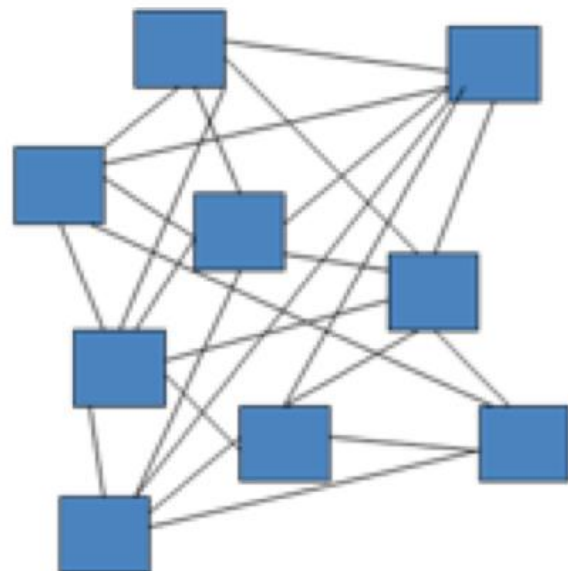
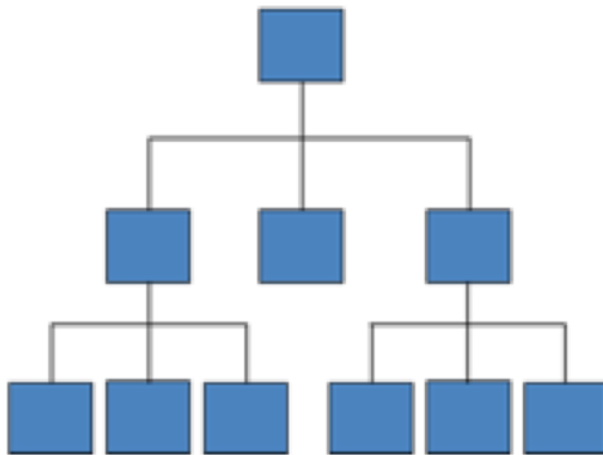


Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur

Prof. Bas Denters



1 De noodzaak van bezinning

Op papier is het allemaal redelijk overzichtelijk. Sinds de invoering in 2002 van de Wet dualisering gemeentebesturen (WDG) zijn het college en de burgemeester voor het door hen gevoerde bestuur verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Daartoe verstrekken het college en de burgemeester -- gevraagd en uit eigen beweging -- alle benodigde gegevens aan de raad. Bovendien heeft de raad het enquêterecht en kan gebruik maken van onderzoek van een lokale rekenkamer(functie) om zich te informeren over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van gemeentelijke uitgaven. Als sluitstuk in deze verantwoordingsrelatie beschikt de raad ten slotte over de mogelijkheid om bij vertrouwensverlies leden van het college – individueel of collectief – tot aftreden te dwingen. Met deze ingrediënten lijkt een compleet en overzichtelijk verantwoordingsregime te zijn gerealiseerd. Daarin is duidelijk wie (college en burgemeester) op welk forum (gemeenteraad) verantwoording schuldig is, wat ieders rechten en plichten zijn en waarin ook is voorzien in een sanctiemogelijkheid (Bovens e.a. 2008).

Toch is er alle aanleiding om stil te staan bij controle en verantwoording (verder afgekort tot CV) in het lokaal bestuur en de rol van de gemeenteraad in dit proces. Want bij nadere beschouwing blijken CV-relaties toch minder eenduidig dan ze op papier lijken en in de gemeentelijke praktijk zorgt dat regelmatig voor problemen. Zo worden veel van oudsher gemeentelijke taken in regionaal verband behartigd. Het belang van die intergemeentelijke samenwerking neemt vanwege recente decentralisaties alleen maar toe. Tegelijkertijd groeit echter ook de kritiek op de democratische controle op deze samenwerking (zie kader). Uit een onderzoek van Raadslid.Nu in 2014 blijkt dat deze zorgen door zeer veel raadsleden worden gedeeld. Zo beschouwt liefst 68 procent van de ondervraagde raadsleden in dat onderzoek het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen als een bedreiging van de lokale democratie. Dit is overigens geen specifiek Nederlands probleem. Zo geeft in een onderzoek onder meer dan 10.000 Zwitserse raadsleden 47 procent van deze volksvertegenwoordigers aan dat hun invloed op de intergemeentelijke samenwerking miniem of zelfs non-existent is. Op basis hiervan concludeert de onderzoekster

DEMOCRATISCH CONTROLE OP SAMENWERKING?

Voor een raadslid is een gemeenschappelijke regeling iets ongrijpbaars, onzichtbaar, een "ver-van-mijn-bed-show". Een raadslid herkent zich niet altijd in het beleid van de gemeenschappelijke regeling en heeft onvoldoende zicht op de taken die een gemeenschappelijke regeling uitvoert, zeker als de desbetreffende gemeenschappelijke regeling meerdere taakvelden uitoefent. Hiermee komt de democratische legitimiteit van de gemeenschappelijke regelingen in gevaar.

Raadslid Jan Houtenbos; Bergen (NH)
Binnenlands Bestuur (31-1-2013)

dat, met name in de stedelijke gebieden waar de bestuurlijke samenwerking het meest intensief is, in de “Eidgenossenschaft” spake is van een significant democratisch tekort (Plüss 2015).

De regionalisering is echter slechts één van de verschijningsvormen van wat door Mark Bovens (1995) de “verplaatsing van de politiek” is genoemd. Deze verandering in de bestuurlijke verhoudingen deed zich ook voor op het lokale bestuursniveau (John 2001; Denters & Rose 2005). Al in het vorige millennium manifesteerde die verplaatsing zich in de vorm van privatiseringen en verzelfstandigingen. Daardoor kwam de uitvoering van tal van gemeentelijke taken op afstand van het gemeentebestuur te staan (Van Thiel 2002). Dat geldt voor min of meer technische taken op het terrein van afvalinzameling en –verwerking, maar ook voor politiek meer gevoelige zaken als nieuwbouw, verbouw en beheer van de sociale woningvoorraad. Verder is – onder meer in het kader van coproductie en samenwerkend bestuur, de instelling van dorps- en wijkraden en het stimuleren van het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid – de rol van burgers, lokale organisaties en het bedrijfsleven in het lokaal bestuur toegenomen. We duiden deze ontwikkeling aan als vermaatschappelijking van bestuur. Onlangs heeft deze tendens een nieuwe impuls gekregen door de bevordering van lokale burgerinitiatieven.

De “verplaatsing van de lokale politiek” – in zijn diverse verschijningsvormen van regionalisering, privatisering en vermaatschappelijking – heeft verstrekkende gevolgen. In traditionele bestuurlijke verhoudingen lag het zwaartepunt van de politieke besluitvorming over lokale aangelegenheden in het stadhuis. In die constellatie was “lokale democratische controle en verantwoording” min of meer synoniem met “controle door en verantwoording aan de gemeenteraad”. De dualisering heeft de voorwaarden geschapen voor een meer bevredigende vormgeving van dit type CV.

Door de “verplaatsing van de politiek” is het belang van dit type CV echter stevig uitgehouden. Taken – denk bijvoorbeeld aan de openbare orde en veiligheid of de sociale woningbouw – zijn geheel of ten dele aan de directe zeggenschap van gemeentebesturen – en daarmee ook aan de werkingsfeer van het nieuwe dualistische CV-regime onttrokken. De “verplaatsing van de politiek” holt het belang van de traditionele controlerende rol van de raad echter niet alleen uit. Belangrijker is wellicht dat deze ontwikkeling de CV bij veel andere taken beduidend lastiger maakt. Het gangbare CV-concept is gebaseerd op het principe “je bent pas voor iets verantwoordelijk, als je er ook echt over gaat” (Olsen 2015: 3). Wat betekent zo’n concept echter in een lokaal bestuur waarin het gemeentebestuur zich manifesteert als een “regiegemeente” die op allerlei velden samen optrekt en verantwoordelijkheden deelt met andere overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijven, instellingen en organisaties van burgers? Wie is er dan nog verantwoordelijk voor wat?

Daarom noopt de “verplaatsing van de politiek” tot bezinning op de vraag hoe democratische CV lokaal opnieuw vorm kan krijgen. Thans is, zoals de Noorse bestuurskundige Johan Olsen (2015) heeft betoogd de belangrijkste vraag niet zozeer meer hoe *binnen vigerende juridische kaders* CV-processen verlopen en kunnen worden geoptimaliseerd. Op dit moment is het, vanwege “de verplaatsing van de politiek”, veeleer van belang na te denken over een *transformatie van democratische controle en verantwoording*. Dat vraagt om een transformatie van de kaders voor democratische controle en verandering, maar ook om andere bestuurlijke omgangsvormen.

2 Transformatie in duplo

In 2003 – één jaar na de dualisering – constateerde Marcel Boogers in een interview met Bert Wagendorp in de Volkskrant (10-04-2003) dat in sommige gemeenten het nieuwe bestuursmodel had geleid tot “een soort afrekencultuur”, “Duellisme in plaats van dualisme”. Die afrekencultuur werd ongetwijfeld in de hand gewerkt door de retoriek bij de introductie van de programmabegroting (die tegelijkertijd met de dualisering werd ingevoerd). De programmabegroting zou meerjarige programma’s moeten bevatten waarin de raad klip en klare antwoorden geeft op de drie w-vragen: Wat willen we? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? Om de controle door de raad te faciliteren bevat de programmabegroting idealiter ook kwantitatieve indicatoren (SMART) aan de hand waarvan achteraf kan worden nagegaan of de beoogde maatschappelijke effecten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Op basis van een dergelijke kaderstellende begroting kan vervolgens de raad controle uitoefenen, waarbij de kernvragen zijn: Hebben we bereikt wat we beoogden? En: zijn de daarvoor begrote kosten niet overschreden? (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie 2002).

De vraag is echter of het plannings- en control-circus dat hiertoe is opgetuigd nog wel aansluit op de rol die het gemeentebestuur speelt in de hedendaagse samenleving. De “we” in de eerste twee W-vragen is steeds minder vaak “de gemeenteraad” (eventueel samen met het college). Steeds vaker worden de vragen “Wat willen **we** bereiken?” en “Wat gaan **we** daarvoor doen?” niet meer in het stadhuis beantwoord maar elders in de stad of daarbuiten: in overlegcircuits met lokale maatschappelijke partners en met regionale instellingen en buur gemeenten. Tegen die achtergrond heeft Rien Fraanje recent gepleit voor het schrappen van de SMART-doelstellingen uit de programmabegrotingen: “ SMART-doelen doen net alsof gemeenten nog alleen aan de knoppen zitten. Ze miskennen dat gemeenten moeten sturen in een netwerk, dat ze daarin afhankelijk zijn van andere partijen en dat ze het dus niet meer alleen voor het zeggen hebben. Het college opzadelen

met SMART-geformuleerde doelstellingen is het organiseren van teleurstelling”.¹ Misschien is deze aanbeveling wat al te radicaal – er zijn immers best nog wel taakvelden waar SMART-doelen zinvol kunnen zijn –, maar dat doet niet wezenlijk af aan Fraanje’s gelijk. Tegelijkertijd noopt de “verplaatsing van de lokale politiek” volgens Fraanje ook tot een meer procedurele kaderstelling. Daarmee verandert de raad de structuren en procedures voor controle en verantwoording.

Maar daarmee is men er niet. Men kan de structuren en procedures veranderen, maar er is meer nodig. Het gaat ook om een transformatie in duplo: het gaat immers ook om de roloppvatting van de spelers en hun onderlinge omgangsvormen. Naast structurele en procedurele veranderingen is ook een andere cultuur vereist. Het proces van controle en verantwoording dient om “duellisme te voorkomen, te veranderen: niet langer meer “afrekenen aan de kassa!”. Maar de vraag is wat dit concreet moet betekenen. Welke overwegingen zijn relevant als de raad procedurele kaders formuleert? En wat betekent de “verplaatsing van de politiek” en het toenemende belang van samenwerkend bestuur voor het inhoudelijke politieke debat tussen raad en college. Hoe kan men bestuurders aanspreken op hun verantwoordelijkheden bij de aanpak van de belangrijke opgaven – of het nu gaat om leefbaarheid, sociale zorg of duurzaamheid – waarbij de lokale overheid is aangewezen op samenwerking met burger, instellingen, bedrijven en medeoverheden. Op welke manier gaan raad en collegeleden in deze constellatie met elkaar om?

In dit essay ga ik eerst in op de bijdrage die raden kunnen leveren aan nieuwe CV-structuren en procedures. Daarna ga ik ook kort in op de kwestie van de omgangsvormen.

3 Structuren en procedures: het primaat van burgers

Er bestaat een tamelijk brede consensus over het uitgangspunt dat in een democratisch bestel functionarissen die verantwoordelijkheden dragen in het publieke domein verantwoording schuldig zijn burgers, dat wil zeggen aan de leden van de politieke gemeenschap.² Burgers zijn lang niet altijd bereid of in staat om in publieke verantwoordelijkheidsprocessen daadwerkelijk zelf het voortouw te nemen. Men laat de verantwoording vaak maar al te graag over aan gekozen vertegenwoordigers.

¹¹ Zie R. Fraanje: Sturen in Dienstbaarheid. Raadslid.NU: Essay ‘De Gemeenteraad en sturen in een netwerk’ – maart 2015

http://www.Raadslid.Nu/sites/www.Raadslid.Nu/files/redactie/essay_sturen_van_gemeenteraad_in_3d-taken.pdf.

² Daarbij laat ik maar even in het midden hoe breed men deze kring van verantwoordelijken wil trekken en over de vraag hoe men die politieke gemeenschappen definieert.

Op lokaal niveau spelen raadsleden hierbij een belangrijke rol. Het in 2002 gedualiseerde gemeentelijke bestuursmodel is gebaseerd op het politiek-bestuurlijk primaat van een door burgers direct gekozen gemeenteraad die op hoofdlijnen richting geeft aan de lokaal relevante politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Dat doet die raad – in het dualiseringsjargon – door op basis van door de raad geformuleerde richtinggevende uitgangspunten (kaders) het college en de burgemeester en hun ambtenaren te controleren en om verantwoording te vragen.³ Door de “verplaatsing van de politiek” is dit stelsel evenwel stevig uitgehouden. Het lokaal bestuur krijgt minder dan voorheen gestalte in de burelen van het stadhuis. Daarbij is bovendien door allerlei vormen van lokale samenwerking en bestuursvervlechting lang niet altijd meer duidelijk, waar verantwoordelijkheden berusten en wie voor wat ter verantwoording geroepen moet worden.

Niettemin ligt het – gezien het democratisch primaat (artikel 125.1 Grondwet) – in de rede dat gemeenteraden bij de noodzakelijke herinrichting van de lokale democratie een sleutelrol gaan vervullen. Onderzoek onder burgers (Denters 2012) wijst uit dat veel burgers van raadsleden – als volksvertegenwoordiger – verwachten dat ze namens burgers optreden als “democratische waakhond”. Daarbij gaat het om zaken als het bewaken van het democratisch proces; het borgen dat in het lokale beleid voldoende rekening wordt gehouden met burgervoorkeuren en het zorgen voor voldoende mogelijkheden voor burgerparticipatie. De belangrijkste uitdaging waarvoor de raad zich in zijn functie als democratische waakhond ziet gesteld is stellig het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van nieuwe CV-arrangementen rond allerlei vormen van samenwerking.

4 Controle en verantwoording: functies en criteria

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe gemeenteraden in deze nieuwe verhoudingen *adequaat* inhoud kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol is het allereerst van belang te omschrijven welke functies CV vervullen en welke eisen hieruit voortvloeien.

Bovens c.s. (2008) onderscheiden drie functies van CV. In de eerste plaats zorgt CV voor een democratische legitimatie van politieke besluitvorming door deze te schakelen met de politieke preferenties van belanghebbende burgers zelf of hun gekozen vertegenwoordigers. Vanuit het gezichtspunt van de rechtsstaat is van belang dat machtsconcentratie bij niet-democratisch gelegitimeerde functionarissen worden voorkomen en dat er effectieve tegenmacht wordt georganiseerd. Vanuit dit perspectief draagt CV bij aan het voorkomen van machtsmisbruik, corruptie en willekeur, en de bevordering van integriteit. In de derde plaats kan CV ook bijdragen aan

³ Daarmee is kaderstelling onlosmakelijk verbonden met CV. Kaderstelling is het “het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld” (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie 2004: 17). Deze normen structureren de inhoud van controle- en verantwoordingsprocessen.

een beter presterende overheid (prestatiestaat). Vanuit dit perspectief ligt de waarde van CV in de bijdrage die wordt geleverd aan het lerend vermogen van publieke organisaties. Door kritische reflectie en feedback kunnen de prestaties van publieke organisaties worden verbeterd.

Vanuit elk van deze drie functies kunnen criteria worden geformuleerd waaraan een controle- en verantwoordingsmechanisme zou moeten voldoen. Bovens c.s. onderscheiden hier tussen eisen die men kan stellen aan (a) de informatievoorziening (b) het publieke debat en (c) de mogelijke consequenties. Op basis daarvan laten zich in totaal negen functionele vereisten voor CV arrangementen formuleren (zie tabel 1). Vanuit elk van deze vereisten kunnen vragen worden gesteld over de kwaliteit van een CV-voorziening. Vanuit democratisch perspectief (eerste kolom, tabel 1), kan men zich bijvoorbeeld afvragen of het CV-arrangement voor:

- Burgers en raadsleden voldoende informatie verschaft over het optreden van de bestuurders en de gevolgen van dat optreden (informatievoorziening)
- Burgers en raadsleden voldoende mogelijkheden biedt om met bestuurders in debat te treden over de vraag of deze zich hebben gedragen in overeenstemming met de democratische spelregels (publiek debat)
- Burgers en raadsleden voldoende mogelijkheden verschaft om het gedrag van bestuurders zo nodig bij te sturen en er voor bestuurders voldoende prikkels zijn om zich iets gelegen te laten liggen aan de wensen van burgers en raadsleden (consequenties)

Bovens c.s. laten zien dat met behulp van dit kader een evenwichtige boordeling van CV-arrangementen mogelijk is. Zo gebruiken zij dit kader om het functioneren van raden van toezicht op Nederlandse agentschappen te evalueren.

Tabel 1: Functionele vereisten van CV arrangementen (gebaseerd op Bovens et al. 2008)

	Democratie	Rechtsstaat	Prestatiestaat
Informatievoorziening			
Publiek debat			
Consequenties			

Het betreft hier een ex-post evaluatie, waarbij achteraf sterke en zwakke punten van deze toezichtraden in kaart konden worden gebracht. Het kader lijkt echter evenzeer geschikt voor gebruik ex ante. Zo is he te gebruiken als men staat voor de vraag hoe een CV arrangement op basis

van de eigen politieke prioriteiten het beste kan worden ingericht of bij de beoordeling van een voorgesteld CV arrangement.

Ook in de gemeentelijke praktijk lijkt het instrument bruikbaar. Zo kan een gemeentelijke rekenkamer dit kader gebruiken om achteraf te evalueren hoe cliëntenraden bij door de gemeente gesubsidieerde instellingen functioneren. Maar raadsleden kunnen dit kader ook gebruiken om zich een oordeel te vormen over de voorstellen die een commissie Heroriëntatie Samenwerking doet op voor de controle en verantwoording aan deelnemende gemeenten in een regionaal samenwerkingsverband. Zo ook biedt zo'n instrument houvast als een raadslid een toelichting schrijft op zijn initiatiefvoorstel om de CV te versterken op de burgerinitiatieven die het college in de gemeente wenst te stimuleren.

Let wel! Dit instrument is een afwegingskader. Het is geen technocratisch substituut voor politieke afwegingen. Het kader biedt géén eenduidig antwoord op de vraag wat een – altijd en overal – bruikbaar CV-regime is. Het antwoord op die vraag hangt immers af van (1) politieke voorkeuren en (2) de aard van de taken van de organisatie waarvoor het CV-arrangement is bedoeld. Bovendien (3) is een exacte bepaling van de voor- en nadelen van een arrangement is niet altijd eenvoudig. Elk van die drie punten verdient een korte toelichting:

Ad 1) Het kader op normatieve criteria die afhankelijk van persoonlijke en partijpolitieke preferenties verschillend gewogen kunnen en zullen worden. Voor sommigen zal het accent meer liggen op effectiviteit en doelmatigheid, daar waar anderen veel waarde hechten aan mogelijkheden voor burgerparticipatie.

Ad 2) Bovendien kan het gewicht dat men aan deze criteria hecht ook verschillen afhankelijk van de taken van de organisatie waarvoor het CV arrangement is ingericht. Bij de vuilnisophaal is het relatieve belang van waarden als democratie en effectiviteit (prestatiestaat) waarschijnlijk anders dan bij de sociale zorg.

Ad 3) Ten slotte is – zelfs bij een ex-post evaluatie; dus achteraf – een min of meer exacte bepaling van de plus- en minpunten van een arrangement per cel van de matrix lastig. Dat geldt a fortiori bij een ex-ante bepaling van *te verwachten plus- en minpunten* van een voorgestelde regeling. Het debat over de plus- en minpunten zal daarom onvermijdelijk op basis van ervaringen elders en min of meer geïnformeerde gissingen plaats moet vinden.

Niettemin biedt dit kader een relatief eenvoudig instrument om de reflectie op en het debat over bruikbare CV arrangementen in de gemeentelijke praktijk te structureren. Bovendien biedt het instrument juist omdat het is gebaseerd op meerdere waarden (democratie, rechtsstaat en prestatiestaat) een goede basis voor een politiek debat over de vormgeving van controle-arrangementen in gemeenteraden. Het kader heeft niet alleen implicaties voor de inrichting van afzonderlijke controle en verantwoordingsarrangementen. Het is ook van belang voor de het stelsel als geheel; voor de systeemarchitectuur.

5 **Stysteemarchitectuur: pluriformiteit**

Het geschetste kader impliceert dat bij de ontwikkeling van CV-arrangementen drie soorten van overwegingen van belang zijn (democratie, rechtsstaat en prestatiestaat). In het licht van deze overwegende zal elk CV arrangement eigen specifieke sterke en zwakke punten hebben. Het is dan ook niet vreemd – dat als Bovens e.a. (2008) dit kader gebruiken om het toezicht op Nederlandse agentschappen te analyseren – zij komen tot een genuanceerd beeld. Enerzijds blijkt dat de toezichtraden die in het toezicht op deze organen een centrale rol spelen goed scoren als het gaat om de effectiviteit. De raden bestaan immers uit vooraanstaande experts. Door deze deskundigen te betrekken bij de beleidsvoering krijgt het beleid een kwaliteitsimpuls. De kracht van deze raden ligt dus vooral bij de prestatiebevordering. In democratisch opzicht scoren deze raden volgens Bovens echter veel minder goed. Voor burgers bestaan er nauwelijks mogelijkheden om zicht te informeren over het presteren van de agentschappen en ze beschikken nauwelijks over mogelijkheden om bestuurders aan te spreken op hun functioneren, laat staan dat zij in staat zouden zijn om hen bij slecht functioneren te bestraffen. Bij een alternatief – bijvoorbeeld een cliëntenraad – valt het oordeel mogelijk anders uit. Zo zal een cliëntenraad waarschijnlijk beter scoren op de directe verantwoording naar belanghebbende burgers (democratie). Dit alternatief scoort echter wellicht weer minder positief bij het mobiliseren van expertkennis (prestatiestaat).

Omdat ieder CV regime specifieke sterke en zwakke punten heeft, sluit een uniform CV systeem, waarin men vertrouwt op slechts één type controle-arrangement, niet goed aan op de complexiteit van de publieke taakbehandling. In het moderne lokaal bestuur wordt een zeer uitgebreid scala van taken behandeld, uiteenlopend van vuilnisophaal tot sociale zorg. En gezien die variëteit aan taken, kan men – ook afhankelijk van de lokale politieke prioriteiten – verschillende eisen stellen. Daarvoor zijn minimaal drie redenen aan te geven.

In de eerste plaats is het gezien Ashby's Law of Requisite Variety (1956) van belang dat een CV regime in het licht van de vele, sterk verschillende taakvelden het controleregime voldoende variëteit biedt (Jessop 2011). Concreet betekent dit dat een adequaat lokaal CV-regime voorziet in het gebruik van verschillende CV-arrangementen. Daarbij gebruikt men voor verschillende toepassingsgebieden steeds weer andere CV opties. Zo kan men CV structureel of incidenteel toepassen. In het eerste geval wordt de sturing en verantwoording steevast uitgevoerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het gemeentelijke inkomsten- en uitgavenbeleid. Maar men kan ook incidenteel controleren. Zo'n incidenteel CV-proces kan plaatsvinden op basis van een verzoek van (een deel van) de gemeenteraad, zoals wanneer de raad het recht heeft om te vragen om inlichtingen en het doen uitvoeren van een onderzoek. Maar men zou dergelijke rechten ook kunnen geven aan de leden van een cliëntenraad of aan een bepaald aantal kiesgerechtigde burgers. De

Rotterdamse politicoloog Rinus van Schendelen (1989) heeft al meer dan een kwart eeuw geleden voorgesteld om controles ook “at random” uit te voeren. Dat zou men kunnen doen door per jaar een of twee willekeurig gekozen taakvelden te selecteren en daar onderzoek naar de kwaliteit van het gevoerde bestuur uit te voeren. Daarmee wordt de kans dat verantwoordelijken voor een bepaald beleidsveld zich moeten verantwoorden voor alle terreinen gelijk is. Aldus elimineert men factoren als politieke gevoeligheid en politieke opportuniteit uit controleproces.

Daarnaast kan men er ook voor kiezen om op een bepaald toepassingsgebied tegelijkertijd gebruik te maken van mèt dan een CV-type. In dat opzicht zijn de **ervaringen in Zwitserland** bij de controle op de intergemeentelijke samenwerking interessant. In dat land is er een duaal controle systeem. Allereerst kent men daar een controle- en verantwoordingssysteem waarbij vertegenwoordigers van gemeenten (bijvoorbeeld raadsleden) – volgens het model van verlengd lokaal bestuur – samenwerkingsverbanden controleren. In haar onderzoek constateerde Larissa Plüss (2015) dat dit systeem belangrijke tekortkomingen telt. Ze spreekt zelfs van een belangrijk democratisch tekort. Tegelijkertijd wijst ze er echter op dat naast dit getrapte systeem van controle er ook een uitgebreid systeem is van referenda en volksinitiatieven. Deze vormen van directe democratie kent men niet alleen bij de op het niveau van de gemeenten, maar ook bij de talloze gemeenschappelijke regelingen. Dit systeem biedt alternatieve mogelijkheden voor de democratische controle op intergemeentelijke samenwerking (Kübler, Sager & Schwab 2005). Plüss merkt op dat beide systemen, hun zwakke plekken kennen. Het getrapte systeem van het verlengd bestuur functioneert – blijkens de oordelen van de raadsleden zelf – geenszins feilloos. Het directe democratische systeem biedt daarentegen vooral invloedsmogelijkheden voor goed georganiseerde en financieel draagkrachtige groepen en organisaties. Daarom concludeert Plüss (2015: 275) dat in het Zwitserse bestel in aanvulling op deze vormen van directe democratie, de getrapte controle via politieke vertegenwoordigers een kanaal biedt voor de behartiging van de belangen van minder geprivilegeerde groepen.

Er is nog een tweede overweging om een gevarieerde CV-praktijk positief te waarderen. Zoals Olsen (2015) aangeeft, impliceert de “verplaatsing” van de politiek dat in aanvulling op oude CV-regimes (zoals ze in de WDG vorm hebben gekregen) aangevuld moeten worden met nieuwe CV arrangementen. Of deze nieuwe arrangementen ook feitelijk goed aansluiten op de sterk veranderde politiek-bestuurlijke werkelijkheid is niet op voorhand duidelijk. Deze vraag is alleen te beantwoorden als we nieuwe arrangementen beproeven en leren van het succes en falen van dergelijke bestuurlijke innovaties. Het is daarom zaak te experimenteren, te evalueren en deze ervaringen uit te wisselen. Zo krijgen we inzicht wat – op verschillende taakvelden – de sterktes en

zwaktes van uiteenlopende arrangementen zijn. Het belang van het zoeken naar nieuwe, goed functionerende lokale controlevoorzieningen neemt alleen maar toe door de decentralisaties waarbij niet alleen taken, maar ook het toezicht op de uitoefening van die taken wordt gedecentraliseerd.⁴

Ten slotte is er ook nog een pragmatische reden om het thans op papier eenvoudige – hoofdzakelijk op de controlerende rol van de gemeenteraad gebaseerde stelsel – te vervangen door een meer gedifferentieerd systeem. Deze pragmatische reden betreft de werkdruk waarmee raadsleden worden geconfronteerd. De commissie “Positie wethouders en raadsleden” constateert dat het raadswerk tijdrovend is: “De reguliere baan, zorgtaken en de politieke nevenfunctie vechten bij voortdurende omhooggang om voorrang. Een groot deel van de raadsleden vindt dat hun politieke bijbaan een (te) zware wissel trekt. De werklast is dan ook de belangrijkste reden om te stoppen” (2008:7).

Deze overbelasting doet zich ook gevoelen bij de controle van raadsleden op “verplaatste” politieke processen, bijvoorbeeld bij de regionale samenwerking. Uit een recent onderzoek van Raadslied.Nu blijkt dat 30% van de raadsleden van mening is dat men “doorgaans geen tijd [heeft] om [zich] te verdiepen in de (uitvoering) van gemeenschappelijke regelingen.”⁵

Door delen van de controle over te laten aan anderen, bijvoorbeeld door burgers (als cliënt of als stakeholder / expert) in positie te brengen bij de controle op publieke taken ontlast men de raadsleden. Uit het reeds eerder aangehaalde Zwitserse onderzoek blijkt ook dat dit overlaten

Uiteraard zijn er ook grenzen aan de functionaliteit van toezicht. In de eerste plaats geldt ook hier de wet van de dalende meeropbrengsten. Bovendien zijn er ook controlekosten, die toenemen met meer variëteit. Maar aan de andere kant moeten we ook durven onderkennen dat de huidige variëteit onvermijdelijk hoort bij de noodzaak om in een overgangstijd naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen te investeren in experimenten met nieuwe manieren om inhoud te geven aan een goed functionerend systeem van CV. Dat mag toch best wat kosten ?

6 Naar een democratische omsingeling van het lokaal bestuur.

Fraanje heeft in zijn eerder aangehaalde essay gepleit voor een meer *procedureel* kaderstellende rol van gemeenteraden. Ze zouden minder dan voorheen het accent moeten leggen op inhoudelijke en financiële kaderstelling. Bij die procedure kaderstelling is het borgen van controle en verantwoording op allerlei vormen van samenwerkend bestuur een kernopgave. Vanuit democratisch perspectief is

⁴ Of zoals het in het jargon heet: er is bij de decentralisatie sprake van een vervanging van verticaal (hiërarchisch) toezicht door horizontaal toezicht door de gemeenteraad (en andere lokale partijen).

⁵ Zie: Raadslied.Nu: “Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling”, 13 januari 2014;

http://www.Raadslied.Nu/sites/www.Raadslied.Nu/files/redactie/onderzoek_onder_raadsleden_naar_regionale_samenwerking.pdf.

hierbij van belang – dat zonder rechtstatelijke en effectiviteitsoverwegingen uit het oog te verliezen – burgers en hun vertegenwoordigers in stelling te brengen bij de “democratische omsingeling van het bestuur” (Denters et al. 2008).⁶ Dit vraagt om innovaties van het vigerende CV-bestel. Het is verleidelijk om dan vervolgens te roepen om nieuwe wettelijke kaders. Hoewel ik het nut van wettelijke voorzieningen niet wil bestrijden, denk ik dat een innovatie van het bestel ook zeer wel reeds vooruitlopend op mogelijke wetgeving later ter hand kan worden genomen. Eerder is er al op gewezen dat het wenselijk is om te experimenteren met verschillende nieuwe CV-arrangementen. Het lokaal bestuur, met nog steeds bijna vierhonderd gemeenten, vormt voor deze experimenten een bij uitstek geschikt natuurlijk laboratorium (Jans et al. 2013).

Innovaties kunnen uiteraard ontspringen aan geheel nieuwe toepassingen die ook elders nog nooit zijn vertoond. Dat soort innovaties zijn echter schaars. Vaker vinden innovaties hun oorsprong uit het introduceren van iets dat zich in een andere context al heeft bewezen. Men kan een idee uit een andere gemeente of misschien zelfs wel uit een ander land “importeren”. Maar een innovatie kan ook bestaan uit het toepassen van iets dat men zelf reeds op een ander terrein heeft beproefd. Bij de ontwikkeling van een nieuw stelsel van lokale democratische controle, zijn er dan al vlug een flink aantal mogelijkheden voor bestuurlijke experimenten. Daarbij gaat het eigenlijk zonder uitzondering om zaken die men kan beproeven zonder dat daarvoor de bestaande wetgeving aanpassing behoeft. Ik noem een aantal voorbeelden:

6.1 Verbonden Partijen 2.0

De gemeenteraad kan het college vragen om het toepassingsbereik uit te breiden van de paragraaf “verbonden partijen” die sinds de invoering van de WDG verplicht onderdeel is van de gemeentelijke programmabegroting. Op deze lijst dient het college thans een volledig overzicht te geven van alle partijen waarmee de gemeente *zowel een financiële band als een bestuurlijke band* (bestuurszetel of stemrecht) heeft. Voor al die partners dient te worden aangegeven wat met de samenwerking met deze partner wordt beoogd: welke rol spelen deze partner in welk programma? Het is zeer wel denkbaar dat de gemeenteraad vraagt om het begrip “verbonden partij” ruimer op te vatten, zodat de raad een meer omvattend beeld krijgt van de partners waarmee het gemeentebestuur samenwerkt.⁷ Uiteraard kan men dat integraal doen, maar vanzelfsprekend kan er ook eerst enige ervaring worden opgedaan met een paragraaf “Verbonden Partijen, nieuwe stijl”, voor één of twee

⁶ Uiteraard verschilt die behoefte. Bij sommige vormen van samenwerking gaat het om pure uitvoeringskwesties en beheer. Maar naarmate het meer beleidsgerichte en strategische aangelegenheden betreft, zal die behoefte groter zijn.

⁷ Een praktisch probleem hierbij is welk criterium men wenst te hanteren om te spreken van een verbonden partij. Het huidige criterium heeft het voordeel van de eenduidigheid. In de praktijk zullen raad en college bij een ruimere toepassing zich moeten vinden in een nieuw, praktisch bruikbaar criterium.

door de raad gekozen programma's. Op basis van zo'n paragraaf wordt voor de raad en voor burgers de transparantie van de lokale bestuurlijke verhoudingen vergroot, hetgeen een noodzakelijke voorwaarde is voor een adequate controle en verantwoording.

6.2 Governance Charter

In 2014 heeft Raadslid.Nu ter versterking van de controlerende en sturende rol van de gemeenteraad een format Verbonden Partijen gepubliceerd. Dat format bevat een handreiking voor het inrichten en toetsen van de paragraaf Verbonden Partijen. Eerder hadden individuele gemeenten ook reeds eigenstandig dergelijke Nota's geformuleerd. Sommige gemeenten zijn nog een stap verder gegaan door het opstellen van een Beleidsnota Governance (Maastricht) of een Handvest Governance Verbonden Partijen (Wassenaar/Voorschoten/Oegstgeest).⁸ Dit zijn belangrijke initiatieven omdat hiermee voorzichtige stappen worden gezet op weg naar een volwaardig lokaal CV-arrangement. Gaandeweg zou het bereik van dergelijke regelingen moeten worden uitgebreid. Ik denk daar onder meer aan een uitbreiding van het arrangement tot ook andere dan de "verbonden partijen" (in strikte zin; zie vorige punt). Waarom zou de raad niet ook geïnformeerd willen worden over en betrokken worden bij strategische beslissingen van andere bestuurlijk belangrijke samenwerkingsrelaties?

6.3 Proceskadernotities

In het governance handvest kan de raad bepalen dat voor alle strategisch belangrijke samenwerkingsprojecten kadernotities worden geformuleerd. In deze startnotities kan de raad vooraf vastleggen op welke momenten en op welk forum of fora het college zich over voortgang en resultaten van de samenwerking zal verantwoorden.⁹ Dat schept aan de voorkant van dergelijke bestuursprocessen duidelijkheid voor alle betrokkenen en het voorkomt frustraties achteraf. Enerzijds kan zo worden voorkomen dat de raad zich gepasseerd voelt als het nietsvermoedend wordt geconfronteerd met als voldongen feiten gepresenteerde afspraken van het college en zijn samenwerkingspartners. Anderzijds kan zo ook worden voorkomen dat het college en zijn partners worden verrast door onverhoedse interventies vanuit de gemeenteraad nadat men na vaak moeizaam overleg eindelijk tot overeenstemming is gekomen. De inhoud van proceskadernotities kan van onderwerp tot onderwerp verschillen. Bij het formuleren van deze notities biedt het eerder geschetste analytische kader (zie figuur 1) zinvolle aanknopingspunten. Zo kan men nadat is bepaald welke functies CV op een specifiek taakveld dient te vervullen, beziën welk forum (bij enkelvoudige CV-arrangementen) of welke fora (bij meervoudige CV-arrangementen) aangewezen zijn voor CV.

⁸ Dit is een willekeurige greep op basis van een quick scan gebruikmakend van een internetzoekmachine (Google).

⁹ Naast deze procedurele kaders kan de raad natuurlijk ook nog inhoudelijke of financiële kaders voor de samenwerkingsprojecten meegeven.

Verder kan men afhankelijk van de taak ervoor kiezen de controle en verantwoording structureel of incidenteel te doen plaatsvinden. Vervolgens kan men bepalen op welke wijze men per forum de informatievoorziening, het publieke debat en consequenties wenst te borgen.

6.4 Controle via andere lokale fora

In het governance handvest hoeft men zich overigens niet te beperken tot het formuleren van eisen en wensen ten aanzien van de informatie aan en sturingsmogelijkheden voor de *gemeenteraden*. Waarom zouden er, middels een charter en andere regelgeving, niet ook uitgangspunten kunnen worden geformuleerd voor de informatie aan, de consultatie of zelfs het meebeslissen van *burgers*? De raad positioneert zich dan niet zelf als controleur, maar schept CV-kanalen voor burgers en hun organisaties. De raad laat kaderstelling en controle dan over aan bijvoorbeeld betrokken burgers (Denters e.a. 2008). Overigens kan dat overlaten van CV ook gebeuren aan vertegenwoordigers bedrijven of organisaties of onafhankelijke derden. Zo kan bij taken met een technisch of uitvoerend karakter de controle ook worden overgelaten aan accountants, een rekenkamer(functie), een expert- of visitatiecommissie, of zoals dat bij agentschappen op nationaal niveau vorm krijgt aan een raad van toezicht die overwegend bestaat uit deskundigen.

Zo kan de raad als het gaat om samenwerking met lokale partners **binnen de eigen gemeente** er – bijvoorbeeld in zijn Governance Charter – op sturen dat:

- als een collegelid met de plaatselijke middenstand afspraken maakt – bijvoorbeeld over de bestrijding van leegstand in het centrum – die gevolgen hebben voor individuele burgers (bijvoorbeeld binnenstadsbewoners), het college zich moet inzetten dat deze burgers in een vroeg stadium worden betrokken.
- als het gemeentebestuur buurtinitiatieven ondersteunt, er ook duidelijk is of en in hoeverre te ondersteunen initiatieven over genoeg draagvlak beschikken in de gemeenschap.
- bij gemeentelijke subsidies aan dienstverlenende instellingen, het college zich er binnen de beschikbare mogelijkheden voor inzet dat die instelling zijn cliënten betreft bij het instellingsbeleid.

Ook in de **intergemeentelijke samenwerking** kan zich de noodzaak doen voelen om in aanvulling op de reguliere controle en verantwoording vanuit de gemeenteraden ook andere CV-mechanismen te hanteren. Naast de werkdruk van raadsleden kan hierbij ook het gewicht van regionale beslissingen een rol spelen. In veel gevallen is dat gewicht gering, veel regelingen betreffen immers vooral de uitvoering van taken en beheer (bijvoorbeeld: vuilnisophaal, inkoop, automatisering). In andere gevallen, vooral bij meervoudige samenwerkingsverbanden waarbij ook beleids- en strategische beslissingen zijn belegd, is het gewicht groter en kan de behoefte aan een steviger democratische

verankering groter zijn. Het dan realiseren van aanvullende CV-mechanismen is dan lastiger, omdat in regionaal verband democratische sturing en controle niet meer een louter lokale kwestie zijn. In het regionaal bestuur is de “demos” (kring van belanghebbende burgers) immers niet langer lokaal maar regionaal. De democratische sturing en controle moet daarom gestalte krijgen in de samenspraak tussen de leden van alle gemeenteraden in de regio (De Greef en Stolk, 2015: 129). Die afstemming tussen raden blijkt in de praktijk veelal een lastig obstakel. De ervaringen met de zienswijzeprocedure (op basis van artikel 35 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen) onderstrepen dat. De zienswijzeprocedure beoogt raden van gemeenten in een samenwerkingsverband de gelegenheid te bieden hun zienswijze aangaande de ontwerp begroting van het samenwerkingsverband kenbaar te maken. De ervaringen met dit instrument stemmen echter niet zonder meer tot tevredenheid. Zo blijkt uit recent onderzoek van Raadslid.Nu dat minder dan één op de drie raadsleden dit middel effectief acht.¹⁰ Als een van de belangrijkste beperkingen noemen raadsleden dat een effectief gebruik afstemming tussen gemeenteraden vereist. Ook in het geval dat raadsleden de democratische CV op intergemeentelijke samenwerking willen hervormen en nieuwe CV-arrangementen willen invoeren vraagt dat in veel gevallen om intergemeentelijke afstemming. Dat maakt het organiseren van de democratische omsingeling van het bestuur zonder twijfel lastig. Maar indien de politieke wil daartoe aanwezig is zijn er ook hier verschillende opties het overwegen waard:

- Vanuit de gemeenteraden zou het initiatief genomen kunnen worden om in elk geval bij bepaalde samenwerkingsverbanden het DB te verzoeken om maatschappelijke organisaties actief te informeren en bepaalde informatierechten te geven. Zo kennen in Zwitserland (veel) samenwerkingsverbanden een “Anfragerecht” op basis waarvan elke ingezetene in het samenwerkingsgebied het recht heeft om aan het bestuur vragen te stellen betreffende het functioneren van de gemeenschappelijke regeling.
- Daarnaast kunnen raden ook het initiatief nemen om te regelen dat als in een gemeenschappelijke regeling belangrijke regionale beleidsaangelegenheden in voorbereiding zijn, niet alleen de gemeenteraden, maar ook de burgers en organisaties in de regio de gelegenheid krijgen om in een vroeg stadium hun opvattingen kenbaar te maken.

¹⁰ Raadslid.Nu Onderzoek Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling, 13 januari 2014; http://www.Raadslid.Nu/sites/www.Raadslid.Nu/files/redactie/onderzoek_onder_raadsleden_naar_regionale_samenwerking.pdf.

- Men kan daarin ook nog een stap verder gaan. Zoals we eerder zagen zijn in Zwitserland, ook in het intergemeentelijk bestuur, bij veel beslissingen referenda en volksinitiatieven mogelijk. Zover hoeft men niet te gaan, maar waarom zou men als het gaat om gewichtige beslissingen zoals bijvoorbeeld een Regionale Agenda of Toekomstvisie niet eens experimenteren met een meer interactieve wijze van beleidsvorming. Elders (Denters en Klok 2015) heb ik er al eens voor gepleit om in regionaal verband het in Borne – in het project MijnBorne2030 – beproefde model via maatschappelijke organisaties burgers een stem te geven in de formulering van een gemeentelijke toekomstvisie in regionaal verband te beproeven.

VAN, VOOR en DOOR

*In **MijnBorne2030** bepaalden inwoners zelf de gewenste ontwikkelingsrichting van de Gemeenschap. Eerst konden de inwoners in bijeenkomsten die werden georganiseerd door twintig plaatselijke maatschappelijke organisaties bijdragen aan de formulering van vier scenario's voor de toekomst. Vervolgens konden alle Bornse stemgerechtigden van 15 jaar en ouder in een burgerraadpleging zich uitspreken over het scenario van hun voorkeur. De gemeenteraad had tevoren aangegeven de uitkomst van deze raadpleging te respecteren en het winnende scenario als kader te hanteren bij de verdere uitwerking en de implementatie van de toekomstvisie (Denters & Klok 2015.)*

7 Omgangsvormen

Volgens een bekend gezegde maken vele handen licht werk. Op grond van dit uitgangspunt is modern openbaar bestuur in veel gevallen ook en vooral samenwerkend bestuur, waarin overheden samenwerken met ondernemingen, maatschappelijke organisaties en burgers. De medaille van het samenwerkend bestuur kent echter ook een keerzijde. Dat is het “problem of the many hands”. De politicoloog Dennis Thompson (1980) schreef hier in 1980 een veel geciteerd artikel over. Hij constateert dat het vanwege de betrokkenheid van velen moeilijk is om verantwoordingsprocessen inhoud te geven. Want wie is er uiteindelijk verantwoordelijk als er in een samenwerkingsverband met veel partners iets mis gaat. Bovendien kan men via de gangbare verantwoordingsmechanismen en eventuele sancties maar voor een deel van de betrokkenen activeren. Dan rijst al vlug de vraag: “waarom zou onze Barbertje moeten hangen?” Thompson pleit ervoor in verantwoordingsprocessen de nadruk te leggen op de vraag naar de *persoonlijke rol* van betrokkenen. Wat heeft een betrokkene feitelijk gedaan en in hoeverre heeft diens handelen bijgedragen aan de onwenselijke uitkomst? En had deze persoon redelijkerwijs anders kunnen handelen? Daarbij verdient het overigens aanbeveling om het gesprek over de verantwoordelijkheid van betrokken partijen in het geval van samenwerkend bestuur ook breed te voeren. De raad (of een onderzoeks- of visitatiecommissie) zou in het verantwoordingsproces bij voorkeur moeten kijken naar de rol van *alle* betrokkenen. Een

dergelijke brede invulling van het CV-proces bij samenwerkend bestuur waarbij wordt ingezoomd op de rol van alle betrokkenen verdraagt zich slecht met een afrekencultuur. De maatschappelijke partners van het gemeentebestuur zullen al vlug niet thuisgeven en daarnaast verziekt het vooruitzicht van mogelijke “schuld en boete” op voorhand al een vruchtbare samenwerking met deze partners. Ten slotte is een afrekencultuur – waarbij men uit angst voor de schandpaal of openbare executie de kaarten strak tegen de borst houdt -- funest voor het lerend vermogen van het openbaar bestuur. Ten slotte leren we vooral van onze fouten en als we die – uit welbegrepen eigenbelang – van wege een afrekencultuur niet onder ogen kunnen zien doet men de publieke zaak uiteindelijk geen goed.

8 Tot besluit

In deze beschouwing is wellicht tot vervelens toe de nadruk gelegd op de noodzaak om – vanwege de “verplaatsing van de lokale politiek” ten gevolge van regionalisering, privatisering en vermaatschappelijking – te *experimenteren* met nieuwe manieren waarop gemeenteraden inhoud geven aan lokale processen van controle en verantwoording. In Nederland, maar ook daarbuiten is men zoekende naar nieuwe CV-arrangementen die adequaat zijn in het licht van de verschillende functies van CV. Willen we uiteindelijk komen tot een innovatie van CV-processen – waarbij het gangbare instrumentarium uit de WDG wordt aangevuld met nieuwe CV-arrangementen – dan is het allereerst van belang dat men lokaal ook daadwerkelijk experimenteert. Men kan daarbij denken aan het experimenteren met:

- a. Het verbreden van de werkingssfeer van de paragraaf “Verbonden Partijen” (zie paragraaf 6.1)
- b. Het formuleren van Governance Charters (zie paragraaf 6.2) en proceskadernotities (zie paragraaf 6.3)
- c. Het organiseren van de democratische omsingeling van het bestuur, door andere partijen burgers, cliëntenraden en onafhankelijke derden -- experts, maar ook accountants en de lokale rekenkamer(funcatie)s) in stelling te brengen (zie paragraaf 6.4)

Op diverse plaatsen worden al interessante initiatieven genomen en hopelijk dragen ook dit essay en de aandacht rond dit thema binnen Raadslid.Nu ertoe bij dat men in meer gemeenten nieuwe wegen durft in te slaan. Op dit moment is er al redelijk wat aandacht voor de democratische verankering van de intergemeentelijke samenwerking. De democratische borging van samenwerkingsvormen binnen de gemeente verdient echter evenzeer aandacht. Maar belangrijker nog dan die

experimenten is dat men leert van waarmee men experimenteert. Zo voorkomt men dat het wiel overall opnieuw wordt uitgevonden. Verschillende activiteiten kunnen hieraan bijdragen:

- a) Een inventarisatie van nieuwe praktijken en aansprekende voorbeelden van paragrafen Verbonden Partijen 2.0 (zie 6.1), Governance Charters (zie 6.2), en proceskadernotities (zie 6.3) en nieuwe CV-fora (zie 6.4). De resultaten van de inventarisatie – uit te voeren in samenwerking met bijvoorbeeld Raadslid.Nu – kunnen worden opgenomen in een nationale databank, zoals dat al eerder door BZK en VNG is gebeurd voor experimenten met burgerinitiatieven.
- b) Een evaluatie van de ervaringen met deze praktijken kan de basis zijn voor – door Raadslid.Nu of vergelijkbare organisaties te ontwikkelen – modellen of handreikingen. Hier past echter wel terughoudendheid. Een model is pas opportuun als duidelijk is of het met het oog op de relevante functies onder de gegeven omstandigheden bevredigend werkt. Vooralsnog ontbreekt echter de hiervoor benodigde kennis. Ook als die kennis er wel is, blijft een pluriform CV-systeem gevraagd (zie paragraaf 5). Daarom zal de handreiking het karakter moeten hebben van een goed gevulde gereedschapskist die voor heel verschillende “klussen” bruikbare instrumenten levert. Lokaal moet men dan een beredeneerde keuze maken uit de diverse beschikbare instrumenten of besluiten om zelf een nieuwe tool te ontwikkelen.
- c) Wellicht kan op basis van het denkkader uit figuur 1 ook een digitale tool worden ontwikkeld die raadsleden en raadsondersteuners helpt bij het formuleren van proceskadernotities.
- d) Maar de beschikbaarheid en toegankelijkheid van instrumenten volstaat natuurlijk niet. Het kiezen en hanteren van het juiste instrument vraagt om kennis en vaardigheden. Deze competenties (bijvoorbeeld het hanteren van het in figuur 1 weergegeven denkkader) kunnen worden ontwikkeld via discussiebijeenkomsten en trainingen. In dat kader kunnen raadsleden relevante ervaringen uit wisselen met andere gemeenten.

Lessen trekken kan men overigens ook door te kijken naar ontwikkelingen in het buitenland. Ook daar heeft zich een verplaatsing van de lokale politiek voltrokken (zie: John 2001; Denters & Rose 2005; Denters 2011). In het mede door de VNG uitgegeven blad Bestuurswetenschappen zal daarom in het komende jaar in een artikelenreeks ook worden ingegaan op ervaringen met nieuwe CV-arrangementen in andere Europese landen.

Referenties

- BOVENS, M., E.A. 1995 *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting.
- BOVENS, M., SCHILLEMANS, T. & HART, P. T. 2008. Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86, 225-242.
- COMMISSIE POSITIE RAADSLEDEN, 2008. *Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*, Den Haag, VNG.
- DENTERS, B. 2011. Local Governance. In: BEVIR, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.
- DENTERS, B. 2012. A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers. *Bestuurswetenschappen*, 66, 14-34.
- DENTERS, B., DE GROOT, M. & KLOK, P.-J. 2008. 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. In: BZK (ed.) *Congresuitgave Staat van de Dualisering*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- DENTERS, B. & KLOK, P.-J. 2015. MijnBorne2030: evaluatie van een democratisch experiment *Bestuurswetenschappen*, 69, 24-45.
- DENTERS, B. & ROSE, L. E. (eds.) 2005. *Comparing Local governance: Trends and Development*, Houndmills etc.: Palgrave.
- JANS, W., DENTERS, B., VAN GERVEN, M. & NEED, A. 2013. Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten: naar een bestuurskundige onderzoeksagenda. *Bestuurswetenschappen*, 67, 21-44.
- JESSOP, B. 2011. Metagovernance. In: BEVIR, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.
- JOHN, P. 2001 *Local governance in Western Europe*, London etc., Sage.
- KÜBLER, D., SAGER, F. & SCHWAB, B. 2005. *Governing without government: metropolitan governance in Switzerland*.
- OLSEN, J. P. 2015. Democratic Order, Autonomy, and Accountability. *Governance*, n/a-n/a.
- PLÜSS, L. 2015. Municipal councillors in metropolitan governance: Assessing the democratic deficit of new regionalism in Switzerland. *European Urban and Regional Studies*, 22, 261-284.
- THIEL, S. VAN. 2002 Lokale verzelfstandiging: trends, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten. *Beleidswetenschap*, 16, 3-31.
- THOMPSON, D. F. 1980. Moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review*, 74, 905-916.
- VERNIEUWINGSIMPULS LOKALE DEMOCRATIE, 2002 *Handreiking duale begroting*, Den Haag, VNG Uitgeverij.
- VERNIEUWINGSIMPULS LOKALE DEMOCRATIE, 2004 *Handreiking kaderstelling*, Den Haag, VNG Uitgeverij.