

# Gezag van de Raad

Eindrapportage van 16 discussiebijeenkomsten  
over het gezag van de raad

## De gemeenteraad: Een slapende reus



Nederlandse Vereniging  
voor Raadsleden



VERENIGING  
VAN GRIFFIERS



Nederlands  
Genootschap  
van Burgemeesters

DEMOCRATIE  
*in actie*

**COLOFON**

Dit is een uitgave van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

In samenwerking met de Vereniging van Griffiers en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Met dank aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Samenvatting: Gemma Schoot, gS bedrijfsjournalistiek en communicatie

# Inhoud

Ten geleide	5
Deel I: Samenvatting	6
Inleiding	6
1. Wat voor raad wil en kan je zijn?	8
2. Hoe bepaal je als de raad de koers van de gemeente en houd je daar controle op?	14
3. Hoe organiseer je als raad je informatiepositie?	15
4. Hoe ga je met elkaar om en debatteer je met elkaar?	16
5. Hoe verhoudt de raad zich tot participatie van inwoners?	17
6. Hoe verhoud je je als raad tot regionale samenwerkingsverbanden?	19
7. Welke rol ken je de burgemeester toe?	21
Deel II: Bijlagen	22
Bijlage 1: Lijst van bijeenkomsten en experts	22
Bijlage 2: Samenvattingen per bijeenkomst	23



## Ten geleide

Macht en tegenmacht zijn belangrijke thema's in de landelijke democratie. Hoe is het gesteld met macht en tegenmacht in de lokale democratie? En hoe staat de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan in de lokale democratie er voor?

Over dit thema is in de maanden mei en juni 2021 voor raadsleden een serie van zestien online bijeenkomsten georganiseerd met wetenschappers, praktijkdeskundigen en experts. Behalve raadsleden zijn ook burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen en wethouders uitgenodigd om de bijeenkomsten bij te wonen. Doel was om de deelnemers stof tot nadenken te geven, te prikkelen en te laten reflecteren over het gezag van de gemeenteraad.

Deze rapportage bevat de neerslag van de presentaties door de experts en daarnaast van de korte samenvattingen per bijeenkomst, die op de website van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden zijn gepubliceerd. De samenvattingen zijn in dit document als bijlage bijgevoegd, evenals de lijst van experts. De video's van de inleidingen door de experts zijn op de website terug te kijken.

### Invalshoeken

Het gezag van de raad is het centrale thema in de gespreksessies. Daarbij werden de rol en de positie van de gemeenteraad vanuit verschillende invalshoeken benaderd, zoals:

- Aantrekkelijkheid van het raadswerk.
- De betekenis van de raad als hoogste bestuursorgaan voor de inwoners.
- Hoe gaan raadsleden met elkaar om (fatsoen, integriteit, voorbeeldgedrag)?
- Hoe kunnen raadsleden zelf meer aan het stuur zitten en zelf grip en controle proactief stimuleren en in handen houden?
- Hoe maken raadsleden het beste de verbinding tussen het gemeentehuis/stadhuis en de wensen en opvattingen van inwoners?
- Welke ondersteuning is er nodig voor een gezaghebbende en betekenisvolle gemeenteraad?

De bijeenkomsten zijn georganiseerd door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Vereniging van Griffiers en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters in het kader van het programma Democratie in Actie.

# Deel I: Samenvatting

## Inleiding

Zoals in het eerste verhaal van Gulliver's Travels de Lilliputters de reus gevangen houden, zo lijkt het college de raad te domineren. De associatie is van Geerten Boogaard, die de Thorbeckeleerstoel aan de Universiteit Leiden bekleedt.

College en raad zijn verwickeld in een dynamiek waarbij het college de raad eronder houdt met 'strategisch-politieke interventies' als: 'Je moet niet op de stoel van de wethouder gaan zitten' en: 'de raad gaat niet over details'. Wethouders mogen de raad ook graag vertellen, hoe de raad zijn werk moet doen. 'De raad moet sturen aan de voorkant', zeggen ze dan bijvoorbeeld. Raadsleden bezigen deze uitspraken zelf ook en lijken inmiddels te geloven dat de kaarten in de lokale politiek inderdaad zo zijn geschud. De reus is in slaap gesust. Met als gevolg dat de raad invloed verliest en daarmee aan gezag.

Volgens Boogaard kan de raad deze dynamiek doorbreken door het college te laten merken dat de reus op ieder moment wakker kan worden, en dan een beslissende invloed heeft omdat hij zelf bepaalt wanneer hij wat en hoe controleert. Praktisch betekent dit onder andere: als volksvertegenwoordigers radicaal de discussie aangaan en je zo nodig 'verheffen boven het bestuur' om de onderste steen van een zaak boven te halen.

### DEMOCRATIE ALS HET VOORKOMEN VAN OORLOG

Het beeld van de raad als slapende maar waakzame reus kan de raad helpen om aan gezag te winnen. Dat is hard nodig, want het gezag van de raad staat onder druk, zo is de teneur bij de spelers in de lokale democratie. De lokale politiek weet maar een klein deel van de inwoners te interesseren. Uit een tevredenheidsonderzoek van Giedo Jansen, universitair docent Bestuurskunde van Universiteit Twente, blijkt dat dertig tot veertig procent van de inwoners niet kan zeggen of hij ontevreden of tevreden is over de raad. De raad is 'relatief onbekend en matig bemind'. Inwoners die er wel iets over kunnen zeggen, geven de raad in zijn vertegenwoordigende rol een onvoldoende: een krappe 5.

Er zijn veel oorzaken van het lage gezag aan te wijzen. Arwin van Buuren, universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en SGP-raadslid in Capelle aan den IJssel, vat ze samen in vier punten:

- Groeiende complexiteit van opgaven, die de spankracht van veel raadsleden te boven gaan.
- Toenemende roep om participatie, en de worsteling daarmee zowel om participatie een goede plek te geven in de lokale democratie en als om je er als raad toe te verhouden.
- Veranderende omgeving (medialogica waarin schreeuwers veel aandacht krijgen, vervreemding bij burgers). Dit gebeurt landelijk maar ook op lokaal niveau.
- Eigen effectiviteit van de raad, waarin de raad voldoende in moet investeren. De raad moet ook de hand in eigen boezem kunnen steken.

Je kunt gezag van de raad bovendien niet los zien van het gezag van de politiek als geheel, van raad en college samen. Evelien Tonkens, hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht, benadrukt dit aspect. Het lage gezag roept bij haar een aantal vragen op, zoals:

- Wat vraagt lokale democratie van ons allen?
- Hoe representatief zijn burgers in participatietrajecten en burgerinitiatieven?
- Hoe verhouden raad en college zich tot participatieve democratie?
- Hoe voorkomen we bestuurlijke oververhitting (stapeling van verwachtingen die de burger van de gemeente heeft waaraan de gemeente onmogelijk meer aan kan voldoen).

Lokale democratie vraagt volgens Tonkens onder andere pluralisme, waarbinnen we een geordende dialoog voeren, verschillen kunnen verdragen en minderheden beschermen. “Democratie is hiermee in zekere zin het voorkomen van oorlog”, zegt ze, “en daarbij is het onze democratische plicht interesse te tonen in de ander. Bovendien moet ook iedereen de bereidheid hebben om van rol te verwisselen, en niet alleen vertegenwoordiger zijn maar zich ook willen laten vertegenwoordigen. Iedereen moet daarom bereid zijn gezag uit te oefenen en gezag te ondergaan.” De vaardigheden daarvoor moet je onderhouden met ‘democratische fitness’. Zoals we in de sportschool ons lichaam trainen.

### **WAT IS GEZAG?**

Maar wat is gezag eigenlijk? Volgens John Bijl, directeur van het Periklesinstituut, is gezag het informelere zusje van macht. Waarbij hij macht definieert als: de invloed om gedrag van mensen te sturen op basis van formele wetten en regels. Gezag heb je daarentegen op basis van de kennis en kunde die jouw publiek je toedicht. En dan speelt er ook nog een gunfactor mee. Er zijn ook mengvormen van beide uitersten aan te wijzen, Bijl zou er een hele matrix van kunnen maken.

### **HET VERHAAL VAN DE RAAD**

Welke vorm van gezag (of macht) je ook hebt: “Gezag moet je verdienen in de interactie met je publiek”, zegt Niels Karsten, universitair docent van Tilburg Universiteit: “Heeft de raad zijn handelen met de goede redenen omgeven, is dat handelen in overeenstemming met de inhoud waar het over gaat? Dáár gaat het over.”

Maar er gaat wel iets aan gezag krijgen vooraf, namelijk: waarom hebben we überhaupt een gemeenteraad en daarvan afgeleid: wat is het verhaal van de raad? “Die existentiële vraag zou iedere gemeenteraad zich moeten stellen, aan het begin van iedere nieuwe raadsperiode opnieuw. Dat verhaal weerspiegelt wat voor raad je wilt zijn, welke eigen politieke keuzes je maakt voor je gemeente op de diverse beleidsterreinen en hoe je de onderliggende overwegingen uitlegt aan de samenleving. Dat is de basis van het gezag van de raad.”

### **NIET OF NAUWELIJKS TE BEÏNVLOEDEN FACTOREN**

Het is de kunst om het gezag van de raad ook te blijven verdienen door er aan te blijven werken. Als het over het eigen functioneren gaat, is dat te beïnvloeden (denk aan de ‘democratische fitness van Tonkens): in de bestuurlijke driehoek raad-college-ambtelijke organisatie, binnen de raad zelf en in de communicatie met inwoners.

Lastiger wordt het met twee externe factoren die het gezag ondermijnen maar waarop de raad geen of weinig invloed heeft. De eerste factor is de disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging, waardoor het piept en kraakt in de financiën van het decentraal bestuur. Rien Fraanje, secretaris-directeur van de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB), wijst hierop. Het ROB pleit zelfs voor een deltacommissaris, aan te stellen door het nieuwe kabinet, die binnen een jaar met een pakket maatregelen komt om de bestuurlijk-financiële verhoudingen in evenwicht te brengen<sup>1</sup>.

De tweede externe factor waarmee de raad moet dealen, is de sluipende regionalisering. Er is een “ongeschreven dwang om gemeentelijke taken [jeugdzorg bijvoorbeeld] samen met andere gemeenten uit te voeren op regionaal niveau”, aldus Fraanje. “Per saldo heb je niet heel veel invloed en dat doet iets met je machtspositie en uiteindelijk ook met je gezag als raad.”

<sup>1</sup> <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/03/11/adviesrapport-rust-reinheid-regelmaat>

De regionalisering is dermate opgerukt dat ons land is overwoekerd door 'bestuurlijk regionale ecosystemen', die elkaar meer of minder overlappen over provincie- en regiogrenzen heen. Caspar van den Berg, hoogleraar Global en Local Governance van de Rijksuniversiteit Groningen, heeft dat treffend in beeld gebracht op de kaart van Nederland.

Toch is bovenlokale samenwerking noodzakelijk, vooral als gaat om de grote opgaven van deze tijd zoals de energietransitie. Bernard ter Haar bespreekt hoe je die grote uitdagingen samen met andere bestuurslagen kunt aanvliegen, onder meer met de oproep om lasten samen te delen.

#### **VERDEDIG DE TRAGHEID VAN DEMOCRATIE IN ONZE SNELLE SAMENLEVING**

Hoe veel de bestuurlijke context en de snelle en complexe samenleving ook van de raad vraagt: houd het trage democratische proces in ere, zegt Tonkens. "Mensen denken dat democratie traag is en daarom verlangen ze ernaar om de democratie te versnellen, bijvoorbeeld via doe-democratie of het referendum. Maar als je democratie wil verdedigen, moet je ook de traagheid ervan verdedigen."

### **1. Wat voor raad wil en kan je zijn?**

#### **"ER IS GEEN DEBAT IN DE RAAD, ALLES LIGT VAST"**

"Er is geen debat in de raad, alles ligt vast." Dat constateert Han Warmelink, raadslid in de fusiegemeente Westerkwartier. Warmelink is ook vakcoördinator staatsrecht aan Nijenrode en voorzitter van de Rekenkamer van de gemeente Groningen. Vanuit die dubbele beroepservaring ziet hij dat de uitkomsten van het debat meestal vooraf al vast staan. "In onze raad is de stemverhouding altijd 22 tegen 11. Het besef om met uitwisseling van gedachten tot een besluit te komen ontbreekt. Iedereen doet zijn plasje. Het college stuurt de stukken waarop staat waarover ik moet beslissen. Ik heb niet het gevoel dat wij als raadsleden de regie hebben op wat in onze gemeente gebeurt."

#### **'Hoofdschap' van de raad**

Hoe zou het eigenlijk moeten zijn, op basis van de Gemeentewet, en de dualisering van het gemeentebestuur in 2002? Warmelink frist eerst de wetkennis even op. De Gemeentewet zegt samengevat:

- De raad maakt de regels
- De raad beslist over alles in autonomie ('hoofdschap')
- Het college is in beginsel bevoegd bij medebewind vanwege de verplichting om hogere regelingen van hogere overheden uit te voeren. Dat ontslaat het college niet van verantwoording afleggen in de raad.

Maar de Gemeentewet zegt ook (naar het model van de Tweede Kamer) dat het college belast is met het dagelijks bestuur van de gemeente, namelijk met:

- Alles wat voorbereiding is (voor te leggen aan de raad) en
- Alles wat uitvoering is (van besluiten door de raad).

Door de dualisering in 2002 kantelde de verhouding tussen college-raad van verticaal naar horizontaal. De dubbelfunctie van wethouder-raadslid is er dus niet meer. Maar bij deze 'ontvlechting' zijn bevoegdheden overgedragen van raad naar college. Daardoor is de functie van de raad als bestuursorgaan verdwenen. "Terwijl de raad wel degelijk bestuurlijke beslissingen neemt."

Het wringt volgens Warmelink en zorgt voor moeizame processen in de raad waar geen uitwisseling van gedachten plaatsvindt.

### **Hoe ontwikkel je een sterkere relatie tussen raad en college?**

Wat voor raad willen we zijn en wat betekent dat voor de rolverdeling tussen raad en college, de taken van de raad, het voorzitterschap, de noodzaak (al dan niet) om te professionaliseren zodat je als 'lekenbestuur' meer tegenwicht kunt bieden aan de full professionals die de wethouders zijn? Doe het eens helemaal anders, in de volgende raadsperiode. En Warmelink geeft de volgende suggesties:

- Meer dualistisch debat, meer politieke verschillen (Opmerkelijk: tendens van eenheid zoeken met raadsakkoord).
- Full professionals in de raad als tegenwicht tegen de professionele wethouders.
- Kleiner gemeentelijk domein, dan wordt het raadswerk vanzelf spannender.
- Andere rolverdeling. Kies bijvoorbeeld je eigen voorzitter, iemand die voor de raad opkomt als er bv een probleem is met het college. Een Nancy Pelosi!
- Meer rolbesef: wat zijn nou precies je taken en rollen. Die lopen in de praktijk wel door elkaar.

### **EEN AGENDASETLENDE RAAD**

Marcel Boogers, hoogleraar regionaal bestuur aan de Universiteit Twente, sluit hierop aan. Hij vindt dat de raad best meer zijn eigen politieke agenda kan bepalen met onderwerpen uit de samenleving en de raad zelf. Die agenda wordt nu overwegend bepaald door ambtenaren en het college. Dat beperkt de rol van de raad tot beleidsvoorstellen goedkeuren of afkeuren.

### **Een zichtbare raad heeft meer gezag**

Boogers doet de volgende aanbevelingen:

- Vergroot de invloed van inwoners op de politieke agenda. Betrek bijvoorbeeld meer mensen bij het opstellen van verkiezingsprogramma's en coalitieakkoorden. Die worden dan breder in de samenleving gedragen.
- Stel maatschappelijke problemen centraal in de agenda van de raad. Welke nieuwe thema's kun je agenderen naar aanleiding van bijvoorbeeld de coronacrisis, of de huisvesting van arbeidsmigranten? Zet het college ook op die thema's aan het werk. Het coalitieakkoord is vaak al achterhaald.

Want: "Een raad die zelf met voorstellen komt, is een meer zichtbare raad en dat draagt bij aan het gezag van de raad."

### **RAAD KAN PRIMA ZONDER HET COLLEGE**

John Bijl, directeur van het Periklesinstituut, pleit ook voor een veel zelfstandiger en assertiever opereren door de raad. "De raad treedt op als politieke opdrachtgever en heeft een leidende rol in de besluitvorming." Bijl vindt zelfs dat de raad het college niet nodig heeft, bijvoorbeeld om de begroting vast te stellen. "Dat kan de raad prima zonder burgemeester en wethouders."

De raad bepaalt verder ook hoe het debat wordt gevoerd en wat voor raad je wilt zijn: "Een denktank of een gekkenhuis, een ontmoetingsplaats of een tribunaal? Raadsleden denken verschillend over wat er hoort en hebben ieder een eigen stijl. De een is meer bestuurlijk, de ander is meer van de ombudspolitiek. Beide stijlen zijn legitiem en de kiezers hebben ook behoefte aan die verschillende stijlen."

De aanbevelingen van John Bijl zijn:

- Bespreek wat voor type raad je wilt zijn.
- Bespreek ook hoe je met elkaars stijlen omgaat en wanneer je daarvoor een plek biedt.

#### **DE GEMEENTERAAD ALS SLAPENDE REUS**

Geerten Boogaard, bijzonder hoogleraar Decentrale Overheden (Thorbecke Leerstoel) aan de Universiteit Leiden en voormalig gemeenteraadslid, vindt dat de raad als een slapende reus moet zijn. Die reus ligt weliswaar net als in Gulliver's Travels met touwtjes vastgebonden, maar de wethouder moet weten dat deze reus wakker kan worden en dan een allesbeslissende invloed heeft.

#### **Negatieve kwalificaties**

Boogaard vindt dat er in ons land te weinig respect is voor raadsleden en volksvertegenwoordigers. Zo past 't het bestuur niet om de reus nog strakker vast te binden met uitspraken als:

- Je moet niet op de stoel van de wethouder gaan zitten.
- De raad gaat niet over details.

"Dat zijn strategisch-politieke interventies die de raad op afstand zetten. Alsof de raad zich hier niet mee mag bemoeien. De raad gaat overal over." Overigens bezigen raadsleden zelf ook dit soort uitspraken.

Dan zijn er ook subtiele manieren om de volksvertegenwoordigende rol van de raad te diskwalificeren.

Bijvoorbeeld: smalend doen over: permanente campagne, op de markt dingen uitleggen, met een verhaal uit de gemeenschap aan de slag gaan. Andere varianten zijn:

- Dissident genoemd worden omdat het je zou gaan om te scoren en niet om de inhoud.
- 'De raad moet sturen aan de voorkant'.
- Lelijke dingen zeggen over raadsleden ('stelletje amateurs, als we het daarvan moeten hebben').

#### **Professionalisering mag het lekenbestuur niet in de weg staan**

Boogaard ziet de professionalisering toenemen. Raadsleden worden steeds meer professionals, "alsof ze een onderneming met een raad van bestuur aansturen."

Professionaliseren is goed, maar: "Het mag nooit betekenen dat het omgekeerde minder waard is. Als je volksvertegenwoordiger bent en verhalen hebt opgehaald en gecheckt waarvoor je bent gaan lopen, dan ben je niet slechter je werk aan het doen."

Als de raad alleen aan de voorkant mag sturen en niet aan de achterkant, in de controlerende taak, dan gaat het mis. En Boogaard verwijst naar de kindertoeslagaffaire die boven tafel is gekomen juist door niet aflatende controle.

#### **Schrap de kaderstellende rol**

Het ergste wat er sinds de dualisering is gebeurd, is dat de volksvertegenwoordigende rol een aparte rol werd, naast de controlerende en kaderstellende rol. Boogaard: "Maar een raadslid is altijd volksvertegenwoordiger. En dat doe je dóór kaders te stellen en dóór het bestuur te controleren. Vandaaruit zeg je: zo gaan we in deze gemeenschap niet met elkaar om".

Kaders stellen is niet het belangrijkste wat de raad kan doen. Zo wordt het wel geframed, sinds de dualisering. Alsof tussentijds sturen, sturen op details, op incidenten niet zou mogen. Het woord kaders stellen komt in de hele wet niet voor. Boogaard vindt dan ook dat het begrip kaderstellende rol moet worden geschrapt.

Om weer aan gezag te winnen daagt Boogaards raadsleden uit om:

- Radicaal de discussie aan te gaan.
- Het democratisch ideaal van het lekenbestuur te koesteren. En professionaliseer met mate.
- Wees een slapende reus. Maar word wakker en verhef je boven het bestuur als een 'verruïneerde' burger aanklopt. Laat je nergens door tegenhouden om de onderste steen boven te halen.

#### **RAADSLID: STA OPEN VOOR DE GELUIDEN VAN DE STRAAT**

Renske Leijten, Tweede Kamerlid voor de SP, roept raadsleden op te luisteren naar 'de geluiden van de straat'. "Sta zelfs open voor geluiden die je niet bevallen. Want iedere melding kan de eerste tegel zijn die je licht." Leijten was samen met collega Pieter Omtzigt van (toen nog) het CDA vasthoudend aanjager in de Tweede Kamer om het falen van de Belastingdienst in de kindertoeslagaffaire bloot te leggen. "Ik ben zelf nooit een lokale volksvertegenwoordiger geweest, maar ik ben wel SP-er en ik weet dat iedere actie en ieder inzicht begint met lokaal contact en lokale actie. Als je dat niet meer doet, ben je geen volksvertegenwoordiger meer maar een veredelde ambtenaar."

#### **Agenderen**

Leijten vindt dat het als volksvertegenwoordiger je taak is om te agenderen wat de macht niet ziet. Zet wat je hoort aan vragen van inwoners en problemen van de straat op de agenda van de raad. Andersom is het belangrijk om, als er plannen worden gepresenteerd, in gesprek te gaan met de inwoners om te horen wat zij ervan vinden. "Het ergste wat je kan overkomen is dat je als een ambtenaar in jargon gaat praten en niet meer weet waar het echt over gaat. Je taak is om te agenderen en te vertegenwoordigen. Je bent er niet voor om problemen op te lossen, dat moet de wethouder doen", aldus Leijten.

#### **Blijf mens**

Ze begrijpt dat het raadswerk zwaarder is geworden omdat de taken zo groot en veelomvattend zijn en de afwegingen ingewikkeld. Zeker met het huidige geldtekort van gemeenten. Dat maakt het risico om in een beroepspoliticus te veranderen groot. Leijten: "Het mooie van raadslid zijn is nou juist dat het een nevenfunctie is, naast je gewone werk waar je gewone mensen tegenkomt. Je hebt nog je eigen blik op de samenleving." Leijten bindt raadsleden op het hart dat vooral zo te houden. "Blijf mens."

#### **DE RAAD ALS REFLECTIEKAMER OF ASSEMBLEE**

Burgemeester Laurens de Graaf van Lopik bracht het idee in van de raad als reflectiekamer tegenover de raad als politieke arena. Dit laatste beeld is zoals we de raad vooral kennen.

#### **Gezag van de raad gaat soms boven macht**

Maar hoe kun je behalve politieke strijd ook reflectie organiseren binnen je eigen gemeenteraad? "Wat zijn onze waarden, wat voor samenleving zijn we? De machtsvraag zit in de politieke arena, maar het gezag van de raad gaat soms boven de macht en zit in de rol van de raad als assemblee: het hoogste gezagsorgaan van de samenleving die als een reflectiekamer fungeert. Een plek dus waar raadsleden met elkaar spreken over: hoe komen we in onze gemeente tot een democratischer, rechtvaardiger en meer duurzame samenleving."

#### **Balans**

Hoe breng je deze twee hoedanigheden in balans? De Graaf geeft een serie tips:

- Houd een keer per jaar een collegeloze raadsvergadering, wellicht zelfs in het openbaar. In een vergadering zonder de gebruikelijke interactie met het college kun je met elkaar praten over wat belangrijke waarden in je gemeente zijn, zoals democratie, rechtvaardigheid en duurzaamheid.

- Houd na de verkiezingen een juniorenconvent, waarin partijoverstijgende tandems van nieuwe en ervaren raadsleden kijken hoe de raad dingen anders kan doen. Zorg als voorzitter wel voor een veilig klimaat.
- Bespreek gevoelige onderwerpen in vredeestijd. Afspraken over de intocht van Sinterkaas kan je dan beter in februari doen dan in november. De raad als assemblee functioneert het beste in vredeestijd.

#### **RAAD: VERTEL JE EIGEN VERHAAL**

Voor Niels Karsten heeft het gezag van de raad alles te maken met het verhaal van de raad. Waartoe ben je als raad op aarde, waar is de raad het antwoord op, wat was de vraag in de lokale gemeenschap?

Dat levert per definitie verschillende typen raden in het land op, die eigen lokale keuzes maken. Dat moet ook, dit maatwerk. Maar die lokale rol van de gemeenteraad wordt steeds meer uitgekleeft. Karstens noemt als oorzaken:

- De gemeente besteedt de uitvoering van taken uit.
- Door het uitdaagrecht wordt de rol van de politiek verplaatst.
- De koepelorganisatie voor gemeenten, de VNG, pleit voor landelijke uniformiteit.

Volgens Karsten holt dit de eigen keuzeruimte en mogelijkheden voor lokaal maatwerk uit, terwijl "lokaal maatwerk de essentie is van het lokaal bestuur".

Het gevolg is dat steeds meer inwoners zich de vraag stellen waarom zij nog politiek actief zouden worden als raadslid. Vandaar zijn oproep aan raad en gemeente:

- "Vertel vooral je eigen verhaal."

#### **Maatwerk mag, uniformiteit hoeft niet**

Maatwerk in gemeenten leidt niet tot rechtsongelijkheid, ondanks dat mensen verschillen in uitvoering als onrechtvaardig ervaren (zie de hondenbelasting). "Lokaal maatwerk is geen fictie, zoals Annemarie Kok van de Rijksuniversiteit Groningen in NRC stelt. Het lokaal bestuur hééft deze keuzeruimte."

Ook de VNG gaat hieraan voorbij toen zij gemeenten afraaide om het voorbeeld van Rotterdam te volgen en de schulden van gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire over te nemen en sneller uit te betalen.

Gemeenten konden beter een landelijke uniforme regeling afwachten. Karsten: "Het argument heette te zijn rechtsongelijkheid, maar wat is rechtsongelijkheid als een gemeente ervoor kiest om gedupeerde ouders sneller te helpen?"

De VNG wil ook ten aanzien van bestuurlijke integriteit van kandidaat-wethouders dat gemeenten hetzelfde denken en handelen. "Maar daar gaat de gemeenteraad toch echt zelf over. Wellicht is de volgende stap een landelijk uniforme gedragscode voor lokale bestuurders." Daarmee dreigen volgens Karsten normen voortaan landelijk te worden bepaald en dat ontnemt gemeenten de ruimte voor het lokale gesprek.

#### **NAAR EEN RIJKER POLITIEK BEDRIJF**

Arwin van Buuren schetste een route naar een rijker politiek bedrijf. Dat is nodig want omgeving en aard van de opgaven veranderen, de rol van de overheid en dus ook van de raad verandert. En is de raad dan nog wel het hoogste orgaan?

Dat idee is discussieerbaar, vindt Van Buuren: "De overheid is partij temidden van andere partijen, andere partijen nemen initiatief en nodigen de overheid om daarin mee te doen. De vraag is hoe effectief het dan nog is om het bestaande instrumentarium van de raad te verbeteren en te verfijnen, dat nog steeds grotendeels uitgaat van het idee dat de raad als hoogste orgaan de oplossingen moet aandragen en bekrachtigen en controleren op de uitvoering."

Van Buuren ziet een antwoord hierop in een rijker politiek bedrijf. Hij onderscheidt vier soorten overheden die vanuit resultaten, vanuit de samenleving, vanuit de randvoorwaarden en vanuit zichzelf als overheid de diverse rollen kunnen vervullen:

- Presterende overheid
- Samenwerkende overheid
- Responsieve overheid
- Rechtmatige overheid.

#### **Voor de raad om over na te denken op weg naar een rijker politiek bedrijf**

Stop dus met denken over de raad als oplossingsmachine, maar denk na over:

- De raad die de stip op de horizon plaatst.
- De raad die het proces initieert en daarin meedoet.
- De raad die het organiserend vermogen activeert.
- De raad die meerwaarde erkent en honoreert.
- De raad die het netwerk kent en serieus neemt.
- De gemeenteraad als platform voor dialoog.

#### **RAAD: GA ERVOOR STAAN DAT JE LASTEN MET ELKAAR MOET DELEN**

Bernard ter Haar houdt een pleidooi voor interbestuurlijke samenwerking. Dat is gelijkwaardige samenwerking tussen verschillende bestuurslagen die samen, als één overheid, vooral de grote opgaven oppakken. Het is best ingewikkeld wanneer inwoners zich verzetten tegen de bouw van windmolens en zonneparken in hun buurt, maar als dat betekent dat er niets gebeurt, heeft de gemeenteraad ook een rol. "We moeten toch met elkaar een oplossing vinden voor bijvoorbeeld klimaatverandering en energietransitie. Als gemeenteraad is het belangrijk om ervoor te staan dat je accepteert dat we de lasten met elkaar moeten delen."

Het uitgangspunt van gelijkwaardige verhoudingen betekent dat gemeenten en provincies niet hoeven en moeten wachten op (uitvoerings)regels van het Rijk. Ter Haar: "Als het gaat om de woningschaarste kun je ook zelf bepalen wat je nodig hebt en wat je zelf kunt doen."

Gemeenten, gemeenteraden, moeten niet bang zijn voor verlies van identiteit. "Het gaat erom samen slagkracht te organiseren. En om burgers te laten zien wat zij van één overheid mogen verwachten."

- Samenwerken binnen één overheid betekent vier vragen beantwoorden: wat wil je als overheid bereiken, met wie en door wie en met welke middelen? Dan heb je meteen grip op je controlerende taak.

## 2. Hoe bepaal je als de raad de koers van de gemeente en houd je daar controle op?

### **KADERSTELLING IS EEN VERZONNEN EN ONBRUIKBAAR WOORD EN MAG GESCHRAPT**

Raadsleden wordt altijd verteld dat zij drie rollen hebben: kaderstelling, controleren en volksvertegenwoordiging. Het suggereert dat het drie nevenschikkende rollen zijn. Maar raadsleden zijn altijd volksvertegenwoordiger en dat doen ze, volgens Geerten Boogaard (bijzonder hoogleraar Decentrale Overheden), dóór kaders te stellen en dóór het bestuur te controleren. Raadsleden gaan bovendien over alles. Zij bepalen de koers van de gemeente. Boogaard vindt dan ook dat het veel gebruikte woord kaderstelling kan worden geschrapt.

Ook Han Warmelink en Klaartje Peters diskwalificeren het begrip. Warmelink vindt 'kaderstelling' een verzonnen woord. "Het staat nergens in de Gemeentewet. De controlerende rol overigens ook niet. Volksvertegenwoordiger staat er wel in. En dat doe je door kaders te stellen en de uitvoering door B&W te controleren. Peters noemt het woord onbruikbaar. "Want over wiens kaders hebben we het? Als je niet oplet word je om de oren geslagen met de slechte kaders van het bestuur."

Warmelink noemt kaderstelling een truc die is uitgehaald bij de invoering van de dualisering in 2002. Hij legt uit: "Om de schijn op te houden dat de raad aan het stuur zit, zijn de raad drie rollen toegekend, waaronder kaderstelling. In de Tweede Kamer heeft ook nooit iemand gezegd dat de Kamer kaders moet stellen. Gek dat dit wel van de raad wordt gevraagd."

### **Wat is goed controleren?**

Controleren is volgens Peters: het vergelijken van een feitelijke situatie met een norm. Dat betekent dat je goede en betrouwbare informatie nodig hebt, en een norm om die situatie te beoordelen. Bijvoorbeeld over zelfredzaamheid in de Wmo: zijn onze inwoners zelfredzamer geworden door de nieuwe Wmo?

Laat je bij de controle niet afschepen met: 'Voor de kaders verwijs ik u graag naar de P&C-cyclus en de doelstellingen uit de programmabegroting.' Dat zijn niet de kaders. In plaats daarvan kunnen raadsleden beter eigen politieke keuzes maken waarop zij willen controleren. "Waar hecht jouw partij of jouw fractie aan? Geef vooraf duidelijkheid wat je belangrijk vindt, bijvoorbeeld het verkleinen van de kloof tussen arm en rijk en ga daar dan op controleren!"

Peters geeft tot slot twee adviezen (stof voor een heisessie van raad):

- Coalitieraadsliden. Voor zover je het doet: stop met wekelijkse afstemming met je wethouders over je raadswerk, ook over de controlerende aspecten ervan. Want daarmee maak je jezelf monddood en dat vreet aan het gezag van de raad. Weersta de druk van wethouders.
- Oppositieleden. Doe meer dan 'toeteren'. Zoek ook de verbinding met de coalitiewoordvoerders van de coalitiepartij(en) en bepleit je zaak. Bijvoorbeeld omdat de raad sterker staat met een gezamenlijke motie. Leer wat dit betreft van Omtzigt en Leijten.

### 3. Hoe organiseer je als raad je informatiepositie?

#### UIT JE WERK ALS RAAD LEID JE AF WELKE INFORMATIE JE NODIG HEBT

Gemeenteraden klagen wel eens dat zij te veel informatie krijgen of niet alle informatie. De wettelijke afspraken zijn duidelijk: het college heeft een actieve informatieplicht. Het betekent dat wethouders de raad in zijn werkzaamheden dienen te ondersteunen. "En dus niet andersom", aldus John Bijl.

Wat die informatievoorziening betreft ziet Bijl van alles gebeuren tussen de volgende uitersten:

- Het college weet niet wat er naar de raad moet en stuurt alleen info als de raad daarom vraagt. Dit is een karige invulling van het begrip actieve informatieplicht (passief, in feite).
- Het college stuurt alles maar naar de raad. De raad ziet door de bomen het bos niet meer.

Volgens Bijl doet de raad er goed aan om aan de hand van wat de raad zelf als zijn werk ziet, af te leiden welke informatie de raad nodig heeft. Maak er aan het begin van de raadsperiode heldere afspraken over. De raad van Velsen koos bijvoorbeeld voor een indeling in A-stukken (bovenmatige interesse) en B-stukken. In Best hanteren ze een sterrenstelsel. Eén ster is gewone behandeling. Twee sterren: het college haalt met een discussienota uitgangspunten op bij de raad. Drie sterren: de raad stelt eerst zelf de kaders en maakt een startnotitie met de contouren van het beleid.

- Maak aan het begin van de raadsperiode heldere afspraken hoe je de informatie wilt krijgen.

#### INFORMATIEPOSITIE IS IETS VAN DE HELE RAAD

De informatiepositie ten opzichte van het bestuur is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de raad als geheel. Klaartje Peters is er stellig over. Het komt er vooral op aan wanneer er in de stad of het dorp of op het gemeentehuis dingen niet goed gaan. "Dan zijn ambtenaren minder scheutig met informatie." En dan is het nodig om je informatiepositie te bevechten, met z'n allen en met de griffier. Zoals Renske Leijten en Pieter Omtzigt in de Tweede Kamer lieten zien in de kindertoeslagenaffaire en hele Tweede Kamer achter zich kregen. "Als zij dat niet hadden gedaan, zaten we nog op alle belangrijke informatie te wachten. Het gezag van de Tweede Kamer heeft erbij gewonnen omdat zij de handen ineen hebben geslagen."

- Laat niet met je sollen. Werk als coalitie- en oppositiefracties samen.

Tips van andere sprekers:

- Als je echt tegenmacht wilt organiseren, versterk dan de griffieondersteuning en versterk de ondersteuning van fracties. Want bestuurders blijven bestuurders! (Geerten Boogaard).
- Maak werk van werkgeverschap, geef aan wat je als raad van de griffie verwacht. Precies zoals je ook de burgemeester in positie brengt zodat hij de zorgen van de raad tijdig adresseert (Arwin van Buuren, die geen dienstbaarder orgaan dan de griffie kent).
- Schakel de Rekenkamer in. De Rekenkamer leidt in veel gemeenten een sluimerend bestaan, terwijl zij een belangrijk hulpmiddel van de raad is (Han Warmelink, die als raadslid niet de informatie krijgt die hij wil hebben).
- Wissel informatie uit met andere raden van deelnemende gemeenten. Bespreek met de griffier(s) hoe je de informatieprocessen kunt verbeteren (Casper van den Berg, die over regionale samenwerking sprak).

## 4. Hoe ga je met elkaar om en debatteer je met elkaar?

### DEBAT OF DIALOOG

Zijn we nu aan het debatteren of voeren we een dialoog? Daar zou de raad best eens bij stil kunnen staan. Gerda van Dijk, hoogleraar publiek leiderschap aan de Vrije Universiteit en directeur van het Zijlstra Centre, ziet het in vergaderingen geregeld gebeuren dat de voorzitter zegt: 'We hebben een goede dialoog gehad'. Maar in feite was het een discussie waarin iedereen als losse individuen, als 'ikken', heeft gezegd wat hij/zij ervan vindt, de voorzitter het samenvat en zegt: 'Zó gaan we het doen'.

Het brengt Van Dijk ertoe om in haar presentatie wat meer te vertellen over de kenmerken van een dialoog. "In een dialoog ga je met elkaar, als een 'wij', onderzoeken en staat de vraag centraal en niet het antwoord. Je bent echt geïnteresseerd in de ander en er zijn geen machtsverschillen. En dan kan het gebeuren dat je met z'n allen in een flow terecht komt. Het ene inzicht roept het andere op, de oplossing ontstaat al pratend met elkaar en achteraf is het niet meer herkenbaar wiens idee het nou was. Dat is ook niet meer belangrijk." Zodra iemand stellige beweringen doet, verwordt de dialoog tot een discussie tussen losse individuen.

### Geen 'tweedekamertje spelen'

Rien Fraanje merkt in zijn presentatie op dat de raad geen 'tweedekamertje' moet spelen. "Elkaar vliegen afvangen, partijpolitiek bedrijven, elkaar afrekenen in plaats van kritisch te volgen: dat schaadt het gezag van de raad. Er mogen verschillen zijn, maar dan op de inhoud over hoe we de gemeente verder helpen."

### DRIE MINUTEN REFLECTIE AAN HET EINDE VAN DE VERGADERING

Een raad moet ook kunnen terugkijken op het eigen gedrag tijdens de vergadering teneinde ervan te leren. Dat geldt ook voor raadsleden persoonlijk. Burgemeester Laurens de Graaf van Lopik geeft daarvoor de volgende tip:

- Laat raadsleden rouleren als 'reflectief raadslid' dat aan het eind van iedere raadsvergadering in drie minuten vertelt wat hem/haar opviel en verwonderde. Hoe gaan we met elkaar om? Hoe is het gesteld met onze gewoonten? "Doel is elkaar te helpen om onszelf te verbeteren en soms om elkaar te confronteren met ons gedrag. Want niemand is onfeilbaar."

### EVALUEER REGELING OVER SPREEKTIDEN

Een bekende regeling bij debatten is de maximum spreektijd. Maar die is volgens Renske Leijten in het nadeel van volkvertegenwoordigers en in het voordeel van bestuurders. Leijten: "Je muilkorft jezelf. Je speelt het spel in de achteruit. Dat moet je voorkomen." Haar tip is dan ook:

- ✓ Heb je in de raad spreektijden, evalueer ze dan regelmatig om te beoordelen of ze niet nadelig uitwerken voor de rol en de positie van de raad.

## 5. Hoe verhoudt de raad zich tot participatie van inwoners?

### VOORKOM DEPOLITISERING

Volgens Evelien Tonkens wordt er meestal niet zo goed nagedacht over deze vraag, en ook niet over de vraag hoe de verschillende vormen van burgerinitiatieven en participatie ingebed kunnen worden in de lokale democratie. Zodra initiatieven zich buiten de raad om ontwikkelen onder aanvoering van actieve hoger opgeleide inwoners, in stadsgesprekken waar burgers ideeën inbrengen, in samenspraak met de wethouder ligt het risico van depolitisering van de raad op de loer. "Het debat over waar het met de gemeente naartoe moet, verplaatst zich naar buiten. Dat is informeler, minder goed te controleren, maar voor de raad blijft er een meer juridische rol over." Dit gebeurt vooral als het gaat om invloedrijke initiatieven die zich zó ver ontwikkelen, met publieke middelen, dat de raad er eigenlijk geen negatief besluit meer over kan nemen. Want je wilt actieve burgers toch niet blokkeren?

- Blijf je je als raad bemoeien met participatieve democratie, ook al laat je de burger 'aan zet', ook al heb je een verordening over participatie. Anders rest er voor de raad nog maar één rol: die van politieagent en jaknikker.

### Democratische fit worden

Tonkens ziet het gezag van de raad niet los van het gezag van de politiek als geheel: van raad en college samen. Ze vindt daarom dat politici zich beter mogen realiseren dat lokale democratie vraagt om een geordende dialoog, het uithouden (of verdragen) van verschil en bescherming van minderheden. "Democratie is in zekere zin het voorkomen van oorlog. Het is daarbij onze democratische plicht voor ons allemaal om interesse te tonen in de ander. Bovendien moet ook iedereen de bereidheid hebben om van rol te verwisselen, en niet alleen vertegenwoordiger zijn maar zich ook willen laten vertegenwoordigen. Iedereen dient daarom ook bereid te zijn gezag uit te oefenen en gezag te ondergaan."

- Doe aan democratische fitness door onze democratische vaardigheden te oefenen. Want het is net als met onze spieren: "Als je ze niet gebruikt verslappen ze en dat is in een vitale democratie onwenselijk."

### KIES POSITIE BIJ PARTICIPATIE

Een van de risico's voor de raad bij participatie is, volgens Arwin van Buuren, dat de raad in concurrentie komt met de inwoners. Dan is het de inwoners die willen participeren versus een raad met gekozen volksvertegenwoordigers, die daarmee het mandaat heeft om afwegingen te maken.

De raad die denkt zich nog op die positie te kunnen beroepen, heeft het mis. Sterker: we ontkomen er niet aan om participatie te organiseren en er kaders voor te stellen en de verwachtingen richting het college expliciet te maken. Dat kan lastig zijn, omdat de raad niet zelden wordt meegezogen door mondige burgers die je belagen met informatie en frustratie. Zie dan nog maar als een neutrale arbiter boven het proces te blijven hangen en gezaghebbend een besluit te nemen.

Belangrijk voor het verdienen van gezag in participatietrajecten is dat de raad desondanks de dialoog blijft aangaan met de participanten, burgers en het college om alle kanten van een verhaal te horen. Organiseer die dialoog zelf, raadt Van Buuren aan. Pas hoor en wederhoor toe, weeg de belangen en neem een standpunt in, kies partij. Leg de gemaakte afweging uit.

Van Buuren geeft mee als tips:

- Stel vooraf een uitnodigende en voorlopige kaderstelling vast voor het participatieproces.
- Stap het speelveld in én blijf er neutraal boven hangen om als raad eigenstandige besluiten te kunnen nemen.

#### **VOORBEELD VAN EEN PARTICIPATIE-INSTRUMENT: BURGERFORUM**

Een burgerforum kan voor gemeenten een nuttig instrument zijn, maar dan wel onder voorwaarden. Ank Michels vertelt hierover in haar presentatie. Ze benadrukt daarbij dat burgerfora nooit een vervanging van de raad kunnen zijn. "Een burgerforum kan ook geen verantwoording naar de samenleving afleggen. De raad heeft in de representatieve democratie het laatste woord."

#### **Kenmerken burgerforum**

In de praktijk ziet Michels veel varianten van het burgerforum. Los daarvan zijn dit de vier basiskenmerken:

- Een groep burgers, een afspiegeling van de bevolking van een wijk of een hele gemeente, wordt ingeloot.
- De groep komt een aantal keren bij elkaar om over een maatschappelijk thema te praten (deliberatie) waarbij iedereen aan het woord kan komen. Onder leiding van een moderator.
- Iedereen krijgt vooraf dezelfde informatie om een gelijk speelveld te creëren. De informatie (niet alleen technische maar ook over randvoorwaarden) wordt gegeven door experts. Niet alleen technische info, maar over randvoorwaarden. Zodat je weet binnen welke grenzen er over het onderwerp gesproken kan worden.
- De groep komt tot een advies.

Positief aan burgerfora is dat je er andere mensen dan anders mee betreft. De deelnemers voelen zich serieus genomen, er ontstaat grote betrokkenheid. Burgerfora leveren de raad ook nieuwe ideeën op, andere visies op problemen, andere oplossingen.

#### **Uitdagingen**

Uitdagingen zijn er ook en Michels adviseert de raad om hier goed over na te denken:

- Ondanks de loting zijn de deelnemers aan burgerfora vaak hoger opgeleiden met affiniteit met het onderwerp. Een oplossing is om de groep te vergroten, of bij loting ook naar achtergrond van de mensen te vragen zodat je een evenwichtiger groep krijgt. Zetels reserveren voor bepaalde groepen kan ook.
  - Hoe is de koppeling te maken met politiek en beleid? Het burgerforum wordt als een losstaand instrument ingezet. Zo had de Franse president Macron beloofd om de adviezen van het burgerforum (over klimaat) over te nemen, maar achteraf hield hij zijn woord niet gestand.
  - Relatie tot niet-deelnemers. Zij worden niet gehoord, maar kan je hen er toch bij betrekken? Via websites e.d., of met een combinatie van instrumenten: burgerforum gevolgd door referendum of peiling, waardoor het onderwerp breder in discussie komt.
- Maak bij de start van de nieuwe raadsperiode als raad afspraken hoe je tegen de inzet van burgerfora aankijkt en ermee omgaat.

## 6. Hoe verhoud je je als raad tot regionale samenwerkingsverbanden?

### ONGESCHREVEN DWANG TOT REGIONALISERING

Niels Karsten, Rien Fraanje en Caspar van den Berg gingen in op de sluipende regionalisering van gemeentelijke taken zoals jeugdzorg. Een 'ongeschreven dwang' noemt Fraanje het zelfs. "De gemeenteraad heeft formeel het laatste woord, maar omdat ook heel veel andere gemeenteraden over deze zaken moeten beslissen, heb je per saldo niet veel invloed en dat doet iets met je machtspositie en uiteindelijk ook met je gezag als raad."

### BESTUURLIJK REGIONALE ECOSYSTEMEN

De regionalisering is dermate opgerukt (onder meer doordat er een centrale visie van het Rijk op regiovorming ontbreekt), dat Caspar van den Berg, hoogleraar Global en Local Governance van de Rijksuniversiteit Groningen, een kaart van Nederland heeft gemaakt. Daarop laat hij zien hoe zeer het land is overwoekerd door 'bestuurlijk regionale ecosystemen' die elkaar meer of minder overlappen over provincie- en regiogrenzen heen.

Dat regionalisering steeds meer terrein wint, blijkt ook uit een recent rapport van de ROB<sup>2</sup>. Omdat de extra bestuurslaag van gemeentelijke regelingen een democratisch tekort in de hand werkt, diende PSP-Tweede Kamerlid Renske Leijten 25 mei een motie in (aangenomen). Ze wil de regering wetenschappelijk onderzoek laten doen naar de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionaal samenwerken.

### Two-level game

Van den Berg beschrijft het regionaal samenwerken als een *two-level game*: de onderhandelingen en besluitvorming worden gedaan door hoofdrolspelers die van twee bestuurlijke niveaus deel uitmaken.

- *Level one* is het regionale samenwerkingsverband waar de wethouders onderhandelen en een voorlopig besluit nemen. Maar ieder van hen moet ook steun krijgen en verantwoording afleggen bij hun achterban.
- *Level two* zijn de gemeenten waar onverwachte dingen gebeuren: afzonderlijke discussies binnen elke achterban over de vraag of het principeakkoord geratificeerd wordt.

Politiek en beleidsvorming komen zo in twee afzonderlijke arena's terecht:

- *Policy without politics* in het regionale samenwerkingsverband (naar analogie met de EU en de lidstaten)
- *Politics without policy* in gemeenteraden en provinciale staten (op het nationale niveau).

### Hoe kan de raad toch een legitimerende arena zijn in dit two-level game?

Van den Berg adviseert raadsleden om onderling veel meer en veel vaker te praten over hoe zij invloed willen hebben op regionale taken. Ga dus 'levelen' met collega's uit andere gemeenten in hetzelfde samenwerkingsverband én met de griffiers. Loop er niet meer met een grote boog omheen omdat regionale samenwerking nog voelt als een proces van elders. Daarvoor is het belang te groot.

### DE HUIDIGE DEMOCRATIE IS DOOD

Volgens Niels Karsten, die de existentiële vraag 'Wat is het verhaal van de raad' stelde, is het dus op dit terrein van regionale samenwerking helemaal de vraag wat nog het verhaal van de raad is.

Hij haalt de wetenschapper Frank Vibert<sup>3</sup> aan die zich ook afvraagt wat er nog overblijft om als burger geïnteresseerd in te zijn wanneer veel taken zijn uitbesteed en in regionaal verband vorm krijgen. "Speelt de

<sup>2</sup> <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/06/24/adviesrapport-droomland-of-niemandland>

<sup>3</sup> Frank Vibert schreef het boek: *The Rise of the Unelected Democracy and the New Separation of Powers*

raad dan nog voldoende een politieke rol? Moet je dan niet de kaderstellende rol en controlerende versterken?"

Karsten noemt ook hoogleraar politicologie John Keane (Sidney en Berlijn) die stelt dat politiek alleen nog maar over controleren gaat: controleren van uitvoerende organisaties, van zbo's, van deelnemingen ook die lokaal op afstand staan. De rol van de representatieve democratie is in hoge mate uitgekleeft. De democratie die we in die zin kennen, is dood. Maar, er is wel een nieuwe democratie ontstaan. Karsten: "De vraag is nu wel: wat is nog het verhaal van de raad?"

#### **EÉN OVERHEID: INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING**

Niet alleen de democratie verandert, dat gebeurt ook met het denken over het uitoefenen van overheidstaken. Het verandert van de klassieke taaktoedeling aan gemeente, provincie of Rijk naar de notie dat dé overheid maatschappelijke opgaven uitvoert en dat ieder zijn rol oppakt. Eén overheid dus, maar wel op basis van gelijkwaardig partnerschap tussen Rijk, provincies en gemeenten die interbestuurlijk samenwerken, in wisselende samenstelling al naar gelang de maatschappelijke opgave. "Het Rijk staat er niet boven, maar heeft een eigen rol", benadrukte Bernard ter Haar.

Ter Haar is voorzitter van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, die een rapport met aanbevelingen voor het Rijk heeft geschreven. Ze analyseerden daarin hoe die samenwerking gaat bij drie grote maatschappelijke opgaven: de woningbouwopgave, de energie- en warmtetransitie en de 'ambulantisering' van de ggz (ggz gericht op deelname in de maatschappij, op zorg thuis en minder op opname in de kliniek). De werkgroep zag meerdere knelpunten. De aanpak was slordig, er waren geen gezamenlijke doelen, er was geen regie, er was onduidelijkheid over financiën en de ongelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen was bijna tastbaar. Groot struikelblok was ook dat het Rijk erg verkokerd werkt. Ter Haar: "We denken binnen het Rijk dat we goed kunnen samenwerken, maar elk departement heeft zijn eigen doelgroepje." Het gevolg: vreselijk ingewikkelde en slecht op elkaar afgestemde spelregels.

#### **Gemeenten willen faciliteiten voor samenwerking**

Ter Haar merkt dat het denken nu echt wel gekanteld is. "Gemeenten voelen nu: wij kunnen het, maar het is wel heel veel en als wij er niet de faciliteiten voor krijgen gaat het niet goed lukken. Over taaktoedeling denken ze ook niet meer: 'Je gaat erover of niet en wie er niet over gaat moet zich er niet mee bemoeien'. Ze beseffen nu dat je alle bestuurslagen bij de maatschappelijke opgaven moet betrekken."

De werkgroep-Ter Haar geeft in het rapport veertien aanbevelingen aan het kabinet in vier categorieën:

- Opgavegericht samenwerken
- Regie hoeft niet per se Rijksregie te zijn
- Gelijkwaardig partnerschap
- Up-to-date instrumentenkoffer, ook financiële.

Bij die up-to-date instrumentenkoffer is het uitgangspunt niet meer 'je gaat erover of niet' (hoewel dit voor sommige opgaven voldoende kan zijn). Het motto is nu: 'je draagt bij waar je nodig bent'. De nieuwe instrumentenkoffer helpt zo om van oude reflexen af te komen die de samenwerking niet ten goede komen.

#### **Intekenboek**

Een van de aanbevelingen is een intekenboek voor maatschappelijke opgaven. In zo'n intekenboek beschrijven kabinet en vertegenwoordigers van decentrale overheden een aantal grote gezamenlijke opgaven voor de komende periode. Individuele overheden kunnen hierop intekenen en zich daarbij verbinden aan de prestatie die zij willen leveren. Ter Haar: "Het is een geschikte methode om de democratische legitimatie te borgen omdat de handtekening geschraagd moet zijn met een politiek afgestemd mandaat."

### Hulpmiddel voor de bestuurslagen: 4W-model

Voor de bestuurslagen maakte de werkgroep het 4W-model als hulpmiddel. Ter Haar durft het nauwelijks een model te noemen: "Het is te simpel voor woorden, maar het werkt goed." Het zijn de vier W's waar het in de praktijk van samenwerken aan schort: wat wil ik bereiken, wie heb ik nodig, wie doet wat, welke middelen heb ik nodig?

## 7. Welke rol ken je de burgemeester toe?

### SOEVEREINE POSITIE VAN DE BURGEMEESTER

In Lopik wordt ervaring opgedaan met de raad als assemblee, of reflectiekamer, naast die van politieke arena. Burgemeester De Graaf vertelt dat deze twee functies hem enorm helpen om een 'soevereine' positie te hebben. Als een onafhankelijke burgemeester die als voorzitter boven de partijen staat, die de raad stimuleert in beide functies. "Doordat ik boven de partijen sta, kan ik prikkelen en bewust andere sprekers uitnodigen. Natuurlijk stoot ik ook mijn neus wel eens, maar ik geloof dat een burgemeester het beste gedijt bij spanningen, in het college, tussen college en raad en als er crisismanagement nodig is."

### DUBBELROL VAN BURGEMEESTER: EEN MERKWAARDIGE POSITIE

Han Warmelink vindt juist dat de burgemeester, in zijn dubbelrol als voorzitter van het college én van de raad, een 'merkwaardige positie' inneemt in ons dualistische stelsel. Daardoor is het probleem van macht en tegenmacht nog even groot als voor de dualisering. "Feitelijk is niet de raad maar het college de motor van het systeem", zegt hij. "Het hoofdschap van de raad is uitgehold. Wie is het gezicht van de raad en wie verdedigt de raad naar buiten toe?"

Het ligt aan de manier waarom de dualisering in 2002 is vormgegeven. "Het model van Den Haag met kabinet en Kamer tegenover elkaar is toen naar de gemeenten verplaatst. Maar als je dualiseert zou het toch gek zijn dat Rutte voorzitter van de Tweede Kamer zou zijn?"

Hoewel burgemeesters het zelf niet willen, pleit Warmelink voor het veranderen van de rol van de burgemeester.

### STEVIGE BURGEMEESTER NODIG

Niels Karsten, die een boek over burgemeesters en een ander boek over de vicevoorzitter van de raad schreef, betoogt dat de raad een stevige burgemeester nodig heeft voor het vertellen van het verhaal van de raad. "Ik zie nog te veel burgemeesters die te terughoudend of te voorzichtig zijn. Bijvoorbeeld het presidium of de waarnemend voorzitter van de raad kan die rol pakken", zei hij tijdens de discussie na zijn presentatie.

Dat is des te meer nodig aangezien het gezag van de raad, en ook van de gemeente, onder druk staat omdat het lokaal bestuur niet in staat is verschillen in bijvoorbeeld hoogte van lokale belastingen en beleidskeuzes, bijvoorbeeld in het sociaal domein, uit te leggen. Verschillen tussen gemeenten die gerechtvaardigd zijn, omdat de raad eigen lokale keuzes mag maken.

## Deel II: Bijlagen

### Bijlage 1: Lijst van bijeenkomsten en experts

10 mei – 19.30 - 21.00 uur – Han Warmelink, raadslid gemeente Westerkwartier, docent staatsrecht op Nijenrode en auteur van 'In de hoofdrol: een essay over de rollen van de gemeenteraad'.

19 mei – 19.30 - 21.00 uur – John Bijl, directeur Perikles Instituut.

28 mei – 13.00 – 14.00 uur – Klaartje Peters, bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur Universiteit van Maastricht, tevens directeur Rekenkamer Beuningen en voorzitter Rekenkamer Venlo.

31 mei - 19.30 - 21.00 uur – Niels Karsten, universitair docent Tilburg Universiteit en adviseur Necker van Naem, en auteur van 'Majesteitelijk en Magistratelijk' en van 'Hoeder van de raad of functie zonder inhoud'.

2 juni – 12.00 - 13.00 uur – Rien Fraanje, secretaris-directeur Raad voor het Openbaar Bestuur, over wat de raad zelf kan doen om het gezag van de raad te vergroten.

2 juni - 19.30 - 21.00 uur - Marcel Boogers, hoogleraar regionaal bestuur Universiteit Twente, over de agenderende rol van de raad.

7 juni - 19.30 - 21.00 uur - Evelien Tonkens, hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector Universiteit voor Humanistiek Utrecht, over hoe raad en college kunnen omgaan met inspraak van burgers.

9 juni – 12.00 - 13.00 uur – Caspar van den Berg, hoogleraar Global en Local Governance Rijksuniversiteit Groningen, over de rol van de raad bij regionale samenwerking.

14 juni - 13.00 - 14.00 uur - Bernard ter Haar, voorzitter studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, over het uitgangspunt van één overheid en wat dat betekent voor het gezag van de raad.

18 juni – 13.00 - 14.00 uur – Arwin van Buuren, hoofddocent bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam en raadslid Capelle aan den IJssel, over raadsleden als een spreekbuis van mondige inwoners, wat de raad kan doen om het gezag van de raad te versterken, en hoe de raad gebruik kan maken van de eigen Rekenkamer.

23 juni - 11.45 - 12.30 uur - Laurens de Graaf, burgemeester van Lopik, voormalig wetenschapper aan Tilburg Universiteit en Hogeschool Utrecht, over de rol van de 'Eerste Kamerfunctie' van de gemeenteraad.

24 juni - 12.00 - 13.00 uur - Gerda van Dijk, hoogleraar publiek leiderschap aan de VU en directeur van het Zijlstra Centre, over het belang van verantwoording.

25 juni - 13.00 - 14.00 uur - Ank Michels, universitair hoofddocent Bestuurs- en Organiseringswetenschap Universiteit Utrecht, over de vraag of burgerfora de positie van de gemeenteraad versterken of verzwakken.

28 juni – 19.30 - 21.00 uur – Geerten Boogaard, hoogleraar Decentrale Overheden aan de Thorbecke Leerstoel Universiteit Leiden, over waarom we moeten ophouden met de kaderstellende rol van de raad.

2 juli – 13.00 - 14.00 uur – Giedo Jansen, universitair docent aan de Universiteit Twente en projectleider Basismonitor Politieke Ambtsdragers, over besluitvorming en wat betekent dat voor macht en tegenmacht in de lokale democratie.

27 augustus – 19.30-21.00 uur – Renske Leijten, Tweede Kamerlid voor de SP, die samen met collega Pieter Omtzigt van het CDA en met twee journalisten het falen van de Belastingdienst in de kindertoeslagaffaire boven tafel kreeg.

## Bijlage 2: Samenvattingen per bijeenkomst

Deze bijlage bevat de nieuwsberichten over de zestien bijeenkomsten over het Gezag van de Raad. Wil je ook de video's van de bijeenkomsten terugkijken? Dat kan. Ga dan naar "[Sta als raadslid open voor de geluiden van de straat](#)" | [Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#). Dat is de pagina met Renske Leijten, de laatste gast in de reeks. Onderaan deze pagina staan de links naar de andere vijftien bijeenkomsten met steeds aan het eind van die pagina's de link naar video.

### 1) Han Warmelink: "Er is geen debat in de raad, alles ligt vast"

**In de gemeenteraad vindt geen debat plaats. De uitkomsten van het debat staan meestal vooraf al vast. "In onze raad is de stemverhouding altijd 22 tegen 11. Er is géén debat. Het besef om met uitwisseling van gedachten tot een besluit te komen ontbreekt. Iedereen doet zijn plasje. De standpunten zijn vooraf al bepaald."**

Han Warmelink is, als raadslid in Westerkwartier het hoogste bestuursorgaan van de gemeente, niet de baas. "We werken volgens een piepsysteem. Het college stuurt de stukken waarop staat waarover ik moet beslissen. Ik heb niet het gevoel dat wij als raadsleden de regie hebben op wat in onze gemeente gebeurt."

Mr. dr. Han Warmelink, naast raadslid ook vakcoördinator staatsrecht aan Nijenrode en voorzitter van de Rekenkamer van de gemeente Groningen, trapte als eerste af in een rij van bijeenkomsten over het gezag van de raad en het thema macht en tegenmacht.

#### **Positie burgemeester**

Volgens Warmelink is het probleem van macht en tegenmacht nog even groot als in 2002 toen de dualisering werd ingevoerd. "Feitelijk is niet de raad maar het college de motor van het systeem. Het hoofdschap van de raad is uitgehold." De burgemeester neemt daarbij volgens Warmelink een merkwaardige positie in. "Wie is het gezicht van de raad en wie verdedigt de raad naar buiten toe?"

De merkwaardige dubbelrol van de burgemeester is volgens Warmelink te verklaren door de wijze waarop de dualisering in 2002 is vormgegeven. "Het model van Den Haag met kabinet en Kamer tegenover elkaar is toen naar de gemeenten verplaatst. Maar als je dualiseert zou het toch gek zijn dat Rutte voorzitter van de Tweede Kamer zou zijn."

#### **Rekenkamer**

In de Haagse politiek is transparante informatievoorziening een actueel thema. In de lokale democratie is het niet veel beter gesteld. "Mijn ervaring als raadslid is dat je niet de informatie krijgt die je wilt hebben. Daarom is de Rekenkamer een belangrijk hulpmiddel van de raad. De Rekenkamer kan ook een meerwaarde hebben, maar in tal van gemeenten leidt deze een sluimerend bestaan."

#### **Kaderstelling als truc**

Om ervoor te zorgen dat de raad toch de baas is, is volgens Warmelink in 2002 een truc uitgehaald. Om de schijn op te houden dat de raad aan het stuur zit, zijn de raad drie rollen toegekend, waaronder kaderstelling.

"Maar kaders stellen staat nergens in de wet. Kaderstelling is een verzonnen woord. Bovendien als je weer vergelijkt met Den Haag: er is nog nooit iemand die gezegd heeft tegen de Tweede Kamer dat die moet kaders stellen. Het gekke is dat van de raad dat wel wordt gevraagd."

### **Serie gezag van de raad**

Han Warmelink was de eerste spreker in een serie bijeenkomsten over het gezag van de raad en over macht en tegenmacht. Deze bijeenkomsten worden door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, het Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Griffiers georganiseerd in het kader van het programma Democratie in Actie. Klik hier voor meer informatie over [de serie](#) en de komende lezingen.

### 2) John Bijl: "Raad heeft eigen gezag in eigen hand"

**Er zijn te veel gemeenteraden die te veel zaken op zijn beloop laten en niet zelf het initiatief nemen om te bepalen wat de raad wil. Wanneer de gemeenteraad zijn gezag wil vergroten, moet de raad zelf invulling geven aan onderwerpen als informatieplicht, bestuurscultuur, wijze van debatteren en wat voor type college de raad wenst. "De raad bestaat en doet ertoe. Het wordt tijd dat de raad daar zelf invulling aangeeft en dan volgt het gezag vanzelf."**

John Bijl, directeur van het Periklesinstituut had in de tweede bijdrage in de serie bijeenkomsten over het Gezag van de Raad een duidelijke boodschap voor de raad. "De raad treedt op als politieke opdrachtgever en heeft een leidende rol in de besluitvorming." Bijl hield de aanwezigen voor dat de raad zelfs het college niet nodig heeft, bijvoorbeeld om de begroting vast te stellen. Dat kan de raad prima zonder burgemeester en wethouders, betoogde Bijl.

### **Informatiepositie**

Gemeenteraden klagen wel eens dat zij te veel informatie krijgen of niet alle informatie. De wettelijke afspraken zijn duidelijk: het college heeft een actieve informatieplicht. Het betekent dat wethouders de raad in zijn werkzaamheden dienen te ondersteunen.

"En dus niet andersom", aldus Bijl. En wanneer de raad zich beklagt over hoeveelheid en wijze van informatievoorziening, neem dan het voorbeeld van Velsen. "Maak aan het begin van de raadsperiode heldere afspraken hoe je de informatie wilt krijgen."

### **Wethouders**

De raad doet er ook verstandig aan om duidelijke afspraken met wethouders te maken. Bijl, die als mystery burger voor Binnenlands Bestuur vergaderingen van alle gemeenteraden bijwoonde, ziet dat in nog te veel gemeenten de benoeming van de wethouder wordt overgelaten aan de keuze van één politieke partij. "De wethouder is er voor de hele raad. De raad zou daarom bij de benoeming van wethouders zelf een actieve rol dienen te pakken, maar te veel raden laten het gewoon gebeuren." Door zich als raad duidelijk met de benoeming van wethouders te bemoeien, biedt het de raad ook de kans om bij de start afspraken te maken wat er van wethouders wordt verwacht.

3) Klaartje Peeters: "Als raadsleden van coalitie en oppositie samen controleren, stijgt het gezag van de raad"

**Raadsleden van coalitiepartijen en oppositiefracties zouden veel meer moeten samenwerken, met name in de controlerende rol van de raad. Kamerlid Renske Leijten van de SP en haar collega Pieter Omtzigt van coalitiepartij CDA hebben in de toeslagenaffaire het goede voorbeeld gegeven, onder meer op het punt van informatievoorziening. "Als zij dat niet hadden gedaan, zaten we nu nog op alle belangrijke informatie te wachten. Het gezag van de Tweede Kamer heeft erbij gewonnen omdat zij de handen ineen hebben geslagen."**

Prof. dr. Klaartje Peters, bijzonder hoogleraar lokaal en regionaal bestuur en voorzitter van rekenkamer Venlo, vindt daarom ook dat "het geen goede zaak is dat raadsleden van coalitiepartijen hun werk wekelijks afstemmen met de wethouder, zeker niet op de controlerende aspecten."

Deze vorm van overleg komt na twintig jaar dualisme in veel gemeenten nog altijd openlijk, incidenteel en verborgen voor. Volgens Peters maakt "een raadslid zichzelf op deze manier monddood" en "vreet deze opstelling van coalitieraadsliden aan het gezag van de raad. Ik begrijp waarom de wethouder druk uitoefent maar als je dat toelaat op het controlerende werk van de raad zet je jezelf als raad buitenspel."

Peters riep overigens ook raadsleden van oppositiepartijen op zich niet te beperken tot "toeteren" maar ook de verbinding te zoeken, zoals Leijten met Omtzigt, met coalitieraadsliden. "Dat kan bijdragen aan het gezag van de raad."

#### **Kaderstelling onzin?**

Controleren is volgens Peters een vergelijking van een feitelijke situatie met een norm. Voor de norm wordt vaak gesproken over kaders en kaderstelling, maar Han Warmelink heeft volgens Peters zeker een punt als hij zegt dat kaderstelling een onzinwoord is.

"Het woord kaderstelling is onbruikbaar want over wiens kaders hebben we het en als je niet oplet word je om de oren geslagen met de slechte kaders van het bestuur."

#### **Kies voor controle**

Raadsleden doen er volgens Peters verstandig aan om bij controle zich niet te houden aan de kaders uit de zogeheten P&C-cyclus. In plaats daarvan kunnen raadsleden beter eigen politieke keuzes maken waarop zij willen controleren.

"Waar hecht jouw partij en jouw fractie aan? Geef vooraf duidelijkheid wat je belangrijk vindt, bijvoorbeeld dat je deze raadsperiode je richt op het verkleinen van de kloof tussen arm en rijk en ga daar dan op controleren!"

4) Niels Karsten: "Het verhaal van de raad en het lokaal bestuur is het maken van verschil"

**De rol van de gemeenteraad wordt steeds meer uitgedaald. De oorzaken: uitvoering van taken wordt door de gemeente uitbesteed, door het uitdaagrecht wordt de rol van de politiek verplaatst en de koepelorganisatie voor gemeenten, de VNG, pleit voor landelijke uniformiteit. Daardoor wordt de eigen keuzeruimte en mogelijkheden voor lokaal maatwerk door gemeenten en gemeenteraden uitgehold, terwijl "lokaal maatwerk de essentie is van het lokaal bestuur."**

Deze analyse maakte Niels Karsten, universitair docent van Tilburg Universiteit, in zijn bijdrage aan de debatareks over het Gezag van de raad. Het gevolg van deze uitkleding en uitholling van de rol en positie van de gemeenteraad is volgens Karsten dat steeds meer inwoners zich de vraag stellen waarom zouden zij nog politiek actief worden als raadslid. Zijn oproep aan raad en gemeente: "Vertel vooral je eigen verhaal."

### **Uniformiteit**

Twee voorbeelden van pleidooien van de gemeentekoepel VNG voor landelijke uniformiteit in plaats van ruimte voor lokaal maatwerk, voerde Niels Karsten aan ter illustratie van het beperken van de keuzeruimte voor het lokaal bestuur.

De gemeente Rotterdam koos er voor om de schulden van gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire over te nemen en sneller uit te betalen. Wat schetste Karstens verbazing: de VNG raadde andere gemeenten aan dit voorbeeld niet te volgen en een landelijke regeling af te wachten. "Het argument heette te zijn rechtsongelijkheid, maar wat is rechtsongelijkheid als een gemeente er voor kiest om gedupeerde ouders sneller te helpen?"

### **Wethouders**

Een landelijke regeling voor de risicoanalyse van de integriteit van kandidaat-wethouders, bepleit door de VNG was Karstens tweede voorbeeld.

"Bestuurlijke integriteit mag volgens de VNG in de ene gemeente niet anders zijn dan in de andere gemeente, maar daar gaat de gemeenteraad toch echt zelf over. Bovendien als je zo doorredeneert, is de volgende stap een landelijk uniforme gedragscode voor lokale bestuurders."

Daarmee dreigt volgens Niels Karsten dat normen voortaan landelijk worden bepaald en dat gemeenten de ruimte voor het lokale gesprek worden ontnomen.

### **Amerikanisering**

De neiging tot landelijke uniformering wordt volgens Karsten ingegeven door de neiging het beginsel van rechtszekerheid bovenaan te plaatsen.

"Natuurlijk is het belangrijk dat iedereen weet hoe procedures er uit zien en dat privacyregels op dezelfde manier geborgd zijn, maar dat wil niet zeggen dat bestuurlijke integriteit bijvoorbeeld in elke gemeente hetzelfde er uit moet zien.

Wat je ziet is een proces van Amerikanisering waarbij we alles juridisch benaderen maar lokaal bestuur gaat over het maken van politieke keuzes. En het verhaal van het lokaal bestuur is juist het maken van verschil."

### **Burgemeester**

Het gezag van de raad, en ook van de gemeente, staat volgens Niels Karsten onder druk omdat het lokaal bestuur niet in staat is verschillen in bijvoorbeeld hoogte van lokale belastingen en beleidskeuzes, bijvoorbeeld in het sociaal domein, uit te leggen.

Het gaat er om dat de raad naar voren brengt dat de gemeenteraad echt wezenlijke keuzes kan en moet maken. Daarbij is een probleem dat onduidelijk is wie het gezamenlijke verhaal van de gemeenteraad vertelt.

"Je hebt een stevige burgemeester nodig voor het vertellen van het verhaal van de raad. Ik zie nog te veel burgemeesters die te terughoudend of te voorzichtig zijn. Bijvoorbeeld het presidium of de waarnemend voorzitter van de raad kunnen die rol pakken", aldus Karsten die auteur is van het boek over burgemeesters, "[Majesteitelijk en magistratelijk](#)" en "[Hoeder van de raad of functie zonder inhoud](#)" over de vicevoorzitter van de raad.

## 5) Rien Fraanje: "De raad moet geen Tweede Kamer spelen"

**Raadsleden zelf, de burgemeester en wethouders kunnen op drie manieren een eigen bijdrage leveren om het gezag van de gemeenteraad te versterken. Burgemeester en wethouders moeten er voor zorgen dat de raad in positie wordt gebracht, de raad dient zich te concentreren op hoofdlijnen en "de gemeenteraad moet geen Tweede Kamer spelen".**

Rien Fraanje, secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur, noemde deze drie punten als belangrijke zogeheten interne factoren die bijdragen aan het gezag van de gemeenteraad.

Er zijn twee belangrijke externe factoren die het gezag van de raad beïnvloeden: de toedeling van taken aan gemeenten wordt steeds onevenwichtiger en er is sprake van een sluipende regionalisering van taken, zoals in de jeugdzorg en over de plaatsing van windmolens en de aanleg van zonneparken, de Regionale Energiestrategie.

“De gemeenteraad heeft formeel het laatste woord, maar omdat ook heel veel andere gemeenteraden over deze zaken moeten beslissen, heb je per saldo niet veel invloed en dat doet iets met je macht en je gezag als raad.”

### **Tweede Kamer**

Raadsleden doen er vooral verstandig aan om niet te veel de Tweede Kamer na te spelen, betoogde Fraanje.

“Elkaar vliegen afvangen en partijpolitieke zaken belangrijker maken dan de vraag hoe helpen we de gemeenschap verder, helpt niet om het gezag van de raad te versterken.”

Volgens Fraanje is het geen verbod op een scherp debat, maar een uitnodiging om een scherp debat te voeren over de inhoudelijke verschillen. “Het moet gaan niet om een cultuur van afrekenen, maar wel kritisch volgen en controleren.”

### **Ombudsfunctie**

Het gezag van de raad kan ook worden versterkt wanneer de raad zich bij kaderstelling en controle concentreert op de hoofdlijnen. De volksvertegenwoordigende rol moet daarbij worden gebruikt om details aan de orde te stellen, met name als blijkt dat er steeds op dezelfde manier iets fout gaat, want dan gaat het dus ook over hoofdlijnen.

“De ombudsfunctie van raadsleden schaar ik onder de volksvertegenwoordigende rol en is heel belangrijk juist omdat inwoners het lastig hebben om ambtenaren, wethouders en burgemeesters te bereiken en veel gemakkelijker een raadslid kunnen bereiken om vragen te stellen.”

### **Burgemeester en wethouders**

Ook de burgemeester en de wethouders kunnen het gezag van de raad vergroten. “Het college van B&W heeft een belangrijke rol om de raad in positie te brengen: goed informeren, duidelijke keuzes voorleggen, vroegtijdig de raad betrekken niet alleen op de inhoud, maar ook in het proces en dilemma’s delen. Als de raad op tijd in positie wordt gebracht, kan de raad ook een betere rol vervullen naar de inwoners”, aldus Fraanje.

## **6) Marcel Boogers: “Je ziet heel weinig dat de raad zelf de agenderende rol pakt”**

**De gemeenteraad doet er weer toe, maar de vraag is hoe de raad een steviger rol pakt. Belangrijk is of en hoe de raad de politieke agendavorming bepaalt met onderwerpen vanuit de samenleving en de raad. De politieke agenda van de gemeenteraad wordt namelijk overwegend door ambtenaren en college bepaald. Een raad die zelf met voorstellen komt, is een meer zichtbare raad en dat draagt bij aan het gezag van de gemeenteraad.**

Marcel Boogers, hoogleraar regionaal bestuur aan de Universiteit Twente, daagt raadsleden en gemeenteraden uit om zelf de politieke en maatschappelijke agenda te bepalen.

“Mijn indruk is dat gemeenteraden nogal de neiging hebben om zich afwachtend en passief op te stellen ten opzichte van het college. Het college komt met beleidsvoorstellen en de raad keurt het goed of af. Je ziet heel weinig dat de raad zelf de agenderende rol pakt.”

### **Samenleving**

De invloed van inwoners op de agenda zou groter moeten zijn. De collegevorming bijvoorbeeld is volgens Boogers een zaak van te weinig mensen waar zelfs het grootste deel van de raad buitenspel staat.

“Wanneer je kijkt hoeveel mensen betrokken zijn bij het opstellen van verkiezingsprogramma’s en coalitieakkoorden en je telt dat op en telt er de dubbeltellingen af, zijn het er – ook in grote steden – niet meer dan vijftig mensen. Formeel wordt zo’n coalitieakkoord gedragen door de raad, maar de vraag is of dat materieel ook zo is en of zo’n akkoord wordt gedragen door de samenleving.”

### **Nieuwe thema’s**

Maatschappelijke problemen zouden volgens Boogers centraal moeten staan in de agenda van de gemeenteraad. “Als het coalitieakkoord op het papier staat, is het al achterhaald. Bovendien niemand kon vier jaar geleden voorspellen dat er een coronacrisis zou komen. Het zou er om moeten gaan dat de raad nieuwe onderwerpen in de samenleving zoals de gevolgen van de coronacrisis, de woningcrisis en de huisvesting van arbeidsmigranten op de agenda krijgt. Over nieuwe thema’s in de raad praten is belangrijk en het is ook belangrijk om het college op die thema’s aan het werk te zetten.”

### **Goede voorbeelden**

Er zijn goede voorbeelden van gemeenteraden die maatschappelijke problemen hebben geagendeerd. Boogers noemt het voorbeeld van de raad van Enschede die de aanpak van seksuele intimidatie op straat agendeerde na een petitie van een 19-jarige inwoner.

In Schiedam is er een groep van zes raadsleden die huiselijk geweld achter de voordeur wil aanpakken en die door het college als erg lastig worden beschouwd. “Het is een mooi voorbeeld van een raad die het college blijft bestoken met eigen voorstellen. Hiermee kies je als raad voor zichtbaarheid van de raad.”

### 7) Evelien Tonkens: “Raad: ga in gesprek met inwoners”

**De inspraak van hoog opgeleide burgers bedreigt de positie van de gemeenteraad. De politieke rol van de raad wordt uitgehold als steeds meer besluiten buiten de raad om plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat hoog opgeleide inwoners in Stadsgesprekken afspraken maken met het gemeentebestuur. “Het debat over waar het in de gemeente heen gaat wordt buiten de raad verplaatst. Voor de raad blijft er alleen maar een rol over als politieagent of om overal ‘ja’ tegen te zeggen, omdat de raad nauwelijks ‘nee’ kan zeggen tegen inwoners.”**

De oproep aan de gemeenteraad om het gezag van de raad weer terug te krijgen is daarom volgens Evelien Tonkens dat “de raad juist wel een actieve rol pakt in de participatieve democratie.”

Tonkens, hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht, daagt raadsleden, burgemeesters, wethouders en griffiers daarom uit om inwoners niet alleen te laten inspreken bij vergaderingen, maar ook het inhoudelijke gesprek met hen aan te gaan. Tonkens’ advies is aan college- en raadsleden is daarom: wees bereikbaar, redelijk en open maar praat ook terug. En aan inwoners stelt zij de vraag: “Is het denkbaar dat raad en college heel goed naar u luistert toch niet doet wat u wilt?” Want zo stelt Tonkens: “Het uiten van je mening is het beginpunt in de democratie, niet het eindpunt.”

### **BOB-model veranderen**

Als het om terugpraten gaat, mogen inwoners in veel gemeenten slechts inspreken in de zogeheten beeldvormende fase van het BOB-vergadermodel. De afspraak is dat de raad luistert, ook om te voorkomen dat raadsleden te snel met elkaar in discussie gaan. Volgens Tonkens is het beter om deze aanpak te

veranderen en juist wel in gesprek te gaan met inwoners. "Democratie is de geordende uitwisseling van argumenten. Ik zou zeggen: waarom laat je in zo'n gesprek met inwoners dan niet ook een voor- en tegenstander uit de raad het gesprek voeren met inwoners."

### **Spotify-democratie**

"Wanneer je burgerschap serieus neemt, gaat het om meer dan te zeggen: ik vind. Democratie is ook meer dan het geven van je mening. Je kunt daarop geen beleid, koers of visie maken. Dat vereist uitwisseling van meningen en ideeën. Als gemeenteraad zou je jezelf ook moeten laten verrassen en er geen spotify-democratie van maken.

### **Traagheid verdedigen**

Democratie staat volgens Tonkens onder druk omdat het als traag wordt beschouwd. Dat komt ook omdat nieuwe technologie en internet heel snel is en dan steekt democratie in toenemende mate als traag daarbij af. "Omdat andere dingen zo snel gaan, zie je een verlangen om democratie te versnellen, bijvoorbeeld met doe-democratie en referenda. Wanneer je democratie wilt verdedigen, moet je traagheid willen verdedigen", aldus Tonkens die daarmee betoogt dat er tijd en ruimte is voor het debat en gesprek waarin argumenten en bezwaren worden gewisseld.

### **Democratische plichten**

Het pleidooi van Tonkens past in haar visie op een democratie waarin het niet zozeer gaat om het uiten van meningen, maar vooral om de discussie en het debat met elkaar te voeren om zo tot een gemeentelijke visie, koers en beleid te komen.

"Democratie is in zekere zin het voorkomen van oorlog. Het is daarbij onze democratische plicht voor ons allemaal om interesse te tonen in de ander. Bovendien moet ook iedereen de bereidheid hebben om van rol te verwisselen, en niet alleen vertegenwoordiger zijn maar zich ook willen laten vertegenwoordigen. Iedereen dient daarom ook bereid te zijn gezag uit te oefenen en gezag te ondergaan."

### **Hoogopgeleiden**

Een belangrijk probleem van democratie is dat vooral hoogopgeleiden zich roeren en meedoen, en dat laagopgeleiden (met name met alleen basisschool- en lagere vervolgopleiding) zich afzijdig houden. De gemeenteraad kan hierin een belangrijke rol vervullen door "meer aandacht te geven aan persoonlijke ervaringen en emoties. Als je begint met een formele stijl hebben mensen geen toegang. Je kunt ook vragen: hoe is het in jouw wijk? Hoe heb je dit of dat ervaren? En het helpt ook als je spreekt over onderwerpen als veiligheid en kinderen."

## **8) Caspar van den Berg: "Raadsleden lopen met grote boog om regionalisering"**

**Raadsleden hebben genoeg met elkaar te bespreken om de betrokkenheid van de raad te verbeteren bij taken die in regionaal verband zijn georganiseerd. "Het belang daarvoor is heel groot, maar het wordt gevoeld als een proces van elders. En omdat het zich niet afspeelt op de het stadhuis lopen raadsleden er met een grote boog omheen."**

Raadsleden zouden daarom onderling, samen met collega's uit andere gemeenten die in hetzelfde samenwerkingsverband zitten en met hun griffiers veel meer en vaker moeten spreken hoe zij inzicht en invloed willen hebben op regionale taken.

Deze boodschap gaf Caspar van den Berg, hoogleraar Global en Local Governance van de Rijksuniversiteit Groningen, de deelnemers aan de achtste sessie over het Gezag van de Raad nadrukkelijk mee.

De noodzaak daarvoor is onmiskenbaar: steeds meer gemeentelijke taken worden in de regio uitgevoerd terwijl het ontbreekt aan effectieve en directe democratische legitimatie. Beleid, gemaakt in de regio, ontbreekt het daardoor aan politieke legitimatie. 'Policy without politics', aldus Van den Berg.

### **Regionalisering**

De oorzaak voor de beperkte rol, invloed en grip van raadsleden, en daarmee de uitholling van het gezag van de raad, op de keuzes en het onderhandelingsresultaat tussen samenwerkende gemeenten in regionale taken is velerlei.

Steeds meer taken worden door het Rijk in de regio neergelegd. Bovendien propageert het Rijk de gedachte van één (slagvaardige) overheid. "Het ontbreekt aan een centrale visie op regiovorming en er ligt een schone taak voor het ministerie van BZK om als moederdepartement sturing te geven, maar daar heb ik de laatste tien tot vijftien jaar weinig van gezien."

### **Hete adem**

Bovendien vinden veel burgemeesters en wethouders het wel prima als taken in de regio worden gedaan. "In de ogen van bestuurders is de regionale laag aantrekkelijk omdat je daar zoals men dat zegt 'meters kunt maken' want dan voel je niet de hete adem van het controlerende orgaan in je nek hijgen. Begrijpelijk, maar vanuit democratisch oogpunt niet uit te leggen. Het gevolg: afwegingen voor beleid worden steeds meer op een andere plek gemaakt dan de gemeenteraad of Provinciale Staten."

### **Herindeling**

Het gevolg is dat er sprake is van een 'two-level-game'. Bestuurders van deelnemende gemeenten onderhandelen aan regionale tafels over het te voeren beleid. De democratische controle, keuzes en verantwoording vindt op een andere plek plaats, namelijk in de arena van de diverse deelnemende gemeenteraden. En dat geldt voor elk van de tientallen vormen van regionale samenwerking en verbonden partijen. "Wanneer je dus alle taken ook nog eens opknipt over zoveel verschillende regionale tafels kan ik mij heel goed voorstellen dat raadsleden er niet aan toekomen."

Bovendien is het zo dat veel betrokkenen het wel prima vinden, want het behoud van twee afzonderlijke arena's (een regionale en lokale) voorkomt dat er moet worden gekozen voor opschaling en fusie van gemeenten.

### **Rol wethouder**

In dat 'two-level game' is er dus sprake van regionale en lokale arena's waar machtsverhoudingen onderling maar ook in elke arena van groot belang zijn. Voorstellen van de minister om raadsleden de kans te bieden regionaal bestuurder te worden, hebben een belangrijk bezwaar.

"Het kan tot rolverwarring leiden als raadsleden samen met bestuursleden (vooral wethouders -NVvR) aan tafel zitten. Wat betekent dat voor de verhouding tussen raadslid en wethouder? Zit de wethouder er voortaan voor spek en bonen bij? Wat wordt de positie van dat raadslid in de raad? Bovendien blijkt dat wanneer raadsleden enthousiast actief zijn in de regio dat nog niets zegt over hoe de gewone raadsleden naar de regio kijken."

### **Rol griffier**

Structuurwijzigingen zijn volgens Van den Berg niet de oplossing voor het democratische tekort op controle en keuzes van regionale taken. Raadsleden zouden het samen met de collega's uit de eigen gemeente en met hun griffier(s) moeten zoeken in het verbeteren van de informatieprocessen en met elkaar het gesprek en overleg voeren, ook vooraf.

"De crux is dus om zo met en van elkaar te leren en de kansen te benutten die er zijn in de uitwisseling van informatie tussen raden van deelnemende gemeenten." Alleen op die wijze kan er wat worden gedaan aan het gevoel dat raden bij het kruisje moeten tekenen. "Het voordeel van de Wmo en de jeugdzorg is dat die taken

geen last hebben van strakke, juridische WGR-samenwerkingsregels en dat raadsleden dus dan gemakkelijker dicht op de bal kunnen blijven, bijvoorbeeld ook door samen met andere raden zaken te agenderen.”

9) Bernard ter Haar: “Raad, ga er voor staan dat je lasten met elkaar moet delen”

**Het is best ingewikkeld wanneer inwoners zich verzetten tegen de bouw van windmolens en zonneparken in hun buurt, maar als dat betekent dat er niets gebeurt, heeft de gemeenteraad ook een rol. “We moeten toch met elkaar een oplossing vinden voor bijvoorbeeld klimaatverandering en energietransitie. Als gemeenteraad is het belangrijk om er voor te staan dat je accepteert dat we de lasten met elkaar moeten delen.”**

De Haagse topambtenaar Bernard ter Haar, voorzitter van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, deed in zijn bijdrage in de reeks over het Gezag van de Raad niet alleen een beroep op de verantwoordelijkheid van de raad om te staan voor gemaakte en afgesproken doelstellingen van de overheid. Ter Haar bepleitte ook ruimte voor flexibiliteit.

De raad kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat nieuwe oplossingen en innovaties de ruimte krijgen. “Je moet helderheid hebben over het doel dat je wilt bereiken, maar verder moet je vooral flexibel zijn. Ja, zou ik zeggen, waar het Rijk strikte regels stelt, pas die flexibel toe. Het is heel onverstandig om rigide vast te houden aan regels.”

### **Landschap**

Bovendien ligt nog niet alles vast, omdat we alles nog niet weten. “De warmtetransitie is een mooi voorbeeld. De regie daarvan ligt bij gemeenten maar die hebben geen idee wat deze opgave betekent. Er zijn heel veel vragen van burgers. Wees eerlijk over wat je wel en wat je niet weet. We moeten inwoners geen dingen overhaast door de strot duwen. Als het gaat om windmolens en zonneparken is de vraag of we na 2030 een Nederlands landschap willen hebben dat in dienst staat van de energietransitie. Daarover moeten we met elkaar het gesprek voeren.”

### **Eén overheid**

Waar enkele jaren geleden de discussie was dat een taak door de gemeente of de provincie of het Rijk wordt uitgevoerd, is het huidige denken dat dé overheid maatschappelijke opgaven uitvoert en dat ieder zijn rol pakt. Eén overheid dus, maar wel op basis van een gelijkwaardig partnerschap van Rijk, provincies en gemeenten. “Het Rijk staat er niet boven, maar heeft een eigen rol. Een probleem is dat het Rijk heel erg verkokerd werkt. Ik merk dat nu ook weer bij de aanpak van de woningbouw: we denken binnen het Rijk dat we goed kunnen samenwerken, maar elk departement heeft zijn eigen doelgroepje. We beseffen niet eens dat we onvoldoende samenwerken.”

Het gevolg: vreselijk ingewikkelde spelregels, bijvoorbeeld in het sociaal domein, en ook nog eens slecht op elkaar afgestemde regels.

### **Slagkracht**

Het uitgangspunt van gelijkwaardige verhoudingen betekent ook dat gemeenten en provincies niet moeten wachten op (uitvoerings)regels van het Rijk. “Als het gaat om de woningschaarste kun je ook zelf bepalen wat je nodig hebt en wat je zelf kunt doen.” Gemeenten en dus ook gemeenteraden moeten niet bang zijn. “Eén overheid gaat er om dat je aan burgers laat zien wat zij van 1 overheid mogen verwachten. Dat gaat niet om het verlies van identiteit maar om samen slagkracht te organiseren.”

### **Inwoners**

Raadsleden vervullen volgens Ter Haar een cruciale rol als het gaat om het betrekken van inwoners op het uitvoeren van maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw en energietransitie. Raadsleden dienen vooral over die opgaven het gesprek te voeren met elkaar en te bepalen welk doel zij voor hun gemeente willen halen, zodat burgemeester en wethouders daarna met elkaar aan de slag kunnen en de raad zich bezig houdt met het controleren van wat is afgesproken. Want samenwerken binnen één overheid betekent vier vragen beantwoorden: wat wil je als overheid bereiken, met wie en door wie en met welke middelen?

#### 10) Arwin van Buuren: "De raad moet een actief platform zijn om de dialoog met en voor inwoners aan te gaan"

De politiek op lokaal niveau is geen oplossingsmachine. "De raad moet de samenleving kennen en een actief platform zijn om de dialoog met en voor de inwoners aan te gaan. Het is daarom ook veel nuttiger als de raad de vraagstukken van de samenleving adresseert. Het betekent dat de raad erop dient te letten dat iedere inwoner wordt uitgenodigd om mee te doen en dat iedereen kán meedoen en meepraten."

Het is daarom volgens Arwin van Buuren, universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en raadslid voor de SGP in Capelle aan den IJssel, belangrijk om als gemeenteraad te investeren in een gezamenlijke positiebepaling. Het gaat daarbij niet zozeer om gezamenlijke inhoudelijke standpunten, maar vooral ook om het proces dat de vraagstukken en knelpunten uit de samenleving op een goede participerende wijze worden besproken. "Het hoe is bijna net zo belangrijk als het wat. Als je als raad je niet bezighoudt met het hoe, mis je echt wat", aldus Van Buuren in zijn bijdrage aan de serie lezingen over het Gezag van de Raad, macht en tegenmacht in de lokale democratie.

### **Wapenwedloop**

Het gezag van de raad wordt niet alleen verdiend doordat de raad aandacht heeft voor wet- en regelgeving, maar ook door de manier waarop de raad zijn werk uitvoert. Bescheidenheid is volgens Van Buuren van belang, zeker bij grote, complexe projecten. In Capelle bijvoorbeeld wordt de raad geconfronteerd met de transformatie van een bedrijvenkantorenpark naar een woonwijk voor vijfduizend inwoners.

"Het is ongelooflijk ingewikkeld om als burger en raadslid daar iets van te vinden. Wat ik zie is dat de raad al snel in de reflex schiet van meer rapporten te vragen. Ik zou zeggen: waak ervoor dat je in een wapenwedloop met het college terecht komt over meer kennis. Het is vaak nuttiger om experts te raadplegen en ik zou zeggen: knip de besluitvorming in stukjes zodat je gemakkelijker kunt bijsturen."

### **Mondige inwoners**

Het gezag van de raad wordt ook bepaald door de wijze waarop de raad omgaat met mondige inwoners. "De tijd is voorbij dat wij als raad meer weten. We moeten ons daarom echt bekwamen om kaders te stellen voor participatie. Controleren gaat dus ook steeds meer over het proces van participatie.

Bovendien moeten we als raad niet denken dat we neutraal kunnen blijven. Het is daarom belangrijk dat we hoor en wederhoor met de burger zelf organiseren én dat we gemaakte afwegingen als raad ook uitleggen."

### **Versimpeling**

Een bedreiging voor het gezag van de raad is ook het groeiende wantrouwen jegens de overheid. "Wanneer je als raad niet uitkijkt, word je meegezogen in die versimpeling van heldere doelstellingen en het daarop afrekenen van wethouders. Afrekenen van wethouders is de natuurlijke reflex. Ik zou zeggen: controleer op lerend vermogen van wethouders voor de vraag of een college door kan gaan. En het is belangrijk dat we als volksvertegenwoordigers objectiviteit en redelijkheid inbrengen."

## Ondersteuning

Het gezag van de raad wordt volgens Van Buuren ook bepaald door de eigen effectiviteit van de raad en daarmee de mate van ondersteuning. "We moeten als raad goed nadenken hoe we het werkgeverschap van de griffie inrichten. Ik ken geen dienstbaarder orgaan dan de griffie. Als raad is het belangrijk om aan te geven wat we van de griffie verwachten. Zoals we als raad ook de burgemeester in positie moeten brengen zodat hij de zorgen van de raad tijdig adresseert om zo het gezag van de raad te waarborgen."

11) Laurens de Graaf: "Het gezag van de raad gaat soms boven de macht van de raad"

**De gemeenteraad is niet alleen een politieke arena, maar ook een assemblee. Een plek dus waar raadsleden met elkaar spreken over hoe komen we in onze gemeente tot een democratischer, rechtvaardiger en meer duurzame samenleving. "De machtsvraag zit in de politieke arena, maar het gezag van de raad gaat soms boven de macht. Dat gezag van de raad zit in de rol van de raad als assemblee: het hoogste gezagsorgaan van de samenleving die als een soort reflectiekamer kan fungeren."**

Laurens de Graaf, burgemeester van Lopik en universitair docent aan Tilburg Universiteit, gaf in zijn bijdrage aan de serie over het Gezag van de Raad een aantal praktische tips voor gemeenteraden en raadsleden om ruimte te geven aan de rol van de raad als plek van reflectie:

- **Een keer per jaar een collegeloze raadsvergadering houden, wellicht zelfs in het openbaar**  
"Raadsvergaderingen zijn vaak 1-2-tjes tussen raad en college. Daar is dan geen ruimte voor wat vinden we het belangrijkste in onze gemeenschap. In een vergadering zonder het college kun je met elkaar het gesprek voeren over wat zijn belangrijke waarden in onze gemeenschap, zoals democratie, rechtvaardigheid en duurzaamheid. Het voordeel van een vergadering zonder het college is dat dat je geen last hebt van de gebruikelijke interactie met het bestuur."
- **Drie minuten voor het reflectieve raadslid aan het einde van de vergadering**  
"Hoe gaan we als raad met elkaar om? Hoe is het gesteld met onze gewoonten? Kunnen we elkaar helpen om onszelf te verbeteren en ons te confronteren met ons gedrag. Een mooi voorbeeld daarvoor, wat ik geleend heb van mijn collega in Leusden, is om in de openbare raadsvergadering voor het sluiten van de vergadering één raadslid roulerend te laten reflecteren op de raadsvergadering, bijvoorbeeld gedurende niet langer dan drie minuten."
- **Taart in de vergadering**  
"Ik complimenteer en heb respect voor het werk van raadsleden. We moeten ook meer respect hebben voor raadsleden. Daarom verdienen raadsleden taart. Ik heb in onze Presidiumvergadering ook een keer een taart op tafel gezet. Dat leidde na twintig minuten tot de vraag waarom staat hier taart. Voor mij was dat aanleiding om de vraag te stellen hoe verdelen we de taart op een goede manier? We hebben toen gesproken over rechtvaardigheid en hoe je als gemeenteraad bezig bent met het verdelingsvraagstuk. Je zult als raad moeten kiezen. Taart staat daarom ook symbool voor hoe ga je om met rechtvaardigheid en ongelijkheid."
- **Juniorenconvent**  
"Na de verkiezingen hadden wij veel nieuwe raadsleden. Nieuwe raadsleden kijken vaak naar ervaren raadsleden, maar het gevaar is dan dat er niets verandert. Ik ben toen begonnen met een juniorenconvent waarin we partijoverstijgende tandems hebben gemaakt om te kijken hoe we als raad dingen anders kunnen doen. Voorwaarde is wel dat je als voorzitter moet zorgen voor een veilig klimaat."

- **Gevoelige onderwerpen bespreken in vreedestijd**

"Timing is everything. Als je over de Sint en het meedoen van iedereen (inclusie) wilt spreken en afspraken wilt maken, kun je dat het beste in februari doen en niet in november. De assembleefunctie functioneert het beste in vreedestijd."

De rol van de raad als assemblee en reflectiekamer is een verantwoordelijkheid van de raad zelf, betoogde De Graaf. "Toen ik in Lopik als burgemeester begon was er een kleine commissie in de raad die bezig was met de toekomst van de gemeente. Burgemeester, zeg maar waar we naar toe moeten. Nee, heb ik gezegd, dat is en kan niet de bedoeling zijn: jullie zijn het hoogste orgaan en jullie moeten dus aangeven waar je naar wilt."

### **Burgemeester**

De raad stimuleren om niet alleen als een politieke arena te functioneren waar meerderheidskeuzes worden gemaakt op basis van opvattingen over knelpunten en vraagstukken, maar ook als assemblee na te denken over de toekomst van de gemeente en welke waarden er toe doen, gedijt bij een onafhankelijke burgemeester die als voorzitter boven de partijen staat.

"Mij helpt het enorm dat ik een soevereine positie heb. Ik voel mij erg onafhankelijk en dat heb je nodig als raadsvoorzitter. Het is heel prettig dat ik boven de partijen sta, want daardoor kan ik prikkelen en bewust andere sprekers uitnodigen. Natuurlijk stoot ik ook mijn neus wel eens, maar ik geloof dat een burgemeester het beste gedijt bij spanningen, in het college, tussen college en raad en als er crisismanagement nodig is."

12) Gerda van Dijk: "Neem als gemeenteraad de tijd om het gesprek te voeren hoe je verantwoording wenst"

**Wil de gemeenteraad weten of de cijfertjes kloppen en de regels precies zijn nageleefd? Regel dan de verantwoording door te zien of de regels zijn gevolgd. Maar als de raad wil weten waarom en met welk doel bepaalde keuzes zijn gemaakt, is een ander type van verantwoording nodig. "Het gaat dan om maatwerk. In dat geval gaat het niet om de cijfers, maar gaat het om het vertellen van verhalen en het uitleggen hoe, bijvoorbeeld, de jeugdzorg in de praktijk werkt en te laten zien of dat wat is afgesproken ook goed heeft gewerkt."**

"Neem daarom als raad de tijd om het gesprek te voeren over welke type van processen (gebaseerd op regels en standaarden of gebaseerd op principes, red.) je verantwoording van B&W verwacht en hoe je dan de verantwoording wilt hebben."

Gerda van Dijk, hoogleraar publiek leiderschap aan de Vrije Universiteit en directeur van het Zijlstra Centre, riep in haar bijdrage over het gezag van de raad raadsleden tijd en ruimte te nemen om hierover met elkaar te praten: "Het hoort tot de taak van de raad om met elkaar hierover het gesprek te voeren, en dus het gesprek te hebben over wat vinden we nu echt belangrijk: willen we verantwoording over de meetbare dingen of vragen we B&W wat er is gedaan met de gemaakte beloften?"

### **Rapportenfetisjisme**

Raadsleden, griffiers, burgemeesters en wethouders kregen van Van Dijk ook een waarschuwing om zich niet te verliezen in het gesprek over rapporten. "Rapporten zijn vaak perfect in orde. Als lid van een Raad van Toezicht heb ik de vraag wel eens gesteld: hoe stuur je op alle indicatoren en wie heeft dat rapport gemaakt? Vaak zijn dat ambtenaren, de financiële man en de bestuurssecretaris. Ik zie te vaak dat raadsleden veel tijd steken in rapporten en gaan kijken of ergens iets niet klopt. De wethouder hoopt intussen dat hij geen vragen krijgt over een opmerking in paragraaf 12 op pagina 13.

Door zo verantwoording te doen, houden gemeenteraad en burgemeester en wethouders elkaar gevangen! Neem daarom ruimte aan de voorkant. Vraag wat de dilemma's waren en door welke principes laat het bestuur zich leiden! En voer het gesprek met elkaar over wat we echt vinden."

### **Raadslidmaatschap**

De samenleving verwacht volgens Van Dijk ook dat raadsleden het gesprek voeren over waarom we dingen doen en op grond van welke principes we die willen uitvoeren. "We zijn wat kwijtgeraakt doordat we alles volgens strikte procedures bespreken. Daardoor krijgt je toeslagenaffaires. Het gaat in de politiek om te komen tot een meervoudige waardenafweging en daarover het gesprek te voeren. Te vaak zijn we alleen maar bezig met elkaar vliegen afvangen en beroepen we ons op trucs in plaats van met elkaar door te praten over wat vinden we belangrijk voor onze inwoners. Raadsleden zijn niet de politiek ingegaan om cijfertjes te checken maar omdat ze van betekenis willen zijn voor hun samenleving. Daarom zou elke nieuwe raad het gesprek moeten voeren: wat voor raad willen we zijn."

### **Dialogoog**

Het voeren van het goede gesprek vereist een dialoog in de raad. "Heel vaak zie ik in een vergadering waar de voorzitter zegt: 'We hebben een goede dialoog gehad'. Maar dat was dan in feite een discussie waarin iedereen heeft gezegd wat hij/zij ervan vindt. In een goede dialoog gaat het om het stellen van vragen: wat is er echt aan de hand? Waarom zegt iemand dit? Vanuit welk belang zegt hij dat? Wat vindt hij echt? Als je vragen gaat stellen, ga je onderzoeken. Het voordeel is dat de vraag dan centraal staat en niet het antwoord. En dat biedt ruimte om met elkaar nieuwe inzichten te ontwikkelen."

13) Ank Michels: "Burgerfora en burgerpanels biedt raad kans op nieuwe informatie en inzichten"

**Burgerfora en burgerpanels kunnen het gezag van de gemeenteraad vergroten, mits zij op een goede wijze worden gebruikt. Het is daarom belangrijk dat bij het inzetten van burgerfora en burgerpanels de gemeenteraad niet wordt gepasseerd. "Burgerfora en burgerpanels kunnen de gemeenteraad voeden met nieuwe informatie en nieuwe inzichten. De gemeenteraad kan daardoor beter zicht krijgen op wat problemen zijn."**

Burgerfora en burgerpanels kunnen echter geen vervanging zijn van de gemeenteraad, zo betoogde Ank Michels, universitair hoofddocent Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht in haar bijdrage in de serie bijeenkomsten over het Gezag van de Raad. "De raad heeft in de representatieve democratie het laatste woord. Burgerfora vinden plaats op basis van loting en loting is een afspiegeling maar is geen echte vertegenwoordiging van de inwoners. Bovendien hoeft een burgerforum ook geen verantwoording naar de samenleving als geheel af te leggen."

### **Toeslagenaffaire**

Burgerfora kunnen ook een bijdrage vormen om de positie van de raad in de discussie over macht en tegenmacht te versterken. "Je kunt burgerfora zien als tegenmacht en dan heb je het over de controlerende rol van de raad. Beleid wordt uitgevoerd en kan tot problemen leiden. Je zou bijvoorbeeld over de toeslagenaffaire over wat er is fout gegaan in de uitvoeren, een burgerforum kunnen houden om na te gaan hoe mensen de uitvoering ervaren hebben. De raad kan dit dan gebruiken om het college te controleren", aldus Michels.

### Valkuilen

De inzet van burgerfora is steeds populairder. In Frankrijk, Ierland en Zwitserland zijn burgerfora ingezet bijvoorbeeld over klimaat, homohuwelijk en abortus. Ook Nederlandse gemeenten werken met burgerfora. Een valkuil bij de inzet van burgerfora is het risico dat over het algemeen vooral hoger opgeleiden – “usual suspects” – meedoen. “Je kunt daar wat aan doen door goed na te denken over wie je als deelnemer selecteert, of door plekken te reserveren voor bepaalde minderheidsgroepen en jongeren.”

Een ander probleem is de vraag of de politiek de uitkomsten serieus neemt. “Het is daarom belangrijk dat de raad vooraf spreekt over het proces en de status van de uitkomst, dat er tijdens het houden van de burgerfora terugkoppeling plaatsvindt naar de raad en dat achteraf de raad de uitkomst uitgebreid bespreekt om te laten zien dat burgers serieus worden genomen. Bovendien is het ook belangrijk dat de raad richting de inwoners verantwoordt wat hij wel overneemt en wat niet. Anders raak je de inwoners kwijt.”

### Praten

Burgerfora is een vorm van participatie die deliberatie wordt genoemd: praten en elkaar overtuigen is de daarvoor vereiste kwaliteit van deelnemers. “Dat is niet iedereen gegeven. Daarom is het heel belangrijk hoe dat je het gesprek organiseert. Maar misschien moet je ook wel nadenken over andere vormen dan praten, bijvoorbeeld met de inzet van games of tekenen. De vorm van aan een tafel praten en elkaar overtuigen, sluit mensen namelijk uit en het gaat er juist om dat je geen mensen uitsluit.”

### Start raadsperiode

Het is volgens Michels niet nodig om het recht op burgerfora vast te leggen. “Maar het lijkt mij heel erg zinvol om bij de start van de nieuwe raadsperiode als raad te kijken en afspraken te maken hoe je tegen de inzet van burgerfora aankijkt en hoe je daarmee omgaat”.

14) Geerten Boogaard: “De gemeenteraad is een slapende reus die gaat over alles”

**De raad is een slapende reus in het gemeentehuis en bestuurders dienen goed te beseffen dat deze slapende reus een beslissende invloed heeft. Voor die slapende reus is de volksvertegenwoordigende rol de belangrijkste rol, maar deze cruciale rol wordt sluipenderwijs uitgehold en weggedrukt. “De volksvertegenwoordigende rol is de belangrijkste rol. Het verwonderlijke is echter dat deze rol er een beetje bijhangt. Daarom is de grootste uitdaging het opwaarderen van de volksvertegenwoordiging.”**

Want er is sprake van “het wegdrukken van het democratisch ideaal van het lekenbestuur”, zo betoogde Geerten Boogaard, bijzonder hoogleraar Decentrale Overheden (Thorbecke Leerstoel) aan de Universiteit Leiden en tevens voormalig gemeenteraadslid, in zijn bijdrage in de serie bijeenkomsten over het Gezag van de Raad.

Om te beginnen is het daarom belangrijk dat raadsleden zich niet in de hoek laten zetten door wethouders en andere bestuurders. “Wethouders hebben er een handje van om te zeggen dat raadsleden niet op de stoel van de wethouder mogen zitten, maar waarom zouden raadsleden niet op die stoel mogen zitten?”

### Volksvertegenwoordigende rol

Het marginaliseren van de volksvertegenwoordigende rol van de raad gebeurt sinds de invoering van de dualisering in 2002 doordat de kaderstellende rol van de raad wordt geframed als het belangrijkste en het enige wat de raad moet doen. “Alsof de raad bijvoorbeeld niet op incidenten mag sturen.”

Volgens Boogaard is het ergste dat sinds de dualisering de volksvertegenwoordigende rol een aparte rol is geworden, naast de controlerende en kaderstellende rol. Een raadslid is altijd volksvertegenwoordiger. “Je bent als raadslid vertegenwoordiger van het volk en dat doe je door kaders te stellen en het bestuur te

controleren, omdat je als volksvertegenwoordiger kunt zeggen: zo gaan we in deze gemeenschap niet met elkaar om". Boogaard vindt daarom ook dat het begrip kaderstellende rol moet worden geschrapt.

### **Sluipend proces**

Het uithollen en wegdrücken van de volksvertegenwoordigende rol gebeurt op een subtiele wijze. Niet alleen bestuurders doen dat al eeuwenlang in het regentenland Nederland, maar ook raadsleden doen daar zelf aan mee door de argumenten van de wethouders en burgemeesters over te nemen.

"Het favoriete klaagpunt is: we moeten het hebben over de kwaliteit van de raadsleden. Raadsleden moeten ook kwalificaties hebben en zich professionaliseren. Raadsleden moeten bijna alsof het ambtenaren zijn kaders stellen en als ze daar zes weken later iets van vinden, krijgen ze te horen: ja, maar dat had u toen moeten doen want raadsleden moeten vooraf sturen. De volksvertegenwoordiging als lekenbestuur wordt door al dit soort kwalificaties en uitspraken subtiel op achterstand gezet."

### **Slapende reus**

De raad moet zich volgens Boogaard echter beschouwen als een slapende reus, die weliswaar met allerlei draadjes als in Gulliver's Travels is vastgebonden, maar de wethouder moet weten dat deze reus tot leven kan komen en dan allesbeslissende invloed heeft.

Uitspraken als de raad gaat niet over details en gaat niet over de uitvoering waarmee de raad wordt gediskwalificeerd horen daar niet bij. "Zo'n reus laat zich niet wegzetten met het verwijt dat de raad daar niet over gaat. De raad gaat over alles, is een slapende reus in het gemeentehuis die als hij wakker wordt een beslissende invloed heeft."

### **Tegenmacht**

Juist in de discussie over macht en tegenmacht is het bovendien belangrijk dat er meer respect is voor raadsleden en andere volksvertegenwoordigers. "Waarom moet Pieter Omtzigt minister worden? Wat is er mis om volksvertegenwoordiger te zijn en te blijven? Dat de ministerraad klaagt over volksvertegenwoordigers is goed. Je kunt niet van bestuurders verwachten dat ze lastige volksvertegenwoordigers toejuichen, maar ik vind dat er in ons land te weinig respect is voor raadsleden en volksvertegenwoordigers.

Daarom zou ik zeggen: versterk, als je echt tegenmacht wilt organiseren, de griffieondersteuning serieus en versterk de ondersteuning van fracties. Bestuurders blijven bestuurders! Wat is er dan logischer om de oplossing te zoeken in het versterken van de politieke logica, en dus in het versterken van gemeenteraden en volksvertegenwoordiging?"

## **15) Giedo Jansen: "De gemeenteraad is voor inwoners onbekend"**

**Inwoners van gemeenten zijn matig tevreden over de wijze waarop raadsleden en de raad de volksvertegenwoordigende rol invullen. Inwoners geven de raad een onvoldoende: een krappe 5. Dit lage cijfer komt ook doordat het werk van de gemeenteraad bij inwoners niet bekend is. "Dertig tot veertig procent van de inwoners kan niet zeggen of hij ontevreden of tevreden is over de raad. De gemeenteraad is namelijk voor inwoners relatief onbekend terrein."**

Het is een uitkomst, zo wil Giedo Jansen, universitair docent van Twente Universiteit, maar zeggen, die van betekenis is voor de vraag over de positie en het gezag van de gemeenteraad. Jansen voerde onderzoek uit onder inwoners en raadsleden, wethouders, burgemeesters en andere politieke ambtsdragers, in het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 en de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019. "Het opvallende is dat inwoners

meer vertrouwen hebben in lokale instituties dan in nationale instituties als kabinet en Tweede Kamer. En van de lokale instituties wordt de burgemeester het meest vertrouwd.”

### **Invloed**

Opvallend is dat raadsleden een positiever vertrouwen hebben in het college dan in de raad zelf. De verklaring daarvoor is vermoedelijk ook dat de raadsleden van de coalitie positiever over het college oordelen. Bovendien zijn raadsleden in de oppositie minder positief en minder tevreden over raad en college. “Raadsleden in de oppositie kennen minder invloed toe aan de raad. Raadsleden van lokale partijen kennen iets meer invloed toe aan de raad. Daarnaast blijkt dat wethouders de invloed van het college in het lokaal bestuur groter vinden dan raadsleden.”

### **Informatieplicht**

De verschillen in tevredenheid van raadsleden van collegepartijen en oppositiepartijen is het best zichtbaar als het gaat om de mate van tevredenheid over de prestaties van het college. Raadsleden van collegepartijen geven gemiddeld het cijfer 7 voor de manier waarop het college de raad informeert. Ook voor andere taken, zoals het er voor zorgen dat de raad goede besluiten kan nemen, geven de raadsleden van collegepartijen een 7. Gemiddeld geven raadsleden van oppositiepartijen voor de prestaties van het college een cijfer dat een punt lager ligt. Het verschil is het grootste als het gaat om het informeren van de raad door het college. Het college krijgt van raadsleden in de oppositie het cijfer 5,6. Raadsleden van collegepartijen geven het rapportcijfer 7,1 voor de wijze van informeren.

### **16) Renske Leijten: “Sta als raadslid open voor de geluiden van de straat”**

**De macht van de gemeenteraad wordt door drie punten bepaald. Raadsleden moeten weten wat hun rechten zijn zodat zij door het bestuur niet met een kluitje in het riet worden gestuurd. Raadsleden moeten niet de problemen van de wethouder oplossen, want dan worden ze ambtenaar. En raadsleden moeten hun oor te luister leggen bij de inwoners. “Sta als raadslid open voor de geluiden van de straat, zelfs voor geluiden die je niet bevallen. Want iedere melding kan de eerste steen zijn die je oplicht van wat een schandaal kan zijn.”**

Tweede Kamerlid Renske Leijten, volksvertegenwoordiger voor de SP, en samen met CDA-volksvertegenwoordiger Pieter Omtzigt, vasthoudende aanjager om het feilen van de belastingdienst in de Toeslagenaffaire bloot te leggen, was in haar bijdrage over het Gezag van de Raad, macht en tegenmacht in de democratie heel duidelijk over wat raadsleden te doen staan. “Ik ben zelf nooit een lokale volksvertegenwoordiger geweest, maar iedere actie en ieder inzicht begint met lokaal contact en lokale actie. Als je niet je oor te luister legt word je een veredeld ambtenaar.”

### **Agenderen**

Raadsleden die het verschil willen maken agenderen de vragen en problemen van de straat en van inwoners. “Als er plannen worden gepresenteerd, is het belangrijk om in gesprek te gaan met de inwoners om te luisteren wat zij ervan vinden. Het ergste wat je kunt overkomen is dat je als een ambtenaar gaat praten in jargon en niet meer weet waar het echt over gaat. Je taak is om te agenderen en te vertegenwoordigen. Je bent er niet voor om problemen op te lossen, dat moet de wethouder doen”, aldus Leijten.

### **Spreektijden**

Om als gezagvol en succesvol raadslid te kunnen functioneren is het ook van belang goed te weten wat je rechten als raadslid zijn. Volgens Leijten is het maximeren van spreektijden in het nadeel van volksvertegenwoordigers en in het voordeel van bestuurders. “Je muilkorft jezelf. Je speelt het spel in de

achteruit." Volgens Leijten is het belangrijk dat wanneer er toch spreektijden zijn, dat deze regelmatig worden geëvalueerd om te zien of ze niet nadelig uitwerken voor de rol en de positie van de raad.

### **Rekenkamer en Ombudsman**

De kracht van het raadslid is volgens Leijten ook dat het raadslidmaatschap een nevenfunctie is. Zij gelooft niet dat hogere vergoedingen of meer raadsleden het raadswerk kunnen verbeteren. Wel onderstreept zij het belang van de Rekenkamer en de Ombudsman. "Lokale rekenkamer en Ombudsman zijn verlengstuk van ons volksvertegenwoordigende werk. Zij kunnen in de details duiken waardoor wij het raads- en Kamerwerk beter kunnen doen."

### **Informatieplicht**

Voor een sterke positie van de raad is informatie wezenlijk. Een groot probleem, ook voor de Tweede Kamer in de discussie over macht en tegenmacht, is juist het gebrek aan informatie. "Wij krijgen informatie te laat, te weinig en onvolledig." De Kamer probeert daar wel wat aan te doen. "Er komt een werkgroep in de Kamer die beslist wat staatsgeheim is. Er komt een digitale zakencommissie zodat digitale zaken niet langer per departement worden besproken. Zo dwingen wij de tegenmacht, dat is de regering want wij zijn als Kamer de macht, tot éénvoudig beleid."

### **Gelijk speelveld**

De positie van de raad kan sterker en aantrekkelijker als de Kamer het goede voorbeeld geeft en een open oor heeft voor de problemen van raadsleden. De wijze van persoonlijk op-de-man-af debatteren in de Tweede Kamer schrikt kandidaat-raadsleden af. Tekort aan geld voor decentralisatietaken en mogelijk straks voor opvang statushouders is een zorg van raadsleden waar de Kamer wat aan kan doen. Bovendien is er sprake van een ongelijk speelveld, doordat lokale politieke partijen geen financiering krijgen zoals landelijke politieke partijen. Leijten, lid van de Vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken, zei dat ze goed geluisterd had en toonde zich vooral gevoelig voor een gelijke wijze van financiering. "Ik ben juist ook vanwege macht en tegenmacht voor een gelijk financieel speelveld met regels voor transparantie." Leijten beloofde daar voor de raadsverkiezingen van 2022 werk van te maken in de Kamer.