk. Een gebrek aan tijd hangt sterk samen met de behoefte aan specifieke deskundigheid, zo blijkt ook uit de toelichtingen. Nu proberen raadsleden vaak zelf ingewikkelde materie onder de knie te krijgen, wat niet alleen lastig is maar ook veel tijd kost. Opvallend is dat raadsleden capaciteit wel belangrijk vin-

den (16%), maar extra handen niet per definitie als werkdrukverlagend ervaren. Alleen hulptroepen die iets extra's toevoegen, iets wat raadsleden zelf niet hebben verlichten de werkdruk. Daarnaast schakelen raadsleden hulp-troepen ook in ter inspiratie om vernieuwende en verfrissende inzichten toe te voegen (19%) en als praktijktoets door inzichten uit het veld op te halen (22%). Een redelijk evenwichtige verdeling. Tegelijkertijd is dit een huidige inschatting van raadsleden en daarmee niet per se ook de optimale verdeling, die raadsleden in de toekomst nodig hebben of mogen verwachten vanuit goed besef van *hefboomwerking*.



Figuur 4. Bewegredenen voor inschakelen hulptroepen (N=1057)

Ondersteuning van hulptroepen richt zich vaak op specifieke onderwerpen. Een viertal thema's springt in 't oog waar zij inhoudelijke ondersteuning behoeven: *veranderingen in wet- en regelgeving*, *financieel-economische arrangementen*, *regionale samenwerkingsverbanden* en *verhouding burger en overheid*.

- **Veranderingen in wet- en regelgeving**

De decentralisaties in het sociaal domein hebben veel vragen met zich meegebracht. Veel van deze vragen hebben een sterk formeel-juridisch karakter. Niet alle raadsleden hebben hier evenveel affiniteit mee. Op dit vlak is inhoudelijke ondersteuning erg wenselijk. Eenzelfde scenario lijkt zich nu ook te voltrekken bij de invoering van de Omgevingswet, waar ook veel nieuwe (en juridische) kennis vereist is. Bij de ondersteuning in veranderende wet- en regelgeving is er ook een andere beweging zichtbaar. Raadsleden zijn dan niet zozeer op zoek naar juridische kennis, maar willen veel meer weten hoe burgers en cliënten beleid *ervaren*. Debatten over de jeugdzorg gaan nu nog vaak over de vraag of iets strikt juridisch mag

en kan, zonder dat de beleving van de cliënt of de omgeving daarin mee wordt genomen. Uiteindelijk gaat het om de vraag of de jeugdige, voor wie het beleid bedoeld is, de zorg krijgt die hij of zij behoeft. Soms is het inschakelen van hulptroepen vanuit het formeel-juridisch perspectief niet zozeer een keuze. Vanuit wet- en regelgeving kan het immers ook een *verplichting* zijn om andere partijen te betrekken bij de controlerende taak. De raad en/of het college moet dan derden inschakelen. Denk aan de accountantscontrole van de jaarrekening.

- *Financieel-economische arrangementen*

Als raadslid moet je behoorlijk wat dossiers doorspitten. Bij de controlerende taak ligt daarbij vaak de focus op de financieel-economische paragraaf. Zeker in gemeenten waar, onder meer vanwege bezuinigingen, de gemeentelijke budgetten onder druk staan. Voor veel raadsleden geldt echter dat zij deze paragraaf niet zomaar doorgronden. Niet vanuit onwil, maar omdat het ontbreekt aan kennis en de tijd om deze kennis eigen te maken. Vaak gaat het immers om ingewikkelde financiële constructies die voor een gemiddeld raadslid niet te begrijpen zijn. De jaarrekening van de gemeente is een van de bekendste voorbeelden waar financiële kennis is vereist, maar denk ook aan de programmabegroting, grondexploitaties, aanbestedingen en grote bouwprojecten. Raadsleden *kunnen* het dan simpelweg niet alleen. Bij veel van deze vraagstukken gaat het niet zozeer om de getallen die op het eerste oog voorhanden zijn, maar juist om de cijfers die achter de gepresenteerde getallen liggen en niet direct zichtbaar zijn. Als je niet weet waar je naar moet kijken, is het zoeken lastig. Raadsleden hebben bij veel van dit soort vraagstukken een sterke *behoefte* aan ondersteuning. Specialisten die weten waar ze naar moeten kijken.

- *Regionale samenwerkingsverbanden*

Colleges (of individuele wethouders) acteren in toenemende mate in regionale netwerken die de gemeentegrens overstijgen. Raadsleden hebben het gevoel hierdoor de grip kwijt te raken op het handelen van het dagelijks bestuur. Want hoe kan je als raad de handelingen van een wethouder controleren als die in een bovenlokaal netwerk tot stand komen? Zolang het geen nadelige gevolgen heeft voor de gemeente zal de raad minder kritisch zijn. Wanneer het college het regionaal belang boven het lokaal belang stelt, kunnen er ingewikkelde situaties ontstaan. Moeten raadsleden 'dan maar' afgaan op het woord van de wethouder? Of kunnen raadsleden daar zelf wat aan doen? Interessant in dat kader is een publicatie van De Greef & Stolk (2015) waarin zij een handreiking doen aan raadsleden en griffiers

om meer grip op dit thema te krijgen. Want, zo stellen de auteurs, ook raadsleden en fracties zouden vaker regionaal samen kunnen werken en informatie uitwisselen. Dit is echter wel een *keuze*. Het vergt van raadsleden om zelf hier het initiatief toe te nemen. Op korte termijn kan dit leiden tot extra werk. Op lange termijn helpt het om de lokale publieke controle en verantwoording beter aan te sluiten bij het regionale niveau waar colleges steeds meer acteren.

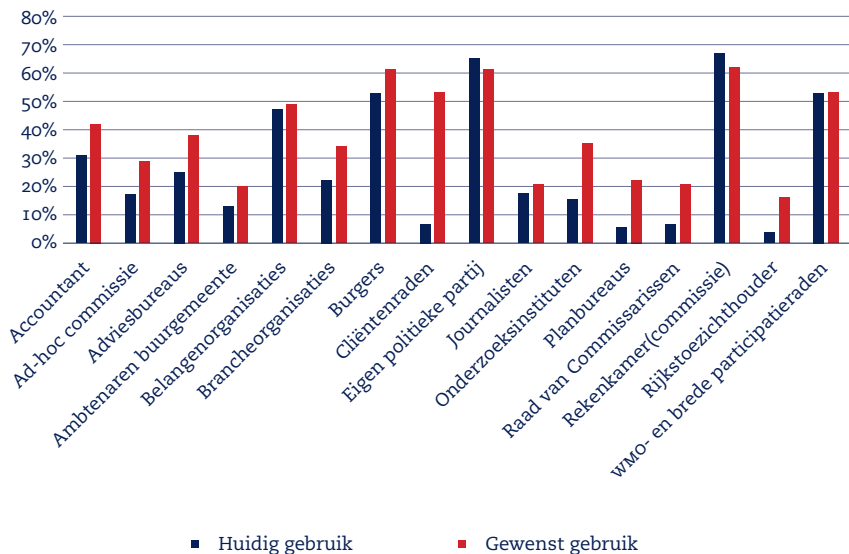
- *Verhouding burgers en overheid*

De verhouding tussen de gemeente en haar inwoners is de afgelopen jaren sterk veranderd. Zo zijn er vele verantwoordelijkheden, waar de overheid zich tot voor kort over ontfermde, teruggelegd bij de maatschappij. Bekend voorbeeld is de mantelzorg in het sociaal domein. Overheden zetten in op draagkracht en zelfredzaamheid van burgers. Ook een omgekeerde beweging is zichtbaar van burgers die zich nadrukkelijk in het publieke domein mengen door zelf initiatieven te ontplooien. Vormen van participatie die ook raken aan het werk van de raad, zoals burgerjury's, burgerfora en burgeraudits. Deze vorm van burgerparticipatie ook wel aangeduid als beleidsbeïnvloedende participatie (vaak als interactief bestuur omschreven) vraagt raadsleden om zich hiertoe te verhouden (zie onder meer Van Houwelingen et al, 2014; Denters et al, 2014). Om dit goed te doen zoeken steeds meer raadsleden naar manieren waarop deze wisselwerking tussen burgers en overheid duurzaam vorm is te geven. Raadsleden zijn oprecht geïnteresseerd om te weten wat inwoners beweegt. Ze *willen* weten hoe het echt zit. Om deze informatie vervolgens door te kunnen vertalen naar hun controlerende taak. Het inschakelen van hulptroepen is dan eerder een *wens* om tot nieuwe inzichten te komen dan een verplichting.

- b. *Bekende en onbekende hulptroepen*

Wie raadsleden vraagt welke partijen zij als hulptroepen zien, kan een eenduidig antwoord verwachten. Op basis van de vragenlijst en enkele gesprekken met directbetrokkenen lijken raadsleden met name de lokale rekenkamer en accountant als belangrijke hulptroepen te beschouwen. Partijen die informatie naar buiten brengen die zij kunnen gebruiken om het college te controleren, maar die zij soms ook zelf actief raadplegen om informatie in te winnen. Tegelijk heeft het stellen van de vraag bij veel raadsleden ook een 'sneeuwbal-effect'. Want wie zouden zij nog meer als hulptroepen (kunnen) beschouwen en ook benutten voor het uitvoeren van de controlerende taak? De rekenkamer en de accountant zijn breed bekend. Het zijn de 'usual suspects'. Maar er zijn ook andere partijen die bewust of onbewust onbenut blijven: wie zijn

die partijen? In de vragenlijst hebben we zestien mogelijke hulptroepen onderscheiden en voorgelegd aan de raadsleden. Raadsleden hebben voor iedere partij aangegeven in hoeverre zij in het verleden of onlangs van hun ondersteuning gebruik hebben gemaakt bij het uitoefenen van de controlerende taak en van welke partijen zij in de toekomst (meer of minder) gebruik zouden willen maken – zie **figuur 5**.



Figuur 5. Gebruik hulptroepen (N=1018)

De resultaten van de vragenlijst tonen een aantal interessante inzichten. Allereerst zien we dat raadsleden op dit moment van een beperkt aantal hulptroepen, weliswaar veelvuldig, gebruik maken. Met name de accountant, belangenorganisaties, burgers, de eigen politieke partij, de rekenkamer (commissie) en wmo- en brede participatieraden zijn partijen waar raadsleden regelmatig een beroep op doen. Het zijn partijen die iedere gemeenteraad wel op het oog heeft. Andere partijen spelen daarentegen een marginale rol, zoals cliëntenraden, planbureaus, raden van commissarissen (bijvoorbeeld van grote zorginstellingen) en de Rijkstoezichthouder. Sommige raadsleden geven aan ook van deze partijen gebruik te maken, maar dat dit slechts sporadisch gebeurt. Zij zijn eerder uitzondering dan regel.

Richting de toekomst willen raadsleden van bijna alle hulptroepen meer gebruik maken. Alleen de eigen politieke partij en de rekenkamer(commissie) tonen een kleine daling ten opzichte van de huidige situatie. Overigens geeft dat wel een vertekend beeld. Met respectievelijk 61 procent voor de eigen politieke partij en 62 procent voor de rekenkamer(commissie) behoren zij samen met de burgers (61%) tot de drie hulptroepen waar raadsleden ook in de toekomst het meest gebruik van willen maken. Partijen die in het oog springen doordat zij een sterke toename laten zien zijn cliëntenraden met een stijging van 46 procent (van 7% naar 53%), onderzoeksinstituten (zoals TNO, RIVM en Universiteiten) met een stijging van 20 procent (van 15% naar 35%) en planbureaus (zoals SCP en PBL) met een stijging van 16 procent (van 6% naar 22%). Critici kunnen zeggen dat het ligt aan de vraagstelling, als je vraagt of mensen ergens meer van willen hebben volgt er bijna altijd een positief antwoord. Tegelijk bevestigen deze resultaten wel het eerder geschetste beeld dat raadsleden behoefte hebben aan meer ondersteuning bij de uitoefening van hun controlerende taak. Daar komt bij dat niet alle partijen een (even sterke) stijging laten zien – zie [tabel 1](#).

Hulpgroep	Huidig gebruik	Gewenst gebruik	Vershil
Cliëntenraden	7%	53%	46% ↑
Onderzoeksinstituten	15%	35%	20% ↑
Planbureaus	6%	22%	16% ↑
Raad van Commissarissen	7%	21%	14% ↑
Adviesbureaus	25%	38%	13% ↑
Ad-hoc commissie	17%	29%	12% ↑
Brancheorganisaties	22%	34%	12% ↑
Rijkstoezichthouder	4%	16%	12% ↑
Accountant	31%	42%	11% ↑
Burgers	53%	61%	8% ↑
Ambtenaren buurgemeente	13%	20%	7% ↑
Journalisten	18%	21%	3% ↑
Belangenorganisaties	47%	49%	2% ↑
wmo- en participatieraden	53%	53%	0% -
Eigen politieke partij	65%	61%	4% ↓
Rekenkamer(commissie)	67%	62%	5% ↓

Tabel 1. Gebruik hulptroepen

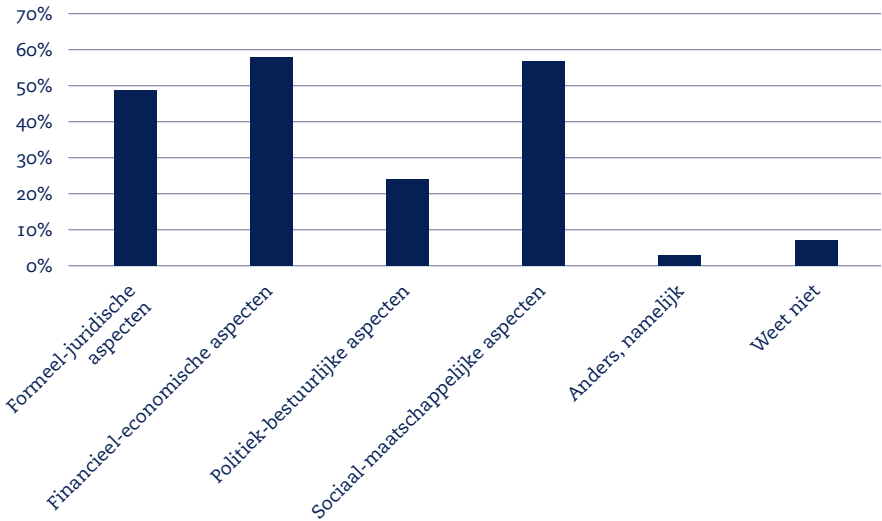
c. *Maatschappelijke effecten in beeld*

Wanneer we inzoomen op de gegevens en naar de verschillende hulptroepen individueel kijken zien we een aantal interessante ontwikkelingen. De betrokkenheid van burgers (onder meer in hun rol van cliënt) staat met stip bovenaan de lijst met partijen waarvan raadsleden nu nog beperkt gebruik maken ter ondersteuning van de controlerende taak, maar daar in de toekomst verandering in willen brengen. Een sterke stijging is hier zichtbaar. Deze toename is te verklaren doordat raadsleden, zoals we al eerder zagen, bij veranderingen in wet- en regelgeving ook burgers (onder meer in de vorm van cliëntenraden) in de toekomst meer willen benutten. Nu zoeken raadsleden hierbij nog vooral juridisch advies: mag het wettelijk wel of niet? Het burgerperspectief voegt echter een andere vorm van informatie hieraan toe. Burgers gaan (in de meest gevallen) niet zo zeer over de vraag wat formeel-juridisch wel of niet mogelijk is, maar over hoe zij in de praktijk wet- en regelgeving ervaren. Hierbij gaat het veel meer om *belevingsinformatie*. Onder meer in het sociaal domein vindt een sterke ontwikkeling plaats, waar juist deze informatie een steeds belangrijker rol gaat spelen in de belangenafweging en daarmee ook voor de controlerende taak van de raad relevant is.

Raadsleden zien in kennisinstellingen zoals universiteiten en planbureaus grote potentie. Partijen die nu nog vaak onbenut blijven, maar waardevolle hulp kunnen bieden. Met name het abstractieniveau van de rapporten en studies vormt nog vaak een obstakel. Raadsleden moeten zelf de doorvertaling naar hun eigen praktijk maken. Informatie van deze partijen helpt tegelijkertijd wel om het gesprek met het college aan te gaan. Het college schat dergelijke informatie ook op waarde. Op die manier kan de informatie ook de debatten in de gemeenteraad naar een hoger niveau tillen. Neem bijvoorbeeld een thema als georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Nu gaat het vaak over die ene foute horecazaak die moet sluiten, maar eigenlijk gaat het over de dieperliggende vraagstukken en thema's: veiligheid in algemene zin, en wat daar voor inspanningen nodig zijn – ook als dat op regionale schaal is.

Eerder gaven raadsleden aan op dit moment nog vooral gebruik te maken van de lokale rekenkamer en accountant als hulptroepen. De behoefte bestaat om naast deze reeds bekende partijen ook anderen in te zetten ter ondersteuning van de controlerende taak. Raadsleden zoeken echter niet alleen andere partijen, maar (vooral) ook een andere type expertise. Waar de rekenkamer en de accountant primair kijken naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, zijn andere partijen (zoals burgerfora en cliëntenraden) gericht op een andere invalshoek van beleid: *de maatschappelijke effecten van*

beleid. Als we kijken naar de resultaten van de vragenlijst zien we dat raadsleden op dit moment bij het uitvoeren van de controlerende taak vaak nog inzoomen op die eerste drie aspecten (rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid). In de toekomst willen raadsleden zich echter meer gaan richten op de 'outcome': hoe werkt beleid uit in de praktijk? Het is dan ook niet verwonderlijk dat raadsleden juist op dit vlak meer ondersteuning behoeven – **figuur 6**.



Figuur 6. Behoeftte inhoudelijke ondersteuning

4 Raad, college, hulptroepen: een gespannen verhouding

Eind 2016 verschijnt er in het Financieel Dagblad een artikel met de titel ‘Accountant heeft geen tijd voor kleine gemeente’⁴. In het artikel komt de wethouder Financiën van de Groningse gemeente Eemsmond aan het woord. De wethouder heeft naar eigen zeggen de financiën in zijn gemeente keurig op orde. Eén probleem: er is niemand die dat kan bevestigen. De gemeente zoekt al maanden tevergeefs naar een accountant die de jaarrekening van 2015 en 2016 wil controleren. Voorheen was een groot landelijk accountantskantoor verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening. In 2015 besloot het kantoor het contract echter niet te verlengen. De gemeente was te klein en dus niet lucratief genoeg. Hoewel dit vanuit het zakelijk oogpunt van de accountant best is te begrijpen leidt het ook tot een ingewikkelde situatie: controle op de jaarrekening is immers wettelijk verplicht. Bij het ontbreken van de controle dreigt korting op de rijksbijdragen.

Het Groningse Eemsmond behoort met iets meer dan 15.000 inwoners tot de categorie ‘kleine gemeente’ (minder dan 25.000 inwoners). Net als vele andere kleine gemeenten kampt Eemsmond met het probleem dat accountantskantoren contracten niet verlengen. Eemsmond vormt in dat kader geen uitzondering, er zijn zelfs voorbeelden van accountantskantoren die per direct lopende contracten opzeggen. De Groningse gemeenten De Marne, Winsum en Bedum stelden in dat kader hun accountant onlangs nog aansprakelijk vanwege vermeend contractbreuk⁵. Het tast de continuïteit van het controlemechanisme sterk aan. Het vinden van een nieuwe accountant is immers vaak een zoektocht zonder succes.

Deze situatie doet zich niet alleen voor in het Noorden van Nederland. In heel Nederland hebben gemeenten (met name in de gemeentegrootte tot 25.000 inwoners) steeds meer moeite om hun jaarrekening te laten controleren door een onafhankelijk accountantsbureau. Door strengere wet- en regelgeving, personeelstekorten en taakverzwaring van gemeenten zien steeds meer accountantskantoren af van de boekcontrole. Ondanks het feit dat het voorbeeld van de accountant op zichzelf staat, past het wel in een breder beeld van bewegingen binnen het veld van publieke controle en verantwoording. In de afgelopen jaren verschijnen in het nieuws regelmatig artikelen met titels als

‘Meerderheid gemeenten bezuinigt op rekenkamer’, ‘Lokale waakhond verliest zijn tanden’ en ‘Werk raadslid onder druk’. Berichten die een beeld schetsen van een democratische controlefunctie die op allerlei fronten onder druk staat. Het verklaart de behoefte van raadsleden aan ondersteuning bij het uitoefenen van hun controlerende taak in zekere zin, maar maakt de situatie daarmee ook gelaagd.

De redenen waarom de inzet van hulptroepen als hefboven nog niet altijd praktijk is zijn divers en lijken zowel binnen als buiten (zoals het voorbeeld van de accountant) de gemeentelijke context te liggen. Raadsleden uiten zich onder meer kritisch over het duale stelsel. In de praktijk werkt het stelsel anders uit dan op papier. Ook het opereren in een sterk gepolitiseerde context en de dynamiek die dat met zich meebrengt speelt daarin een belangrijke rol. Raad, college en hulptroepen vormen een gespannen krachtenveld. Om beter te begrijpen wat de beweegredenen zijn om als raad hulptroepen in te zetten, bespreken we de afwegingen en achterliggende dilemma’s op drie niveaus: *raad en hulptroepen, college en hulptroepen en college en raad.*

a. Raad en hulptroepen

Gebrekkige randvoorwaarden

“We zijn een kleine gemeente en per saldo betekent dat weinig tijd voor zaken. In principe zou elk gemeenteraadslid in elke gemeente gelijkkelijk beloond moeten worden. Nu moet je altijd vrij nemen voor iets raadgeerlateerds en dat accepteert (logischerwijs) een werkgever niet altijd. Mijn tijd kan ik niet zonder beperkingen besteden, dus maak je keuzes. Dit gaat ook ten koste van de mogelijkheden die hulptroepen zouden kunnen bieden, waarbij ook hier geldt dat grotere gemeenten al meer ondersteuning krijgen.”

Voor het gros van de raadsleden is de functie van raadslid een parttime baan. Werk dat zij met veel plezier en inzet in hun avonduren invullen naast een betaalde baan overdag. Desalniettemin is het raadslidmaatschap niet iets wat je er zomaar ‘bij’ doet. Als raadslid ben je in zekere zin verantwoordelijk voor het reilen en zeilen binnen de gemeente. Dit doe je door de rollen van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur van het college gelijktijdig te vervullen. Binnen een beperkt aantal uren ontplooiën raadsleden een veelheid aan uiteenlopende activiteiten. Het raadslidmaatschap is dan ook een flinke inspanning die veel van raadsleden vergt en waar continu afwegingen moeten worden gemaakt. De Rob (2016) zei daar al eerder over: *‘Er moet binnen*

de beschikbare tijd gekozen worden. Niet alles kan en zeker niet tegelijk.' Veel raadsleden lopen er tegenaan dat het nog niet zo makkelijk is om keuzes te maken. Aandacht evenredig verdelen over de verschillende rollen is makkelijker gezegd dan gedaan. Bepaalde vraagstukken vragen nu eenmaal veel tijd, wat ten koste gaat van inzet elders. Wie raadsleden vraagt waar zij in hun raadswerkzaamheden tegen aanlopen zal zelden horen dat het raadswerk niet uitdagend genoeg is. Veeleer zijn het praktische zaken waar zij mee worstelen: randvoorwaarden die gebrekkig zijn of zelfs geheel ontbreken. De keuze om hulptroepen niet in te schakelen bij het uitoefenen van de controlerende taak komt volgens raadsleden hier ook uit voort. Met name een tekort aan *tijd*, *kennis* en *budget* (in willekeurige volgorde) zijn veelgenoemde antwoorden – waarbij je de vraag kan stellen in hoeverre dit randvoorwaarden zijn en geen basisbehoeften.

- Een van de belangrijkste redenen voor raadsleden om hulptroepen niet in te schakelen is *tijdsdruk* in combinatie met het feit dat zij niet weten waar zij precies moeten zoeken. Dossiers zijn vaak omvangrijk en gaan over lastig te doorgronden onderwerpen; het kost dan al veel tijd om alle stukken tijdig door te lezen. Om daarnaast nog eens andere partijen te benaderen met de vraag wat zij hier aan toe kunnen voegen kost raadsleden te veel tijd.
- Een ander argument om hulptroepen niet in te schakelen is wat raadsleden omschrijven als een 'kenniskloof'. Veel hulptroepen hebben een bepaalde kennis of expertise, maar kunnen deze kennis beperkt of niet vertalen naar de raadspraktijk. Onder meer de accountant wordt genoemd: hij is aangesteld door de raad, maar zijn bevindingen zijn te abstract en vaak in vakjargon waardoor het over de hoofden van raadsleden heen gaat. Raadsleden steken hierbij ook de hand eigen boezem. Zij verdiepen zich vaak te weinig in de materie, waardoor potentieel belangrijke informatie onbenut blijft. Hier liggen kansen.
- Tenslotte merken raadsleden op dat *fractiebudgetten* te klein zijn om professionele ondersteuning in te huren. Met name raadsleden uit kleinere gemeenten en van lokale partijen worstelen hier mee. Zij hebben in tegenstelling tot grotere gemeenten niet de beschikking over ondersteuning (vanuit de politieke achterban) en, zo stellen zij, goede raad kost nu eenmaal geld.

Hulpbehoevende hulptroepen

“Jarenlang hadden we bij ons in de stad een stichting die opkwam voor een groene leefomgeving. De stichting werd gerund door een handvol vrijwilligers die er hun ziel en zaligheid instaken. Werd ergens in de stad een boom verplaatst dan was de stichting ter plaatse en hield een oogje in het zeil of afspraken werden nagekomen. Voor de oppositie een waardevolle ondersteuning, omdat zij tot op de boom nauwkeurig bijhielden wat er in de stad gebeurde. De stichting was als het ware de praktijktoets. Ze leverden een schat aan informatie, wat wij als raad gebruikten om het college te controleren. Afgelopen jaar heeft het college in het kader van participatieprojecten de stichting gevraagd om in kaart te brengen hoe het met de staat van het groen in onze stad staat. Dit is zo goed bevallen dat het college nauwer met de stichting is gaan samenwerken. Gevolg is wel dat de raad daarmee een krachtige hulpgroep is kwijtgeraakt. Ondanks dat de stichting pretendeert nog steeds onafhankelijk van het college te controleren zijn de scherpe randjes er wel vanaf.”

Niet alleen raadsleden worstelen met de invulling van de controlerende taak. Ook de hulptroepen zelf, de partijen die hen daarin ondersteunen, merken een zekere druk op hun werkzaamheden. Vooral de partijen die van oudsher dicht bij de gemeenteraad staan als het gaat om de ondersteuning van de controlerende functie, zoals de accountant en rekenkamer, zijn vaker op afstand komen te staan. Paradoxaal genoeg zijn gemeenten in veel gevallen zelf de oorzaak hiervan. Tijdens het recente debat over de vaststelling van de begroting van het Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor 2017 werd duidelijk dat tussen 2011 en 2015 het jaarlijkse budget van de rekenkamer(commis­sie)s is gedaald met 15 procent⁶. Een beeld dat in lijn ligt met een onderzoek van Berenschot (2015) dat in bijna de helft van de gemeenten (42%) wordt bezuinigd op de rekenkamer(functie). Voor een derde van die gemeenten geldt dat het budget in korte tijd is gedaald met meer dan 50 procent. Enkele gemeenten stellen zelfs helemaal geen budget (meer) beschikbaar voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie. Maar niet alleen de rekenkamer en de accountant staan op dat vlak onder druk, ook andere partijen zoals de lokale en regionale media en brancheorganisaties hebben in de afgelopen jaren door bezuinigingen veel moeten toegeven. Onder meer het SCP (2016) liet zich in het kader van ondersteuning op het gebied van het sociaal domein al kritisch over deze bredere ontwikkeling uit: ‘Er wordt door gemeenten veel geïnvesteerd in de volksvertegenwoordigende rol van de raad. De nieuwe balans in sturing en controle moet nog groeien.’ Het roept de vraag op in hoeverre potentiële hulptroepen bij machte zijn om raadsleden te ondersteunen bij de uitoefening van de controlerende functie. Zijn deze partijen wel echt hulp­troepen of zijn ze vooral zelf hulpbehoevend?

b. College en hulptroepen

Loyaliteitskwesities

“Ik zou als raadslid best wel wat vaker met ambtenaren om tafel willen. Alleen uit angst voor belangenconflicten wordt er nu een Chinese muur tussen het ambtelijk apparaat en de raad opgetrokken. Dat is jammer. Ook omdat het college hier niets aan doet, terwijl zij op dit vlak een sleutelrol vervult.”

Raadsleden hebben in Nederland op basis van artikel 33 van de Gemeentewet recht op zogeheten ‘ambtelijke bijstand’. Dit biedt raadsleden de mogelijkheid om technische vragen te stellen aan het ambtelijk apparaat. Deze technische vragen, ook wel aangeduid als ‘informele vragen’ of ‘feitelijke vragen’, zijn vragen ter verduidelijking van of ter aanvulling op raadsstukken. Denk aan memo’s of brieven van het college (Castenmiller et al, 2013). In de praktijk blijkt dat dit vaak anders uitwerkt. Raadsleden ervaren dat met grote regelmaat ambtenaren – al dan niet (bewust) onder druk van het college – de mogelijkheden tot het stellen van vragen sterk beperken. Ambtenaren zien het college als dagelijks bestuur als opdrachtgever en hebben vaak ook directe lijntjes met de bij hun portefeuille betrokken wethouder. Er lijkt een soort onzichtbare grens te bestaan: niemand benoemt het, maar hij bestaat wel. De verwevenheid van het college met het ambtelijk apparaat is voor veel raadsleden duidelijk merkbaar. Uit angst voor een belangenconflict zijn ambtenaren niet altijd even toegankelijk voor raadsleden. Een gemiste kans, omdat zij wel degelijk ook een hulptroep van de raad kunnen zijn. Overigens zijn er ook raadsleden die aangeven een goede relatie met het ambtelijk apparaat te hebben. Vertrouwen is hierin essentieel. Als college, raad en ambtelijk apparaat van elkaar weten wat wel en niet kan, dan spelen loyaliteitskwesities als ‘voor wie werk je nu eigenlijk?’ veel minder een rol. Raadsleden die hier positieve ervaring mee hebben, zien het ook als een zoektocht naar waar de grens ligt. Experimenteren en daarover in gesprek gaan met college en ambtelijk apparaat. Het is een grijs gebied dat het verkennen waard is.

Evenredige ondersteuning

“Ondersteuning van andere partijen bij de uitoefening van mijn controlerende taak is erg welkom. Veel van deze partijen zijn in de afgelopen jaren echter sterk uitgekleed; een proces dat nog steeds aan de gang is. Zo wil de coalitie steeds meer bezuinigen op de lokale rekenkamer. Als raad vinden we het moeilijk om hier nee tegen te zeggen, want iedereen moet bezuinigen, toch? Hier botsen de verschillende rollen ook met elkaar. Iedereen is voor zorgvuldige controle, maar zodra de keus

moet worden gemaakt tussen geld besteden aan een voorziening voor inwoners of voor eigen ondersteuning van hulptroepen, dan is de keus snel gemaakt.”

Het publieke domein is in de afgelopen jaren steeds meer veranderd in een glazen huis: beslissingen en overwegingen zijn bijna altijd zichtbaar. Gevolg is dat politici en bestuurders vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week onder een vergrootglas liggen. Gemeenteraadsleden doen er, mede onder druk van eerdere excessen, dan ook alles aan om het goede voorbeeld te geven. Rond de verkiezingen wordt daar vaak nog een schepje bovenop gedaan. Uit een onderzoek onder raadsgriffiers uit 2015 blijkt dat de gemeenteraad dan ook een bijna natuurlijke neiging heeft om eerst op eigen taken en budget te bezuinigen⁷. De raad beoogt daarmee het goede voorbeeld te geven, maar kan zichzelf daar ook lelijk bij in de voet schieten. Uit het onderzoek blijkt dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten als het gaat om het budget ter ondersteuning van de gemeenteraad, zoals ondersteuning door de griffie, de kosten voor onderzoek ten behoeve van de raad (zoals rekenkameronderzoek) en opleidingen van raadsleden. Budget vormt tegelijk een basisvoorwaarde voor ondersteuning. Een van de raadsleden omschreef dit als een vorm van zelfkastijding: *‘We doen alles om maar niet de verkeerde indruk te wekken bij inwoners en ons als ‘graaiers’ te profileren: ze kunnen dus wel geld aan zichzelf besteden, maar voor ons is alles te veel. Daarom kijken we altijd als eerste kritisch naar onze eigen uitgaven. Als ik terugkijk soms misschien wel te kritisch.’* Hoewel bestuurders in principe te maken hebben met dezelfde kwestie, lijken zij hier minder bewust mee bezig te zijn. Zij maken in tegenstelling tot de raad vaker gebruik van derden. Raadsleden spreken in dat kader van een *onevenredige verdeling in ondersteuning*. Zeker ook omdat het college al de beschikking heeft over professionele ondersteuning in de vorm van het ambtelijk apparaat. Hier zou meer een balans in gezocht moeten worden.

c. Raad en college

Informatieasymmetrie

“Nog niet zo lang geleden had ik mijn jubileum van 12,5 jaar raadslidmaatschap. De afgelopen jaren hebben mij een geheel nieuwe kijk op de politiek gegeven. Waar mijn partij voorheen onderdeel was van de coalitie, behoren we deze raadsperiode tot de oppositie. Een heel andere wereld. Zaken die ik tot voor kort heel normaal vond, zoals het aanschuiven van de wethouder bij het fractieoverleg, daar kijk ik nu toch echt anders tegenaan. Hoewel het heel leerzaam is, en voor ieder raadslid én bestuurder is aan te raden, legt het ook een aantal tekortkomingen van het duale stelsel pijnlijk bloot.”

Dit jaar is het exact vijftien jaar geleden dat in Nederland de Wet dualisering gemeentebestuur werd ingevoerd. De zogenoemde dualisering beoogt een onafhankelijker positie van de gemeenteraad te bewerkstelligen ten opzichte van het college als dagelijks bestuur en daarmee de controlerende taak van de raad te versterken. Een van de belangrijkste consequenties van de wet in dat kader is dat wethouders sinds 2002 niet langer deel uitmaken van de gemeenteraad. Hoewel de dualisering ertoe heeft geleid dat de raad wettelijk onafhankelijker van het college functioneert, blijkt dat het duale stelsel in de praktijk piept en kraakt. Nog altijd is er een groot verschil in de informatie waar coalitie- en oppositiepartijen over beschikken. Coalitiepartijen hebben belangrijke informatie niet alleen eerder, maar weten vaak ook beter van de hoed en de rand doordat zij (actief) meegenomen zijn in het informatieproces: er ontstaat een vorm van *informatieasymmetrie* (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005). Wethouders maken weliswaar niet langer onderdeel uit van de raad, maar behoren nog wel tot een politieke partij. Het is strikt genomen dan ook niet verboden om als wethouder aan te schuiven bij een fractieoverleg. De afspraak is dat de wethouder niet meer of andere informatie met de fractieleden deelt dan met de rest van de raad. Raadsleden zijn hier kritisch over. Raadsleden van coalitiepartijen blijken vaak eerder, meer en/of nauwkeuriger informatie te hebben. Daarnaast uiten raadsleden hun zorgen over de onafhankelijkheid van raadsleden die onderdeel zijn van een coalitiepartij. Niet in de zin dat zij niet integer zijn, maar de controlerende taak kan nog wel eens zorgen voor spanning in belangen tussen raad en college. Een spanning die (in potentie) een coalitie in gevaar kan brengen. Uit angst voor een bestuurlijke crisis en om hun wethouder in zijn zetel te houden zouden raadsleden zich dan minder kritisch (kunnen) opstellen. Het coalitiebelang – en in feite het partijbelang – wordt dan boven de uitoefening van de controlerende taak van de raad geplaatst.

Strategisch spel

“Het blijft een vreemde situatie. Hoewel de accountant door de raad is benoemd, werkt hij hoofdzakelijk voor het college. Hij rapporteert aan het college en pas nadat het college akkoord is met zijn bevindingen komen zijn rapporten naar de raad. Deze worden eerst besproken met het College van B&W en ik zou willen dat het niet zo was, maar ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat teksten na gesprek met het college cryptischer worden herschreven en al dan niet strategisch worden gewijzigd.”

Informatie speelt een essentiële rol voor het kunnen uitoefenen van de controlerende taak van de raad. Voor raadsleden is het dan ook belangrijk dat zij tijdig over de benodigde informatie kunnen beschikken. Niet alleen tussen coalitie en oppositie maar ook tussen raad en college spelen vraagstukken rond informatievoorziening. Raadsleden omschrijven deze spanning als een *strategisch spel* tussen college en raad. Dit spel kan zich op diverse manieren manifesteren. Het college dat de grenzen opzoekt van de aanlevertermijn van informatie. Maar ook door de hoeveelheid informatie strategisch te reguleren: soms heel weinig informatie delen ('informatiedroogte') en soms juist heel veel tegelijk ('informatie overschot'). De raad kan op haar beurt weer selectief omgaan met informatie door sommige punten aan te dikken en andere punten bewust weg te laten. Dit strategisch spel is niet vreemd of nieuw, het past bij een politieke context. In de praktijk kan dit wel leiden tot een slecht werkende controlefunctie. Raad en college zijn immers gebaat bij een sfeer van onderling vertrouwen en een goede ambtelijk-bestuurlijke samenwerking. Dit helpt raadsleden bij het optimaal vervullen van hun taken, ook de controlerende taak (Belevingsonderzoek, 2015). Nu domineert vaak nog de politiek-strategische strijd tussen college en raad. De controlerende taak kan daardoor ontaarden in een gevecht om wie informatie het slimst benut en presenteert. De eigenlijke bedoeling van de hele publieke controle en verantwoording verdwijnt daarmee naar de achtergrond. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) legt de verantwoordelijkheid bij de colleges, die als dagelijks bestuur het voortouw hierin moeten nemen. Dat kan door een stap te zetten in de informatievoorziening en ervoor te zorgen dat raadsleden tijdig en op de juiste momenten beschikken over de benodigde informatie, ook over de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden: *'Zo kunnen raadsleden hun controlerende rol goed invullen. Het helpt daarbij als ze de raad tijdig meenemen in hun plannen, en oog hebben voor het feit dat raadsleden het raadwerk erbij doen en slechts beperkte tijd tot hun beschikking hebben.'*⁸

Reflectievragen 2:

- *Wat zijn de grenzen en beperkingen waar u tegenaan loopt bij het inschakelen van hulptroepen?*
- *Hoe komen deze spanningen voor u tot uitdrukking?*
- *Wie kunnen deze belemmeringen volgens u wegnemen?*

5 Handelingsopties voor hulp- troepen

Medio 2016 komt het nieuws naar buiten dat het concern DuPont, met een groot complex gevestigd in Dordrecht, jarenlang de schadelijke stof c8 heeft uitgestoten. Hoewel DuPont wist dat de stof gevaarlijk kon zijn stelde men niemand op de hoogte. De eerste vraag was natuurlijk hoe dit kon gebeuren: waar was het toezicht? De gemeenteraad van Dordrecht wordt verweten zijn controlerende taak niet naar behoren te hebben ingevuld. De kritiek richt zich onder meer op het gemak waarmee de gemeenteraad vertrouwde op de banden tussen het college en de directie van het concern. Een van de raadsleden zei hierover in het AD: 'DuPont was betrokken bij alles wat er in de stad gebeurde. Zo'n bedrijf vertrouw je gewoon'⁹. Toen afgelopen zomer raadsleden aangaven strenger op te willen treden gaven burgers aan dat het daarvoor te laat was: 'Politici hebben hun tijd gehad.'¹⁰ Een gemiste kans in de controle van een groot bedrijf leidt zo tot blijvende schade in het vertrouwen van burgers in hun vertegenwoordigers.

Het vinden van de juiste ondersteuning kan lastig zijn. Zeker als je niet weet waar je precies moet zoeken en tijd schaars is. Ook het werken met informatie van hulptroepen is niet vanzelfsprekend gemakkelijk. Verschillende hulptroepen brengen op een eigen manier informatie in. Raadsleden moeten hier waarde aan toekennen, waarbij informatie afkomstig van hulptroepen er waarschijnlijk net anders uitziet dan wat in de formele procedures gebruikelijk is. Ook zal het vaak gebeuren dat informatie uit verschillende bronnen andere accenten legt. Of dat informatie andere informatie uit andere bronnen ronduit tegenspreekt.

Dat gaat ook om de timing van de inzet van hulptroepen. Wat is daarvoor een geschikt moment? Aan het begin van het proces, bij de oriëntatie van raadsleden op het vraagstuk? Of meer aan het einde ervan, als een soort 'second opinion'? Wat voor inbreng verwacht je van de hulpgroep(en): zit je als raadslid vooral op een bulk aan ruwe informatie te wachten of wil je een op het vraagstuk toegepast advies? Verzamel je een palet aan bronnen, met mogelijk zeer uiteenlopende inhoudelijke richting? Of juist gericht zoeken, zodat er een eenduidig beeld ontstaat?

Om de verschillende keuzemogelijkheden bij de selectie van hulpbronnen te duiden maken we een onderscheid naar een vijftal categorieën waar de hulp op is toegespitst: het type *advies* (gevraagd of ongevraagd), *expertise* (vakinhoudelijke deskundigheid of ervaringskennis), *focus* (generiek of specifiek), *product* (adviserend of informierend) en *betrokkenheid* (zakelijk of persoonlijk). Voor iedere categorie geldt dat er tussen de twee uitersten allerlei tussenvormen mogelijk zijn. Veel van de categorieën zijn immers niet zwart of wit, maar zitten daar ergens tussen in.

1. *Advies: gevraagd of ongevraagd*

Vaak gaan raadsleden voor hun controlerende rol zelf actief op zoek naar input voor de controle: ze lezen documenten door, speuren op internet naar relevante stukken en spreken mensen om zaken te verduidelijken. Soms benaderen raadsleden partijen met een concrete hulpvraag, bijvoorbeeld om een onderzoek uit te voeren naar een casus waar zij vraagtekens bij hebben. Partijen leveren op verzoek van de raad input om de controlerende functie uit te kunnen oefenen. De weg wordt ook omgekeerd bewandeld; partijen zoeken raadsleden actief op om advies aan te bieden of te wijzen op plekken waar interessante inzichten te vinden zijn. De waarde van deze vorm van informatie kan soms lastig te peilen zijn, omdat niet altijd duidelijk is met welke intentie partijen informatie delen. Willen zij de raad steunen vanuit een intrinsieke motivatie of hebben zij een bepaald (deel)belang? Daarnaast zijn er ook partijen die informatie zelf en ongevraagd naar buiten brengen in de vorm van studies en onderzoeken, die wel gaat over of raakt aan dossiers waar ook raadsleden zich mee bezighouden. Denk bijvoorbeeld aan onderzoeken over gemeentelijke voorzieningen, waarbij een vergelijking naar alle Nederlandse gemeenten wordt gemaakt. Aan raadsleden de uitdaging om zich hiertoe te verhouden.

2. *Expertise: vakinhoudelijke deskundigheid of ervaringskennis*

Lange tijd waren de hulptroepen van de raad vooral geïnstitutionaliseerde partijen zoals de accountant en de rekenkamer. Partijen die vanuit een zekere professionele achtergrond, respectievelijk financieel en juridisch, raadsleden van input voorzien. Hun inbreng werd (en wordt nog steeds) daarmee ook als zodanig beoordeeld en op waarde geschat. In de afgelopen jaren is daar een ander perspectief bijgekomen: het perspectief van de 'ervaringsdeskundige', vaak ten onrechte aangeduid als de amateur. Die laatste term heeft een negatieve connotatie, al wordt die inmiddels ook wel positiever gehanteerd. Wij spreken hier van ervaringsdeskundige omdat het niet zozeer erom gaat of iemand een 'professional' is, maar om de vraag of hij of zij in staat is om bete-

kenisvolle informatie te verschaffen. En veel amateurs en leken kunnen dat maar al te goed. Mensen die gebruik maken van gemeentelijke diensten kunnen vanuit hun ervaring waardevolle inzichten toevoegen. Waar professionals op basis van hun gediplomeerde kennis en kunde een professioneel oordeel inbrengen, voegen burgers, klanten en cliënten (de ‘amateurs’) vanuit hun ervaring *belevingsinformatie* toe. Die informatie kan net zo relevant zijn voor de controlerende taak als de informatie van professionals. Bijvoorbeeld als je de kwaliteit van de zorg of dienstverlening wilt meten. Daar komt bij dat de begrippen professional en amateur zelf ook schuiven. Zie bijvoorbeeld het boek van Clay Shirky (2008), *Here comes everybody*. Shirky laat hierin zien dat niet-professionals op veel terreinen steeds beter en ‘professioneler’ kunnen handelen. Ze kunnen in hun werk maar een deel van hun talent kwijt en gebruiken hun vrije tijd om hun talent verder te ontplooiën. Gevoegd bij laagdrempelige goedkopere hoogwaardige technologie kunnen ze zich in hun vrije tijd ontplooiën tot ‘professional-amateurs’, amateurs die tot kwalitatief zeer hoogwaardige oordelen en ideeën komen.

3. Focus: generiek of specifiek

De inhoud van de informatie verschilt sterk per soort hulpbron. Soms is informatie voor raadsleden ‘hoog over’: rapporten zijn in voor raadsleden ‘onbegrijpelijk’ vakjargon geschreven, te zwaarmoedig van toon of lastig te vatten vanwege een te hoog abstractieniveau. Daarnaast zijn er ook rapporten die weliswaar goed aansluiten bij de belevingswereld van raadsleden, maar niet naar de (specifieke) gemeentelijke context zijn geschreven. Denk bijvoorbeeld aan rapporten van de planbureaus of adviescolleges: het scp rapporteert vaak over lokale vraagstukken, maar zelden op het niveau van één concrete gemeente. Als het scp een ‘kloof’ signaleert moeten raadsleden zelf de vertaling maken naar hun eigen gemeente en hun eigen domein. Raadsleden maken zelf de vertaling naar hun eigen werk. Dergelijke rapporten bieden inspiratie en dagen uit om de raadsdiscussies naar een hoger niveau te tillen, ook als ze niet direct en concreet op de eigen gemeente betrekking hebben. Aan de andere kant van het spectrum zijn er natuurlijk ook rapporten van hulptroepen die qua inhoud dichtbij het werk van de raadsleden liggen, of zelfs specifiek over de eigen gemeente gaan. Bijvoorbeeld als een lokaal bureau over de eigen gemeente rapporteert, of als de raad zelf een onderzoek laat doen. Dergelijke rapporten bieden vaak een concreet inzicht, maar het gevaar zit juist ook in de gedetailleerdheid. Door een te sterke focus op een specifiek probleem kan tunnelvisie ontstaan. Raadsleden kunnen andere interessante en potentieel waardevolle inzichten missen, juist doordat de informatie zo concreet is.

4. Product: informatie of adviserend

Een volgend aspect is het type product dat hulptroepen raadsleden bieden. De wijze waarop hulptroepen informatie presenteren is een essentieel onderdeel van hun ondersteuning. Tevens is het product van de hulptroepen vaak onderdeel van discussie. De meer fundamentele kritiek op hulptroepen richt zich op de afhankelijkheid en het (deel)belang dat hulptroepen hebben bij de informatie die ze met raadsleden delen ter ondersteuning van hun controlerende taak. Lange tijd was het ondenkbaar dat partijen niet alleen informatie maar ook duiding zouden leveren voor het proces van controle en verantwoording. De hulpgroep fungeerde hoogstens als rapporteur en niet als adviseur (Twist et al, 2013). In de afgelopen jaren is hier een verschuiving zichtbaar. Accountants en rekenkamer(commis)sie(s) nemen tegenwoordig in toenemende mate aanbevelingen op, naast de reguliere cijfermatige overzichten. De cijfers worden van duiding voorzien. Zo is er een grijs gebied ontstaan van partijen die gevraagd maar ook ongevraagd informatie aanleveren, en die informatie al dan niet ook voorzien van oordelen, duiding en advies. Dat betekent dat de raadsleden niet alleen maar informatie krijgen waarover ze zelf conclusies kunnen trekken, maar dat hulptroepen net zo goed duiding kunnen aanreiken waarvan ze vinden dat raadsleden er niet omheen kunnen en 'iets' mee moeten.

5. Betrokkenheid: zakelijk of persoonlijk

Tot slot is er een verschil zichtbaar in de wijze waarop actoren zich verhouden tot de raad en de gemeentelijke context. Dit laatste onderscheid in type betrokkenheid kan tot ingewikkelde situaties leiden. In veel professies geldt dat een goede relatie gekenmerkt wordt door een zekere vorm van toenadering, maar met behoud van distantie. Zakelijke en persoonlijke relaties moeten zoveel mogelijk van elkaar gescheiden zijn, ze houden elkaar in evenwicht. Op het moment dat deze balans wordt verstoord kan dit leiden tot conflicten. In de praktijk komt het wel vaker voor dat hulptroepen hun eigen belang voor het gezamenlijk belang plaatsen. Ze leveren informatie voor controle, maar ze hebben daarin ook een eigen belang. In een formele relatie kan dat ook gebeuren, maar daarvoor bestaan spelregels en ingesleten omgangsvormen. Hoe zit dat bij hulpbronnen? Hulpbronnen werken vaak deels ook graag mee, omdat ze er een mogelijkheid in zien om winst te behalen. Dat hoeft ook niet verkeerd te zijn. Mensen met veel persoonlijke betrokkenheid kunnen ook zorgen voor optimale lokale kennis en hebben een sterke intrinsieke motivatie om het goede voor de gemeente te doen. Persoonlijke betrokkenheid kan net zo goed een kwaliteit zijn als distantie. Zakelijke betrokkenheid kan ertoe leiden dat de hulp ten koste gaat van rendementsdenken, maar kan daarentegen ook leiden tot een extrinsieke motivatie (beloning voor

geleverde diensten) en een onafhankelijke positie. De kunst is niet zozeer om het één of het andere te hebben, maar om goede vormen te vinden voor de betekenis van deze begrippen in de rol van hulptroepen.

De beschreven keuzes en afwegingen tonen een waaier aan mogelijkheden om de hulp op maat af te stemmen. De keuzemogelijkheden zijn schuiven op een mengpaneel, die helpen om de hulp op het vraagstuk af te stemmen – zie **figuur 7**. Het gaat erom de schuiven zodanig te kiezen dat er, gegeven de context, een passende en betekenisvolle hulp ontstaat en daarmee raadsleden ondersteunt in het uitoefenen van de controlerende taak.

Aspect hulp	Variabelen hulp		
Advies	Gevraagd	○—○—○—○—○	Ongevraagd
Expertise	Vakinhoudelijk	○—○—○—○—○	Ervaring
Focus	Generiek	○—○—○—○—○	Specifiek
Product	Informatief	○—○—○—○—○	Adviserend
Betrokkenheid	Zakelijk	○—○—○—○—○	Persoonlijk

Figuur 7. Keuzeopties hulptroepen

Deze keuzeopties vormen geen complete lijst. Er zijn nog allerlei andere keuzeopties te vinden die een nog uitgebreider overzicht vormen. Denk aan de kosten per hulpbron (betaald of onbetaald), inbedding in gemeentelijke organisatie (intern of extern) en politieke binding van een hulptroep (politiek of niet). De verschillende keuzeopties die we hier presenteren zijn dan ook vooral bedoeld als hulpmiddel bij het denken over dergelijke afwegingen. Het is een routekaart, die helpt bij het navigeren op weg naar hulptroepen die voor de betreffende kwestie goed passen. Uiteindelijk bepalen raadsleden zelf welke optie(s) ze gebruiken. En net als bij een navigatiesysteem hebben ze altijd de mogelijkheid om van de aangegeven route af te wijken én blijven ze zelf verantwoordelijk voor de richting die ze kiezen.

Om aan te geven hoe de inzet van hulptroepen er in de praktijk uit zou kunnen zien en hoe de verschillende hulpaspecten scoren hebben we in **figuur 8** de casus van het geasfalteerde bloemperkje uitgewerkt voor drie mogelijke hulptroepen. Iedere hulptroep heeft daarbij een eigen karakter, met eigen voor- en nadelen. Aan de raadsleden de taak (en uitdaging) om na te denken over het type hulp dat ze per vraagstuk willen benutten en hoe ze de steun van de hulptroep in kunnen én willen zetten.

Casus 'Het geasfalteerde bloemperkje'

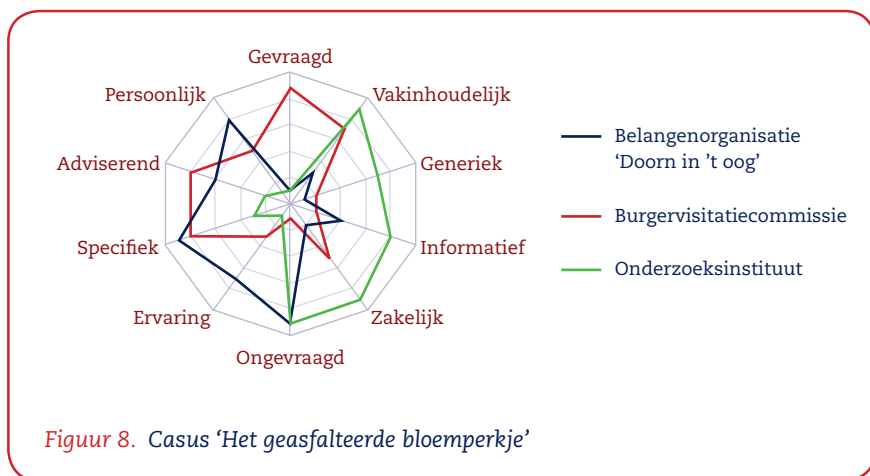
In de gemeente X stelt het college voor om een straat te asfalteren, omdat zowel fietsers als voetgangers hinder ondervinden van losliggende stoeptegels en gaten in de weg. De gemeenteraad stemt tijdens de raadsvergadering unaniem in met het voorstel, onder voorbehoud dat de bomen die moeten wijken ook herplaatst worden. Bij het opknappen van de straat worden conform het voorstel de bomen voorzichtig uit de grond gehaald en op een andere plek in de stad herplaatst. Vervolgens wordt de straat geasfalteerd, waaronder ook een bloemperkje. Dit tot ontsteltenis van omwonenden. Het bloemperkje blijkt daar al meer dan veertig jaar te liggen en bij het beschermde dorpsgezicht te horen.

In een bijeenkomst met omwonenden geven verschillende raadsleden aan dat ze op het gebied van monumenten en archeologie niet goed weten hoe ze bijvoorbeeld kunnen voorkomen dat een beeldbepalend gebouw wordt afgebroken. Maar ook omgekeerd hoe je van 'hinderlijke' monumenten af kunt komen. Weliswaar hebben raadsleden de mogelijkheid om hulp van derden in te schakelen, maar in de praktijk blijkt dit vaak toch wel een grote stap te zijn: wie moeten ze dan vragen en wat moet dat kosten? Raadsleden weten dat ze de accountant kunnen inschakelen, maar zeker ook voor kleinere, financieel minder krachtige gemeenten ligt dat niet voor de hand. Los van de vraag in hoeverre de accountant op dit vlak voldoende deskundig is. De raadsleden worstelen met de vraag welke andere mogelijkheden ze zouden moeten kennen, anders dan daarover maar gewoon vragen te stellen aan het college, en wat de mogelijkheden zijn om ondersteuning van andere partijen in te schakelen.

De raadsleden besluiten een brainstormsessie te organiseren met raadsleden van diverse fracties en de mogelijkheden van hulptroepen op een rij te zetten. Uiteindelijk komen ze daarbij tot een drietal mogelijke hulptroepen: een belangenorganisatie, een burgervisitatiecommissie en een onderzoeksinstituut. Allereerst benaderen de raadsleden belangenorganisatie 'Doorn in 't oog', een groep mensen die zich op vrijwillige basis in de regio hard maakt voor het behoud van beeldbepalende gebouwen. Ze hebben een grote betrokkenheid bij het onderwerp en staan erom bekend met veel passie vraagstukken tot op de bodem uit te zoeken en duiken daarvoor regelmatig archieven in. Daarnaast schakelen de raadsleden een burger-visitatiecommissie in van een nabijgelegen gemeente. In deze commissie zitten burgers die vanuit hun werk professionele kennis toepassen op vraagstukken uit hun privé omgeving. Zo zit er in de commissie onder meer een jurist en een erfgoed-specialist. Daarnaast is het interessant dat zij na hun oprichting twee jaar geleden een aantal gemeenten bezocht hebben en zo een mooi referentiekader hebben ontwikkeld. Tenslotte vragen de raadsleden een onderzoeksinstituut van

een universiteit om naar het vraagstuk te kijken en een aantal oplossingsrichtingen in kaart te brengen zonder daar een advies aan te verbinden. Dit doen zij door middel van een documentenanalyse en literatuurstudie hoe dit vraagstuk zowel in Nederland als in het buitenland zich heeft voorgedaan en hoe dit is aangepakt.

Op die manier brengt iedere hulpgroep zijn eigen kennis en expertise in. Tezamen biedt de verzamelde informatie de raadsleden een breed inzicht in het vraagstuk. Uiteindelijk is het aan de raadsleden om deze informatie tot een geheel te maken. In figuur 8 is weergegeven hoe deze drie hulpgroepen voor dit vraagstuk op de diverse aspecten scoren en zo hun bijdrage leveren.



6 Conclusie

a. Grote trends en de kracht van de kleine beweging

Bijna tien jaar geleden spraken Bovens en Wille (2008) al hun zorgen uit over de inrichting van de lokale democratie en het bijbehorend afbrokkelend vertrouwen van burgers in de lokale politiek. Recente debatten over de houdbaarheid van de representatieve democratie laten zien dat er vanuit de maatschappij in toenemende mate vraagtekens worden geplaatst bij de huidige inrichting van het lokaal democratisch stelsel en de rol die raadsleden daarin spelen (zie onder meer Van Reybroeck, 2013; Tonkens et al, 2015). ***In veel van de discussies lijkt het te gaan om de vraag hoe het democratisch stelsel ingrijpend vernieuwd dan wel vervangen kan worden.***

De veelgebruikte stelling in debatten over de democratie is dat oplopende spanningen tussen politiek, media, wetenschap en maatschappij in onze samenleving een vernieuwing van de democratie noodzakelijk maken (onder meer In 't Veld, 2010). In zijn boek 'Kennisdemocratie. Opkomend stormtij' duidt In 't Veld (2010) de democratie als een ijzersterk merk en historisch een zeer succesrijk besturingsmodel voor samenlevingen, maar ook een model dat aan erosie onderhevig is. In de praktijk zijn daar steeds meer uitwassen van zichtbaar. Zo zijn waarden gefragmenteerd, is politiek verplaatst naar de media, neemt de tevredenheid van burgers over de politiek af, terwijl populisme toeneemt en er een groeiend aantal pogingen tot burgerparticipatie in bestuurlijke besluitvorming zichtbaar is.

De inzet van hulptrouwen volgt een andere route dan die van de fundamentele hervorming van de democratische structuren. De diagnose is ook dat de gemeenteraad verbeterd kan worden, maar de oplossingen zijn van een andere orde. ***Het gaat eerder om verbeteringen binnen het bestaande raamwerk, dan om directe verbetering van de institutionele structuren.*** Het is interessant om deze route nader te volgen. Dat sluit het debat over de meer fundamentele hervormingen niet uit, maar zorgt wel voor verbeteringen die direct mogelijk zijn. Raadsleden hebben behoefte aan ondersteuning, zodat ze met de tijd die ze in het raadswerk steken meer resultaat bereiken. Juist de controlerende taak kan ondersteund worden.

Het goede nieuws van onze verkenning is dat voor die ondersteuning bij het controlerende werk tal van mogelijkheden zijn, die nog weinig worden benut. Er is dus veel potentieel voor aanvullende ondersteuning van raadsleden. Raadsleden zijn zich ook bewust van de mogelijkheden hiertoe. Ze weten dat het kan, ook al doen ze het nog niet. *In de praktijk beperkt de inzet van hulptroepen zich nog vaak tot 'usual suspects'*. Het zijn de bekende partijen, zoals de rekenkamer(commis­sie), de accountant en de eigen politieke achterban. Raadsleden maken weliswaar ook gebruik van andere partijen, maar dit gebeurt echter vaak nog op beperkte schaal en ad-hoc; wanneer het toevallig zo uitkomt rond een specifiek vraagstuk.

De inzet van een breder spectrum aan hulptroepen is in dat kader interessant en past bij een bredere ontwikkeling in het publieke domein. In de informatie- en netwerksamenleving zijn steeds meer partijen actief in het publieke domein. Ook voor publieke controle en verantwoording geldt dit. Er is in zekere mate sprake van *vermaatschappelijking van publieke controle en verantwoording* (zie onder meer Van Twist et al, 2012; Schillemans et al, 2015; Schram et al, 2016). Andere partijen mengen zich in een domein dat lange tijd primair en alleen was voorbehouden aan de raad. Let wel, dat is geen constitutioneel of formeel proces, maar eerder het naast elkaar 'oppoppen' van allerlei vormen en initiatieven die zich op hetzelfde terrein bewegen. *Niet de formele controlerende taak verandert, maar in de beweging van vermaatschappelijking zijn er steeds meer partijen die 'iets' doen dat heel goed aan de controlerende taak van raadsleden te verbinden is.*

De initiatieven vallen samen met een verandering van de accenten die raadsleden zelf ook leggen in hun controle. De afgelopen jaren hebben raadsleden vooral veel aandacht gehad voor controle op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Nu leggen zij meer het accent op het controleren van het daadwerkelijk maatschappelijke effect van het bestuur. Ze kijken daarbij nog steeds vanuit interne deugdelijkheidscriteria, maar willen daarnaast meer ruimte maken voor de externe blik en de beleving van buiten. *Ervaringskennis vult vakinhoudelijke deskundigheid aan.* Surowiecki (2004) omschrijft dit als 'wisdom of crowds'. De totale kennis van een groep leken kan een belangrijke en relevante input leveren. Interessant onderscheid met de vorm van ervaringskennis die wij in dit onderzoek duiden, is dat Surowiecki ervaringskennis beziet vanuit een rationeel perspectief, waar wij ervaringskennis zien als kennis juist ook gebaseerd op emoties, ervaringen en belangen. Daarbij komen ook andere hulptroepen in beeld.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat er een verschuiving zichtbaar is in het type informatie waar raadsleden naar op zoek zijn. Lange tijd werd vooral de kennis van institutioneel gevestigde partijen benut voor uitoefening van de controlerende functie. Denk aan rekenkamercommissies of accountants. Hulpbronnen waren formele partijen, met een duidelijke rol en helder afgebakende professionaliteit. De afgelopen jaren zijn raadsleden steeds meer waarde gaan hechten aan wat je zou kunnen duiden als belevingsinformatie: hoe ervaren gebruikers beleid? *Bij deze nieuwe vormen van informatie passen ook andere partijen, zoals cliëntenraden en burgerfora. Dat zijn soms nog steeds formele en duidelijk aanwijsbare partijen, maar vaak ook informele verbanden, of zelfs heel ad hoc gevormde groepen.* Dat zijn andersoortige bronnen, die ook andersoortige informatie en dynamiek in het proces van controle brengen. ‘Anders’ niet in de vorm van kwalitatief minder, maar letterlijk: een andere orde, een andere soort, dat op een andere manier benut moet worden om het volle potentieel ervan te kunnen benutten voor het proces van democratische controle.

b. Hulptroepen vanzelfsprekend maken

In de praktijk blijken er bij de inzet van hulptroepen dilemma’s aan de orde te zijn. De inzet van hulptroepen kan daadwerkelijk helpen, maar het zorgt inherent ook voor spanningen en voor ingewikkelde keuzes. We hebben in ons onderzoek de volgende dilemma’s gezien.

1. Van uitgaven naar investeringen

Raadsleden hebben vaak een beperkt budget voor de inzet van hulptroepen. Zelfs als ze het willen kost het hen moeite om de benodigde middelen te verzamelen. Ze hebben vaak letterlijk iets uit te leggen, ‘waarom is dit nu nodig?’ Bij het merendeel van de raadsleden geldt een grote verlegenheid om in zichzelf te investeren: uitgaven aan ondersteuning worden als kosten gezien die niet goed te verantwoorden zijn in een context waarin altijd bezuinigd moet worden. Uit angst om als ‘graaiers’ over te komen, besluiten raadsleden om niet te investeren in eigen ondersteuning of überhaupt het onderwerp ter sprake te brengen – ook als er wel degelijk een sterke behoefte is aan specifieke hulp of taakontlasting. Hulptroepen gelden dan ook nog als uitzondering en om daar het beperkte budget aan uit te geven is nog geen vanzelfsprekendheid. Hulp is dan vooral een kostenpost, in plaats van een investering in betere controle en ook krachtig optreden van de raad. Het toont ook een spanning tussen de verschillende raadsrollen. Vanuit de volksvertegenwoordigende rol is het begrijpelijk dat raadsleden elke vorm van eigen belang willen voorkomen en daar ver in gaan. Vanuit

een breder perspectief op de lokale democratie en de rol die raadsleden hierin vervullen, zijn hier vraagtekens bij te plaatsen. Je zou kunnen stellen dat hier sprake is van *'pennywise and pound foolish'*-gedrag. Het beschouwen van hulptroepen als uitgave in plaats van een investering kan op korte termijn de volksvertegenwoordigende rol versterken, maar er op termijn toe leiden dat de continuïteit en kwaliteit van de controle onder druk komt te staan en langzaam uitholt.

Precies door dit misverstand van kosten en investeringen gebeurt niet wat de vitaliteit van de democratie wel echt kan helpen: meer ruimte creëren voor hulptroepen om als hefboom te fungeren. Wat dat betreft zou *'re-framing'* van hulptroepen kunnen helpen. Niet meer het 'nieuwe' en het 'andere' er aan benadrukken, maar hulptroepen meer zien als een logisch spectrum van door raadsleden te benutten inzet. En daarnaast de hulp minder zien als een extra inzet, naast het normale werk, die er als kostenpost "bovenop" komt. In plaats daarvan zou de inzet van hulptroepen meer als een investering in versterking van de lokale democratie gezien moeten worden. Dat maakt het niet meer of minder kostbaar, maar zorgt wel voor een andere waardering van de bedragen die ermee gemoeid zijn. Goed werkende democratie heeft een prijs, maar bovenal ook een opbrengst en waarde. De inzet van hulptroepen heeft dan waarde, in plaats van dat het geld kost.

ii. Van hulpbehoevend naar hulpbiedend

In de afgelopen jaren is ook een omgekeerde beweging zichtbaar van hulptroepen die zelf in (financieel) zwaar weer verkeren. Zij zijn daardoor niet in staat om de gevraagde hulp te bieden, zoals accountants die vanwege een gebrek aan rendement hun heil elders zoeken en plaatselijke media die vanwege een gebrek aan afzet hun focus verleggen naar de regio. Gemeenten hebben vanwege de financiële crisis moeten bezuinigen en dat is vaak ook ten koste gegaan van hulptroepen. Gemeenten zijn paradoxaal genoeg in veel gevallen medeverantwoordelijk voor de teloorgang van hulptroepen, zoals lokale rekenkamers die minder budget hebben om onderzoek uit te voeren. In plaats van dat andere partijen raadsleden hulp bieden, zijn zij zelf hulpbehoevend. Het misverstand van kosten en investeringen werkt zo ook op een andere manier door.

Ondertussen zijn er ook hulptroepen die niet of nauwelijks worden benut. Veel 'potentiële hulptroepen' hebben raadsleden nog niet zo direct in beeld als mogelijke 'afnemers' van hun hulp. Raadsleden kunnen welis-

waar om hulp vragen, maar interessant zou ook zijn als bijvoorbeeld planbureaus en kennisinstellingen zich uit zichzelf al meer op raadsleden zouden richten. Instituten als het scp en het rvm, maar ook de rvs bijvoorbeeld, zouden veel toegevoegde waarde voor raadsleden kunnen hebben. Nu in het domein van de zorg decentralisaties hebben plaatsgevonden en veel activiteiten in het domein van deze kennisinstellingen en raden bij gemeenten liggen, is het logische domein van de advisering ook naar het lokale niveau verplaatst. Daar zouden dergelijke instituten meer energie in kunnen steken: ze zijn nu responsief op vragen, maar kunnen ook meer proactief zijn. Overigens is hier ook al een ontwikkeling zichtbaar, bijvoorbeeld bij het rvm dat zich nadrukkelijk op het lokaal bestuur richt.

III Van wrijvingsverlies naar tijdwinst

Een derde spanning is zichtbaar in de tijdsinzet. Het inzetten van hulp troepen kost raadsleden tijd. Op de langere termijn levert het misschien tijd op, maar het zoeken en vinden van de goede hulp, en het gebruik maken van de opbrengsten, kost raadsleden tijd. Zeker in het begin zal het inschakelen van externe ondersteuning tijd vergen en voor sommige raadsleden ook als een tijdverlies voelen. Want wie zijn precies je hulp troepen? Voor welk vraagstuk schakel je ze in? Wat voor type ondersteuning kan je verwachten? En wat levert hun inzet op? Allemaal vragen die niet direct helder zijn. Dit leidt er toe dat raadsleden zich niet wagen aan de inzet van hulp troepen omdat het in aanvang wordt gezien en ervaren als wrijvingsverlies. Het investeren in hulp troepen heeft tijd nodig en voor veel raadsleden is tijd een schaars goed. Daar komt nog bij dat raadsleden in principe voor een periode van ‘slechts’ vier jaar actief zijn en vervolgens vaak een andere weg gaan. Lange termijn is dan vaak ondergeschikt aan korte termijn.

De inzet van hulp troepen heeft tijd en oefening nodig om hier beter zicht op te krijgen. Het is een continue zoektocht naar wat de precieze toegevoegde waarde van hulp troepen per vraagstuk kan zijn. De hefboom op hun 15,9 uur is er wel, maar het bereiken ervan gaat van diezelfde tijd af. Ook hier geldt de framing van de “extra inzet”: tijd voor hulp troepen is er als het andere werk gedaan is, als er tijd “over” is. Hier is het lastig om van raadsleden te vragen om er dan maar wat meer tijd in te investeren, die hebben ze niet. Logischer is dan om de griffie actiever te benutten en daar ook ruimte voor te maken. Want, hoe paradoxaal het ook klinkt, op korte termijn zal de inzet van hulp troepen tijdverlies met zich meebrengen maar op lange termijn tijdwinst opleveren.

Deze drie paradoxen leiden zo onbedoeld en ongewenst niet tot een verbetering van de controlerende taak van raadsleden, maar juist tot een verslechtering ervan. *Waar de inzet van hulptroepen een opgaande en zichzelf versterkende spiraal beoogt, ontstaat nu door afwezigheid ervan juist een neerwaartse spiraal die zichzelf versterkt.* In de literatuur over systeemtheorieën ook wel aangeduid als het verschil tussen ‘virtuous circles’ en ‘vicious circles’. Het is de kunst om deze dynamiek de juiste kant op te sturen door negatieve en neerwaartse cirkels te doorbreken en de positieve en opwaartse cirkels op gang te brengen en te versterken. Op die manier ontstaat een lokale democratie die toekomstbestendig is.

c. *Vernieuwing van binnenuit*

In deze verkenning hebben we stilgestaan bij de mogelijkheden die andere partijen raadsleden kunnen bieden bij het uitoefenen van hun controlerende taak. Hulptroepen als hefbomen. Een beweging die niet geheel nieuw is, niet ingrijpend het lokaal democratisch stelsel verandert of een aanpassing beoogt die het politieke primaat raakt. In het debat over dit onderwerp klinkt vaak het geluid door dat de hele lokale democratie op de schop moet of dat de representatieve democratie moet worden afgeschaft. Dat kan best, maar waarom niet gewoon beginnen bij wat nu meteen kan en waar het ook direct beter van wordt. Kleine interventies om een grote beweging in gang te zetten.

Radicaal anders is ook niet per se beter, zo blijkt ook uit diverse praktijkvoorbeelden met alternatieve vormen van democratie (zie onder meer Boogaard & Michels, 2016). Het levert interessante experimenten op, maar wel met nog veel mankementen. Niet direct een beter alternatief voor het huidig democratisch stelsel. Het is dan misschien niet eens zo gek om te beginnen met ‘gewoon’ betere ondersteuning, met andere hulptroepen en betere hefbomen die de lokale democratie ook al enorm verder kunnen helpen binnen de 15,9 uur. *Geen radicale vernieuwingen in de zin van een heel nieuw democratisch stelsel op basis van participatie, maar aanpassingen binnen de representatieve democratie als een vorm van het bestaande beter, slimmer en soms ook echt anders benutten.* Vernieuwing van de democratie zit niet in de grote woorden en radicale omslagen (denk aan de G1000 en Code Oranje) maar in de kracht van de kleine beweging en de verandering in de marge.

De inzet van hulptroepen is dan ook geen nietszeggende interventie. Het is een aanpassing die zeer waardevol is en in de praktijk voor raadsleden echt het verschil kan maken. Een proces dat ook veel tijd en inzet vergt, en zeker niet als vanzelf gaat. Een vernieuwing van binnenuit die onderweg tot tal van

praktische en soms ook principiële belemmeringen leidt waar raadsleden tegen moeten opboksen. Hulp wordt immers vaak nog gezien als extra, iets wat anders is, en als iets dat kost in plaats van oplevert. Raadsleden die hulp troepen inschakelen vormen eerder uitzondering dan regel. Want, zo is het beeld, dit doe je als je het echt niet meer weet (als zwaktestod) of als je het helemaal innovatief en anders wil doen (als je heel sterk bent). *De meeste raadsleden zijn echter niet zwak of heel sterk, die zijn gewoon met hun werk bezig en willen dat zo goed mogelijk doen. En hulp troepen kunnen daarbij helpen.*

In breder perspectief geldt dat wie de democratie liefheeft en als sterk merk ziet niet per se moet gaan voor iets radicaal anders en heil moet verwachten van exotische en excentrieke innovaties, maar *eerst maar eens pogingen moet doen om te optimaliseren binnen het bestaande stelsel. Niet als ontkenning van de kwesties die spelen maar juist in een poging om die gericht en praktisch te adresseren.* En hoewel dit klinkt als slechts een marginale interventie, een rimpel in het water, kan het op den duur een groot effect bewerkstelligen.

Reflectievragen 3:

- Hoe is de hefboom van de hulp troepen voor u te versterken?
- Op welke wijze denkt u de paradoxen ten aanzien van de inzet van hulp troepen te overwinnen?
- Wat is er volgens u nodig om neerwaartse spiralen te doorbreken en om te zetten in opwaartse spiralen?

Bronnen

- Boogers, M. (2013). Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?, in: *Bestuurswetenschappen*, 67 (4).
- Boogaard, G. & A.M.B. Michels (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*. Utrecht: Berenschot.
- Bruijn, de, J.A. & E. Ten Heuvelhof (2005). *Handhaving. Het spel tussen inspecteur en inspectee*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- BZK (2015). *Het aanzien van het politieke ambt, Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Cachet, L. & N. Verkaik (2015). *Aanzien of afzien: een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap*. Den Haag: Raadslid.Nu.
- Castenmiller, P., Van Dam, M. & Peters, K. (2013). “... geven de raad alle inlichtingen ...”: *Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Stichting Decentraal Bestuur.
- Commissie Aarts (2008). *Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Commissie Brinkman (2009). *De volgende editie. Adviesrapportage Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers*.
- Dam, van, M. (2015) *Een zwervend bestaan*. Jaarboek Vereniging van Griffiers., Delft: Eburon.
- Denters, S.A.H., Groot, M.S. de & Klok, P.J. (2008). Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. In *Congresuitgave Staat van de dualisering*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Denters, B. (2015) *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Den Haag: Raadslid.Nu.
- Driessen, A.J.G. & A. Molenkamp (2012). *Internal auditing, een managementkundige benadering*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Fraanje, R. (2015). *Sturen in dienstbaarheid: verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociale domein*. Den Haag: Raadslid.Nu.
- Graaf, L. de, Schaap, L. & M. Theuns (2016). *Raadwerk is maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?* Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Greef, R. de & R. Stolk (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Vereniging van Griffiers.

- Hay, C. (2007). *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- IIA (2005). *Handreiking Compliance (risico) en Internal Audit*. Amsterdam: Institute of Internal Auditors Nederland.
- Kempen, J. van & Molenkamp, A. (2013). De samenwerking tussen internal auditor en concerncontroller. Naar een goed samenspel binnen lokale overheden. *TPO, augustus 2013*.
- Loots, J., Wildeman, G.T., Smolders, T.A.J.M. & R.M. Freeke (2010). *Ik raadslid*. Maarsbergen: Necker van Naem B.V.
- Ostaaijen, J. van (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg: Tilburg University.
- Overheid in Nederland (2015). *Zelfstandig raadsbudget. Onderzoek onder gemeentegriffiers over het zelfstandig raadsbudget*. Horst: Overheid in Nederland/Toponderzoek.
- Paans, J., Pruijm, J.D., Van Omme, M., Veldhuijzen van Zanten, E. & Stroosnijder, I. (z.d.) *Pleidooi voor de herwaardering van tegenwicht & tegenspraak*.
- Peters, K., Stipdonk, V. van & P. Castenmiller (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Stichting decentraal bestuur.nl.
- Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Rob (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- SCP (2016). *Rondom de transitie. Overall rapportage sociaal domein 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schillemans, T., Twist, M.J.W. van & I. Hommerig (2012). Innovation in accountability. *Public Performance and Management Review* 36 (3), pp. 407-435.
- Schram, J.M., Twist, M.J.W. van & Steen, M. van der (2016). *Kansrijk maar kwetsbaar. Burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Surowiecki, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economics, Society and Nations*, London, New York: Little Brown, Anchor Books.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Twist, M.J.W. van, Steen, M.A. van der, Bouwmans, H. & Bekkers, H. (2013). *De internal auditor in het publieke domein. Drijfveren en dilemma's, principes en paradoxen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Veld, R. in 't, (2010). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: Academic service.

- Veld, R. in 't, (2013). *De gemeenteraad in de toekomst: een tedere balans*. Essay in het kader van de Gemeenteraad van de Toekomst.
- Verwey-Jonker Instituut (2015). *De gemeenteraad in een nieuwe rol. Over democratische legitimiteit in het sociale domein*.
- VNG (2016). *Maatwerk-democratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Jaarbericht 2016. Den Haag: Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Eindnoten

- ¹ NOS, 13 november 2015: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2068859-raadsleden-controle-op-nieuwe-zorgtaken-is-gebrekkig.html>
- ² Zie onder meer IIA, 2005; Driessen en Molenkamp, 2008.
- ³ Figuur gebaseerd op basis van combinatie diverse resultaten vragenlijst.
- ⁴ Financieel Dagblad, 21 november 2016: <https://fd.nl/ondernemen/1176551/accountant-heeft-geen-tijd-voor-kleine-gemeentes>.
- ⁵ Financieel Dagblad, 14 november 2016: <https://fd.nl/ondernemen/1176306/groningse-gemeenten-stellen-deloitte-aansprakelijk>.
- ⁶ Rijksbegroting, Verslag vaststelling begroting BZK voor het jaar 2017, Vergaderjaar 2016-2017 - 34550 VII 15: <http://www.rijksbegroting.nl/2017/kamerstukken,2016/12/6/kst229382.html>
- ⁷ Overheid in Nederland (2015). *Zelfstandig raadsbudget. Onderzoek onder gemeentegriffiers over het zelfstandig raadsbudget*. Horst: Overheid in Nederland/Toponderzoek.
- ⁸ Brief minister Plasterk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, beantwoording motie 34300-VII nr. 34 van het lid Wolbert, 20 juni 2016.
- ⁹ Algemeen Dagblad, 06 juli 2016: <http://www.ad.nl/nieuws/chemisch-drama-in-zeven-delen~afd1392/>
- ¹⁰ Financieel Dagblad, 12 oktober 2016: <https://fd.nl/ondernemen/1171152/voor-dordrecht-is-met-dupont-en-chemours-de-grens-wel-bereikt>

Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

The logo for NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) features the letters 'NSOB' in a bold, sans-serif font. The 'N' is red, while 'S', 'O', and 'B' are white. Below the letters are three small red squares, each positioned under one of the letters 'S', 'O', and 'B'.

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl