Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

In de hoofdrol

Een essay over de rollen van de gemeenteraad

Han Warmelink

IN DE HOOFDROL

EEN ESSAY OVER DE ROLLEN VAN DE GEMEENTERAAD

Han Warmelink

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

Breda/Den Haag, 16 november 2019

INLEIDING

Op 2 januari 2019 werd ik, met 32 anderen, geïnstalleerd als raadslid van de nieuwe gemeente Westerkwartier. Bij wijze van introductiegeschenk ontvingen wij een kort daarvoor verschenen boek, getiteld 'De gemeenteraad, ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie', waarin een schets wordt gegeven van de ontwikkeling van de gemeentelijke politiek op zeer uiteenlopende terreinen. Het tiende hoofdstuk met als opschrift 'Wel aan het hoofd, maar niet de baas' en geschreven door Peter Castenmiller en Klaartje Peters, intrigeerde mij. De bijdrage heeft betrekking op de verhouding tussen raad en college, zowel in theorie als in praktijk en besteedt vooral aandacht aan de controlerende rol van de raad.

Dat is ook het onderwerp van het onderzoek dat diezelfde auteurs in 2018 uitvoerden voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dat heeft geleid tot het rapport 'Om de controle door de raad'. In de begeleidingscommissie bij dit onderzoek trof ik Henk Bouwmans, directeur van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Naar aanleiding van de discussies die we in die begeleidingsgroep voerden over wat er nu precies van de raad verwacht mocht worden, vroeg hij mij of ik daarover een essay zou willen schrijven waarin theoretische inzichten worden gekoppeld aan eigen ervaringen in de gemeenteraad. Daarbij zou het dan specifiek moeten gaan over de rollen die de raad toebedeeld heeft gekregen bij de dualisering van het gemeentebestuur.

Dit essay is het gevolg van dat verzoek. Bij het schrijven heb ik dankbaar gebruik gemaakt van enkele studies die onlangs over dit onderwerp zijn verschenen onder de vlag van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Allereerst het rapport 'De bestuurlijke rol van de raad' (2018) en daarnaast ook de uitgave 'Houd het dichtbij' (2019) waarin zo'n dertig raadsleden op hele praktische wijze vertellen over hoe zij tegen het raadswerk aankijken. Daarnaast heb ik mij laten inspireren door het boekje 'Gemeenteraden positioneren', een uitgave van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

I. STRUCTUUR IN GEMEENTELIJK BESTUUR

Als ik terugreken, moet het al wel zo´n 50 jaar geleden zijn. Mijn opa en oma namen mij en mijn iets oudere zusje regelmatig mee in hun DAF door het Overijsselse Den Ham. Tijdens die tochtjes voelden we ons heuse beroemdheden. Er werd van alle kanten gezwaaid en vooral opa zwaaide, van achter het stuur, al even uitbundig terug, met gevaar voor eigen leven en dat van alle inzittenden. Waar die populariteit precies op gebaseerd was, wist ik toen nog niet. Zeker, opa was een joviale en toegankelijke man, maar dat kon die populariteit toch niet helemaal verklaren.

Van mijn moeder had ik al wel eens gehoord dat opa een vooraanstaand lid van de Hammer gemeenteraad was voor de Christelijk Historische Unie en dat hij het zelfs tot wethouder had geschopt. Dat zei mij toen niet zoveel en dat is lang zo gebleven. Pas tijdens mijn studie Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen kreeg ik enig inzicht in de betekenis en werking van de lokale democratie door toedoen van mr. drs. A.H.M. Dölle, mijn docent Staatsrecht. Hij was zelf al jarenlang lid van de gemeenteraad van de stad Groningen en wist dus wel waarover hij het had. Hij zou er later, met zijn collega Elzinga, zelfs een lijvig Handboek gemeenterecht over schrijven. Voer voor raadsleden ….. al vermoed ik dat weinig raadsleden er van hebben gegeten.

Dölle legde ons het belang van een lokale gemeenschap uit en vooral ook het belang van ´zelfbestuur´ van die gemeenschap, in de vorm van lokale politiek. Hij schetste ons dan niet zozeer het beeld van de grote stad, maar vooral van de plattelandsgemeente waar hij vandaan kwam, opgebouwd rond de kerk en de kroeg. Aan kerk en kroeg ontleende hij ook zelf veel inspiratie door letterlijk en figuurlijk te proeven wat daar speelt. De opgedane wijsheid en kennis nam hij, ter lering en vermaak, niet alleen mee naar de collegebanken, maar ook naar de raadszaal. Later bekleedde hij jarenlang de Oppenheimleerstoel, met als leeropdracht het recht der lagere overheden, een functie die hij combineerde met het lidmaatschap van de Eerste Kamer.

DE GEMEENTE ALS VERENIGING

Toen ik enige jaren later zelf aan de Groningse studenten mocht uitleggen hoe het gemeentebestuur in elkaar zit, kwam ik er pas achter dat de door Thorbecke gekozen structuur in de kern gelijk is aan die van een vereniging. De gemeenschap van burgers vormt de algemene ledenvergadering van de gemeente en heeft het algemeen bestuur daarvan. Omdat het aantal gemeenteleden wat te groot is om slagvaardig te kunnen besluiten, wordt een representatieve afvaardiging verkozen in een (leden)raad, die aan het hoofd staat van het gemeentebestuur. De raad neemt alle belangrijke beslissingen in en voor de gemeente, waaronder in ieder geval het stellen van de regels waaraan burgers rechten en

plichten ontlenen. Dat is immers het wezen van democratie: burgers die meepraten en beslissen over dat wat hun rechtstreeks treft.

Ter uitvoering en handhaving van die belangrijke beslissingen en regels is een dagelijks bestuur nodig. Net als in de korfbal- of zangvereniging ligt het voor de hand dat de ledenraad die dagelijks bestuurders uit zijn midden aanwijst en benoemt en zo is het ook heel lang gegaan. Na de verkiezing van de raad werden wethouders aangewezen, die daarvoor als raadslid waren verkozen en, na hun benoeming als wethouder, ook lid bleven van de raad. Samen met de burgemeester, als pottenkijker vanuit Den Haag door de regering benoemd, vormden zij het college van B&W. Over dat dagelijks bestuur legden zij uiteraard verantwoording af aan de raad, want de raad staat, als algemene ledenvergadering, immers aan het hoofd van de gemeente, zo zegt de Grondwet.

Die verenigingsstructuur waarin de grondslag voor besluitvorming en uitoefening van gezag altijd is te herleiden tot één orgaan, wordt wel aangeduid met de term monisme. Er zijn dus wel meerdere organen binnen de gemeente, maar de bron van uitoefening van bestuursbevoegdheden is uiteindelijk altijd de raad. Dat is principieel anders dan in het nationale model. De Koning is immers het staats'hoofd' die met de door hem benoemde ministers de regering vormt. Het landsbestuur wordt weliswaar uitgeoefend in overleg en overeenstemming met de gekozen Staten-Generaal , maar de Koning ontleent zijn macht niet aan het parlement. Regering en parlement hebben een eigen gezagsbasis: de macht van de regering steunt op koninklijke soevereiniteit, de macht van het parlement vloeit voort uit verkiezing door het volk.

De Staatscommissie-Elzinga, vernoemd naar die andere Groningse hoogleraar van wie ik lessen in het staats- en gemeenterecht mocht ontvangen en die bovendien later mijn promotor werd, is begin 20e eeuw aan de op zich logische structuur van het gemeentelijk bestuur gaan sleutelen. De commissie is het bestuur van de lokale gemeenschap gaan modelleren naar het Haagse, landelijke voorbeeld. Eén van de redenen om dat te gaan doen was dat de verenigingsstructuur nu eenmaal meebrengt, dat wethouders zichzelf controleren als zij tevens raadslid zijn. Dat werd onwenselijk geacht, mede om redenen die ik hieronder nog nader zal toelichten.

Ook bestond het beeld dat raad en college teveel ´bij elkaar op schoot zitten´ omdat de wethouders deel uitmaakten van de fracties die het college steunden. Door een personele 'ontvlechting' van raadslidmaatschap en wethouderschap zou de raad een wat meer ´eigenstandige´ positie verwerven ten opzichte van het college. Die ontvlechting zou er ook toe kunnen leiden dat de raad zich weer wat meer zou kunnen gaan onderscheiden, niet alleen ten opzichte van het college, maar ook onderling door politieke verschillen van inzicht duidelijker naar voren te brengen. Het zou de gemeentelijke politiek aantrekkelijker kunnen maken voor de eigen bevolking als er meer te kiezen zou zijn.

En zo is de monistische structuur van het gemeentebestuur gedualiseerd naar het landelijke voorbeeld. De sterke band tussen (de meerderheid van) de raad en het college is formeel doorgesneden. Maar daarmee is ook een probleem gecreëerd: wat zijn dan in het nieuwe model de functies en taken van de gemeenteraad? Heeft de raad met de dualisering dan nu ook dezelfde positie gekregen als het landelijke voorbeeld: de Tweede Kamer? En als dat zo is, kan de gemeenteraad die positie dan ook waarmaken? Dat zijn de kernvragen die ik in dit essay aan de orde wil stellen.

AMATEURS AAN HET HOOFD: KAN DAT (NOG) WEL?

De verenigingsstructuur brengt mee, dat de inwoners van een gemeente zichzelf via hun vertegenwoordigers besturen. Democratischer kan het niet, zou je zeggen. Zoals een algemene ledenvergadering het algemeen bestuur heeft van een vereniging, zo hebben de uit die vergadering gekozen bestuursleden het dagelijks bestuur. Zo formuleert de Grondwet het in de kern nog steeds: aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad en van het bestuur van de gemeente maken óók deel uit het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Uit deze formulering, vooral het woordje 'ook', blijkt dus dat er drie gemeentelijk bestuursorganen zijn, waarbij de raad aan het hoofd staat.

Als we meer over de taakverdeling willen weten, moeten we te rade gaan bij de Gemeentewet: als je iets wilt begrijpen van het spel, moet je immers ook iets weten van de spelregels. Maar voordat ik dat ga doen, wil ik eerst graag een principiële vraag aan de orde stellen: is lekenbestuur, bestuur door amateurs, wel van deze tijd? Er is immers nogal wat veranderd sinds Thorbecke vorm gaf aan het bestuur van de lokale gemeenschap. Ik zet een paar ontwikkelingen op een rijtje die rechtstreeks te maken hebben met het functioneren van de gemeente of daarop van grote invloed zijn.

1. De veel actievere rol van de overheid

De overheid is de afgelopen decennia steeds meer zaken gaan regelen. Dat geldt zeker ook voor de lokale overheid, de gemeente zelf. De autonomie van gemeenten, zoals uitdrukkelijk erkend in de Grondwet, houdt in dat een gemeente zaken naar zich toe kan trekken en mag regelen, voorzover de rijks- en provinciale overheid dat al niet hebben gedaan. Van die vrijheid hebben gemeenten intensief gebruik gemaakt door allerlei maatschappelijke activiteiten te stimuleren, te faciliteren en te subsidiëren. Dat is vooral mogelijk op grond van een algemene uitkering die de gemeente van de rijksoverheid ontvangt uit het Gemeentefonds. Met die bron van inkomsten kan een gemeente zelf bepalen aan welke activiteiten geld besteed gaat worden. Daarmee vergeleken spelen de eigen inkomsten van de gemeente (belastingen, leges) een ondergeschikte rol, al zijn de gemeentelijke belastingen in de loop der tijd natuurlijk aanzienlijk gestegen.

2. De taakverdeling tussen verschillende overheden

De rijksoverheid is op het punt van taakuitbreiding bepaald niet achtergebleven door allerlei voorzieningen in het leven te roepen en regels te stellen met betrekking tot bijvoorbeeld onze bestaanszekerheid, gezondheid, welzijn en zeker ook onze woon- en leefomgeving. De uitvoering van veel van die maatregelen is vervolgens weer doorgeschoven naar gemeenten, die het daardoor nog veel drukker hebben gekregen naast hetgeen zij zelf al hadden opgepakt. De verplichting van de gemeenten om taken uit te voeren die door de rijks- of provinciale overheid worden voorgeschreven, noemt de Grondwet medebewind. Voor de uitvoering van deze medebewindstaken krijgt de gemeente specifieke uitkeringen van het rijk. Die uitkeringen zijn alleen voor dat specifieke doel in te zetten.

3. Professionalisering van het college en het ambtenarencorps

Door de taakuitbreidingen heeft de gemeente het als gezegd geleidelijk aan steeds drukker gekregen. Die drukte is vooral op het bordje terecht gekomen van het college. Niet alleen vormt het college het dagelijks bestuur van de gemeente, maar ook bij de uitvoering van taken in medebewind is het college in de regel het aangewezen orgaan. Om die taakuitbreiding het hoofd te kunnen bieden, heeft de gemeente zich moeten professionaliseren. Dat geldt in de eerste plaats voor de wethouders zelf: het wethouderschap is bijna nergens meer in deeltijd uit te oefenen en vraagt nogal wat van degenen die dat ambt willen bekleden. Die professionalisering geldt sterker nog voor het ambtenarencorps, dat in kwaliteit en kwantiteit enorm is gegroeid. Het college plukt er de vruchten van en geeft leiding aan het ambtenarencorps.

4. Algemeen bestuur is een lege huls geworden

De taakuitbreidingen bij de gemeente en de professionalisering van het dagelijks bestuur maken het voor de raad steeds lastiger om als het algemeen bestuur en hoofd van de gemeente richting te geven aan wat de gemeente moet en wil. In de relatie tussen raad en college is het zwaartepunt nogal verschoven: het college weet meer en het college kan meer. Raadsleden zijn de 'amateurs' gebleven die ze altijd al waren. Ze doen het werk erbij, zijn niet getraind om te besturen en hebben ook niet de ondersteuning waarop het college wel kan rekenen. Vragen stellen en bijsturen is welhaast het hoogst haalbare. Het besturen van de gemeente is vooral een zaak van het college geworden en veel minder van de raad. Algemeen bestuur betekent vooral dat de raad een klap moet geven op wat het college heeft bekokstoofd en aan de raad voorstelt.

5. Schaalvergroting

Daar komt nog bij dat de gemeente waarin mijn opa raadslid en wethouder was simpelweg niet meer bestaat, maar door schaalvergroting en herindeling is opgegaan in een veel

grotere, in zijn geval de gemeente Twenterand. Dat geldt voor veel meer van die kleine gemeenten waarover mijn docent Dölle destijds vertelde. De kleine dorpsgemeenschap die zichzelf bestuurt, bestaat niet meer. Dat bestuur is overgenomen door ervaren bestuurders en managers die met die gemeenschap ook lang niet altijd een binding hebben. Zouden deze bestuurders nu door Den Ham rijden, dan zou er waarschijnlijk niemand meer zwaaien.

Nog los van deze ontwikkelingen zitten er in het door Thorbecke ontworpen model als zodanig een paar elementen die het besturen van de gemeente door een lekenraad extra lastig maken.

6. Uniformiteit van bestuur

Kleine en grote gemeenten hebben van begin af aan in grote lijnen dezelfde bestuursstructuur. Het Thorbeckiaanse model houdt weliswaar rekening met de bevolkingsomvang als het gaat om de grootte van de raad en van het college, maar het is toch wat vreemd dat een grote stad als Groningen dezelfde bestuursstructuur heeft als de kleine en landelijke gemeente Ten Boer. Daar kan optisch wel iets aan gedaan worden, bijv. door een gemeentelijke herindeling waarbij stedelijke en landelijke gemeenten samengaan, maar dat schept natuurlijk ook weer nieuwe problemen. Experimenten met het instellen van deelgemeenten en -raden in grote steden heeft ook niet gebracht wat men er van had gehoopt.

7. Collegiaal bestuur

Geheel conform het verenigingsmodel wordt van het dagelijks bestuur van de gemeente verwacht dat het als college opereert. Formeel neemt een wethouder geen besluiten, maar het college. Dat betekent ook dat leden van het college gedwongen zijn om op één lijn te komen, voordat een besluit tot stand komt. Voor de raad geldt dat nu juist niet. Het belang van democratie en gemeentepolitiek is immers ook dat partijen publiekelijk tot uitdrukking brengen dat er heel verschillend wordt gedacht en kan worden gedacht over de problemen die zich in een gemeente voordoen. Daarom is de raad per definitie verdeeld in opvattingen en soms zelfs versplinterd in samenstelling. Het college wordt geacht een eenheid, een blok te zijn, de raad kent die eenheid per definitie niet. Dat maakt het besturen door de raad extra lastig.

Onder deze omstandigheden is het helemaal niet zo vreemd de vraag te stellen of het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk bestuur wel overgelaten kan worden aan betrekkelijk willekeurig aangewezen inwoners, die voor het besturen van een gemeente niet geleerd hebben en die taak dan ook nog eens uitoefenen naast hun gewone werk. In kleine gemeenten is dat wellicht nog enigszins voorstelbaar, maar dat type gemeente verdwijnt in rap tempo. Redenen te over, ook voor de al genoemde commissie-Elzinga, om eens goed te kijken naar de taakverdeling tussen raad en college. Kun je wel blijven vasthouden aan een lekenbestuur, waarbij de amateurs aan het hoofd staan en de professionals zich, in ieder geval in theorie, moeten voegen naar de opvattingen van de

raad? En als je de verdeling algemeen bestuur versus dagelijks bestuur laat vallen, wat moet daarvoor dan in de plaats komen?

GEEN TAKEN OF FUNCTIES, MAAR ROLLEN

De commissie-Elzinga heeft weliswaar vastgesteld dat de raad het hoofdschap van de gemeente, in de betekenis van het voeren van het algemeen bestuur, moeilijk kan waarmaken, maar heeft dat hoofdschap toch ook weer niet willen loslaten als uitgangspunt voor gemeentelijke bestuur. In de taakverdeling tussen raad en college heeft de commissie wijzigingen voorgesteld, die er in de kern op neerkomen dat het college algemene bestuursbevoegdheden toebedeeld heeft gekregen die daarvóór aan de raad toekwamen. Tegelijkertijd heeft de raad meer middelen gekregen om het door het college gevoerde bestuur te controleren.

Die ontwikkeling past helemaal bij de gewenste dualisering van het stelsel en zeker ook bij het landelijke adagium: de regering regeert, het parlement controleert. Het college zit, net als de regering, achter het stuur en de raad controleert, net als de Tweede Kamer, of het allemaal wel de goede kant opgaat. Maar wie bepaalt dan wat de goede kant is? Je zou zeggen dat dat de taak is van het hoofd van de gemeente en dus van de raad. Maar hoe verhoudt zich dat dan tot de vaststelling dat de raad tot het geven van richting in de praktijk helemaal niet in staat is?

Om het hoofdschap tot uitdrukking te brengen, heeft de commissie een list verzonnen. In plaats van te spreken over taken en functies van de raad, met daaraan gekoppeld het toedelen van bevoegdheden om die taken en functies vorm en inhoud te geven, is de commissie gaan spreken over 'rollen' van de raad. En de rol die dan het beste zou passen bij het hoofdschap van de raad is die van 'kaders stellen'. Maar wat dat is dat dan precies? En welke bevoegdheden horen daar dan bij? Een voorbeeld heeft de raad ook niet: er is immers nog nooit iemand geweest die van bijvoorbeeld de Tweede Kamer heeft gevraagd om voor de regering 'de kaders te stellen'.

In het volgende hoofdstuk wil ik bekijken wat de toedeling van die verschillende rollen, in het bijzonder de kaderstellende rol, nu eigenlijk betekent voor het functioneren van de raad. Is er meer duidelijkheid gekomen in de taakverdeling tussen raad en college of heeft de geschetste rolverdeling vooral voor onduidelijkheid en onzekerheid gezorgd?

II. ROLLEN VAN DE RAAD

Over rollen gesproken: zolang ik leef, schijn ik te zingen. Volgens mijn moeder heb ik dat van diezelfde opa die ooit raadslid en wethouder in Den Ham was. Genen zijn kennelijk erg sterk. Als klein jongetje kreeg ik op de kleuterschool ooit de rol van Wijze uit het Oosten en zong ik, uiteraard zo goed als ik kon, liedjes voor het kindeke Jezus. Het was een rol die mij wel lag. Om mij toch nog wat verder te ontwikkelen ben ik zo'n 15 jaar later met drie andere kerels een mannenkwartet begonnen. We hebben het 23 jaar lang in ongewijzigde samenstelling volgehouden. Aanvankelijk was er geen muzikaal leider, maar geleidelijk heeft één van ons vieren die rol toch op zich genomen.

Of een organisatie goed werkt of een film of toneelvoorstelling tot de verbeelding spreekt, is in belangrijke mate afhankelijk van de gekozen of gegroeide rolverdeling. Dat geldt ook voor een gemeente. De vraag wat er van de raad wordt verwacht, wordt sinds de dualisering gedomineerd door een drietal begrippen, geformuleerd als rollen van de raad. De volgende drie worden dan onderscheiden:

- een vertegenwoordigende rol
- een kaderstellende rol
- een controlerende rol

De begrippen vertegenwoordiging en controle werden ook voor de dualisering gebruikt, maar dan niet geformuleerd als rol, maar veelal als functie, taak of opdracht van of voor de raad. Vreemd zijn die functies niet: de raad is immers de gekozen vertegenwoordiging van de lokale bevolking en zal er voor (moeten) zorgdragen dat de wil van de inwoners in de gemeentelijke besluitvorming tot uitdrukking komt. Dat is nu eenmaal de functie van ieder algemeen vertegenwoordigend orgaan. Voor controle geldt iets soortgelijks: de raad zal er op moeten toezien dat het dagelijks bestuur de gemeentelijke taken uitvoert conform hetgeen door de raad, als algemeen bestuur en hoofd van de gemeente, is besloten.

Het begrip kaderstelling heeft een dergelijke geschiedenis niet. Het werd en wordt bijvoorbeeld niet gebruikt in de relatie tussen regering en Staten-Generaal. Van mijn leermeesters heb ik altijd meegekregen dat de kamers der Staten-Generaal twee functies hebben: (mede)wetgeving en controle. En zo werd, voor de dualisering, het vaststellen van de gemeentelijke verordeningen als functie of taak van de raad onderscheiden, naast controle van het college. Maar waar komt die kaderstelling dan vandaan en wat betekent het precies? En waarom wordt de verordenende rol, taak of functie van de raad toch nergens meer expliciet genoemd? En de raad bestuurt toch ook? Is dat dan nu geen rol meer van de raad?

Die vragen zijn des te belangrijker, omdat het woord kaderstelling als zodanig een normatieve betekenis heeft gekregen. Een raad die niet voldoende 'kaders stelt' doet iets niet goed, zo is de opvatting. Maar dat is niet alles: het begrip kaderstelling wordt ook zo

uitgelegd, dat de raad zich op hoofdlijnen van beleid móet concentreren en zich niet met uitvoering of details zou mogen bezighouden. Dat zien we bijvoorbeeld terug in de indeling van de begroting, waarbij onderscheid is gemaakt tussen programma's en producten. In veel gemeenten wordt aan die indeling de consequentie verbonden dat de raad zich slechts over programma's mag uitlaten, maar niet met de productenramingen mag inlaten.

Vreemd is ook dat bij de geformuleerde rolverdeling geen aandacht is geschonken aan het gegeven dat de raad aan het hoofd staat van het gemeentebestuur. Als er dan toch gesproken moet worden van rollen van de raad, waarom is er dan niet gekozen voor de logische term 'hoofdrol'? Voor zover het hoofdschap van de raad in het wetenschappelijke of politieke discours al aan de orde komt, wordt het veelal vertaald als 'de raad als hoogste orgaan', maar dat was nu juist niet de bedoeling van de dualisering. Die had immers tot doel raad en college zoveel mogelijk naast elkaar te plaatsen, zoals regering en Staten-Generaal naast elkaar staan.

Om al deze rollen te kunnen duiden, is het misschien niet zo gek om eerst eens te kijken wat er staatsrechtelijk nu eigenlijk wordt bepaald over de raad en dan in bijzonder in relatie tot het college. Aan de hand daarvan valt dan te beoordelen of de toebedeelde rollen een juiste weergave zijn van wat de raad doet of geacht wordt te doen en of de raad ook de juridische middelen heeft om die rollen invulling te geven en waar te maken.

EERST MAAR IETS OVER TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

De Gemeentewet geeft richting aan de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen raad en college. Art. 147, de allereerste bepaling van het hoofdstuk over 'De bevoegdheid van de raad' onderscheidt drie taakvelden: 1) het vaststellen van verordeningen, 2) het bestuur van de huishouding van de gemeente, oftewel de autonome taken en 3) het bij of krachtens de wet van de gemeente gevorderde bestuur, ook wel medebewindstaken genoemd. Over de eerste taak is art. 147 klip en klaar: gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld. Daarbij wordt in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen autonome verordeningen en verordeningen die in medebewind worden vastgesteld.

Wel zegt de bepaling dat de raad deze taak uitoefent 'voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet ..... aan het college is toegekend'. Dat betekent dat de wetgever bij het opdragen van een taak (in medebewind) kan bepalen dat het college, en dus niet de raad, bij verordening invulling geeft aan de opgelegde verplichting. De algemene bevoegdheid tot regelstelling die art. 147 Gemeentewet toekent (attribueert) aan de raad kan dus door een specifieke wet worden doorbroken, als die wet het college uitdrukkelijk bevoegd maakt om de noodzakelijke uitvoeringsregels te stellen. Dat komt in de praktijk wel voor, al krijgt in de regel toch de raad de opdracht om bij verordening nadere regels te stellen.

Een tweede 'uitzondering' is dat de raad de bevoegdheid tot vaststelling van gemeentelijke verordeningen zelf kan overdragen aan het college. Dan spreken we wel van delegatie. Een echte uitzondering is dit niet, want de raad heeft immers zelf de regie over de overdracht. Bovendien stelt de Gemeentewet allerlei beperkingen aan die overdracht, zo blijkt uit art. 156. Als het gaat om verordeningen die afdwingbare plichten opleggen aan burgers, mag de raad slechts delegeren 'voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door de raad in de verordening aangewezen onderwerpen'. Bovendien moet de straf op overtreding van gemeentelijke verordeningen altijd door de raad zelf worden bepaald, zelfs als het college die verordening heeft vastgesteld.

Kortom: de raad gaat in beginsel over de verordeningen. Over de vraag welk orgaan de overige autonome taken uitvoert, is art. 147 lid 2 nog wat beslister: ook daartoe wordt de raad aangewezen. Het staat er zo: "De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, eerste lid, berusten bij de raad." En omdat art. 108, eerste lid aldus luidt: 'De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten', kunnen we daaruit afleiden dat de raad het bevoegde orgaan is als het gaat om de autonome bestuurstaken. Zowel de regelstelling in autonomie, als ook het bestuur in autonomie is met andere woorden een aangelegenheid van de raad.

Die algemene bevoegdheid tot bestuur in autonomie kent wel weer een belangrijke nuancering. Art. 160 Gemeentewet geeft namelijk aan, dat het college in ieder geval bevoegd is het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester daarmee is belast. Uit de rest van de bepaling krijgen we een beeld wat dat dagelijks bestuur zoal inhoudt. Het gaat daarbij om het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van de raad, het aansturen van de ambtelijke organisaties, het aangaan van privaatrechtelijke verbintenissen etc. Zoals hiervoor al werd geschetst is er dus zoiets als algemeen bestuur in autonome aangelegenheden, een bestuur dat aan de raad is toegekend, en dagelijks bestuur, dat bij het college berust.

Keren we terug naar art. 147, dan blijkt uit lid 3 dat in medebewind de verhoudingen anders liggen dan bij de uitoefening van autonome taken. Als het gaat om de nadere invulling van door het rijk of de provincie vastgestelde beleid en bestuur berusten de 'overige' bevoegdheden bij het college, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan de raad of de burgemeester zijn toegekend. 'Overig' moet zo worden begrepen, zo bleek hierboven al, dat het gaat om andere bevoegdheden dan het vaststellen van verordeningen, waarop lid 1 betrekking heeft. Het gaat ook niet over de categorie dagelijks bestuur, want die taak wordt immers in art. 160 al aan het college toegekend. We hebben het hier over de uitoefening van bevoegdheden in het kader van wat we algemeen bestuur in medebewind zouden kunnen noemen. Dat bestuur berust dus bij het college.

En zo zien we dat er binnen de gemeente dus bepaalde taken moeten worden verricht die we als volgt kunnen samenvatten:

- een wetgevende functie: er moeten verordeningen worden gemaakt
- een bestuurlijke functie: er moeten zeer uiteenlopende beslissingen worden genomen

Daarbij is taak- en bevoegdheidsverdeling tussen raad en college dan zo:

- de raad stelt in beginsel de verordeningen vast, tenzij .....
- de raad bestuurt in autonomie, daarin bijgestaan door het college als dagelijks bestuur
- het college bestuurt in medebewind, tenzij .....

Maar zijn dat dan alle taken van de gemeenteraad?

CONTROLE ALS TAAK, VERTEGENWOORDIGING ALS OPDRACHT

De Grondwet, noch de Gemeentewet dragen de raad op het college te controleren. Toch is dat onmiskenbaar een taak van de raad. Zoals al bleek uit de formulering van art. 147, kent de Gemeentewet vooral bevoegdheden toe om een bepaalde taak te kunnen uitvoeren, zonder deze taken zelf te benoemen. Dat geldt ook voor de controlerende taak van de raad. De Gemeentewet noemt allerlei middelen en bevoegdheden die de raad kan inzetten om het college in de tang te houden. In het kader van de dualisering is dat scala aan middelen, naar Haags voorbeeld, nog vergroot, bijv. door toekenning van een recht van onderzoek of door de introductie van rekenkamers die de raad door middel van onderzoek bijstaan in hun controlerende taak.

De verschillende controlemiddelen en -bevoegdheden maken geen onderscheid naar de taak die het college uitvoert. Of het nu gaat om regelstelling door het college in medebewind of het dagelijks bestuur in autonomie, de raad is altijd bevoegd om daarover vragen te stellen, inlichtingen te vorderen, verantwoording te vragen, onderzoek in gang te zetten of wat dan ook maar door de Gemeentewet en het reglement van orde wordt mogelijk gemaakt. Ook het opzeggen van vertrouwen in wethouders is niet afhankelijk van de vraag of het gaat om een autonome handeling van het college of een verplichte handeling in het kader van uitvoering van hogere regelingen of hoger beleid.

De invulling van die controlerende taak verschilt nogal per gemeente, zo weet ik inmiddels uit mijn ervaring als raads- en rekenkamerlid. Dat heeft sterk te maken met het vertrouwen dat de raad heeft in een college, maar is ook in belangrijke mate afhankelijk van de cultuur die in een gemeente is gegroeid. ‘Zo doen we dat nu eenmaal’ is een uitspraak die ik vaak heb gehoord. In sommige gemeenten zit de raad bovenop het college, in andere is de ruimte veel groter. De ene raad probeert het college zoveel mogelijk te sturen, de andere toetst vooral achteraf of het college de juiste dingen heeft gedaan. In de ene gemeente

wordt veel werk gemaakt van financiële controle, in de andere is er juist veel aandacht voor de juridische kwaliteit van de producten die de gemeente levert.

Het meest interessant is wel de controle 'aan de voorkant'. Daarmee bedoel ik dan de wens van de raad om het college richting te geven en als raad ook zelf mee te sturen. Controle dus in de zin van 'to control' en minder van het toetsen aan een eerder gestelde norm. Het is geen nieuw fenomeen dat na verkiezing van de raad de beoogde coalitiepartners, weer naar Haags voorbeeld, een soort regeerakkoord sluiten, soms zelfs onder leiding van een externe 'formateur'. De gemaakte afspraken worden meegegeven aan het nieuwe college en de controle bestaat dan uit het toetsen van de daden van het college aan dat akkoord. Zolang de afspraken uit het akkoord door het college worden nageleefd, heeft het college weinig te vrezen van de meerderheid van de raad.

Nieuwer is de poging die in sommige gemeenten wordt ondernomen om het college te binden aan een raadsakkoord. De bedoeling daarvan is om als raad bepaalde doelstellingen te formuleren waarvoor het gemeentebestuur zich collectief inzet en verantwoordelijk voelt. Het akkoord moet voorkomen dat er coalitie- en oppositiefracties ontstaan die vier jaar lijnrecht tegenover elkaar staan, waardoor er van die collectieve inzet en verantwoordelijkheid niets terecht komt. Idealiter zou het college zelfs moeten bestaan uit wethouders zonder directe binding met de fracties. Het is een hele andere invulling van de opdracht tot vertegenwoordiging van de lokale gemeenschap, waarbij die gemeenschap meer als een geheel wordt gezien en niet als bestaande uit verschillende groeperingen.

Voorstanders beschouwen het dualistische stelsel wel als voedingsbron voor deze invulling van de vertegenwoordigende functie van de raad. Dat is in zoverre opmerkelijk, dat de introductie van het dualisme toch vooral ook tot doel had de raad meer ruimte te geven om politieke verschillen te laten zien. Dat pluralisme zou de aantrekkelijkheid van de gemeentepolitiek kunnen vergroten. In beide benaderingen wordt de strikte scheiding tussen coalitie en oppositie doorbroken, maar bij een raadsakkoord komt daarvoor een streven naar eenheid in de plaats en bij de ontwerpers van het duale bestel stond juist versterking van het pluralisme voorop. De invulling van de opdracht om het volk te representeren verschilt in deze twee benaderingen dus aanzienlijk. In het laatste hoofdstuk van dit essay kom ik daar nog op terug.

TERUG NAAR DE ROLLEN VAN DE RAAD: KADERS STELLEN

Als ik de taken van de raad, zoals ze hierboven zijn onderscheiden, vergelijk met de rollen die bij de dualisering aan de raad zijn toebedeeld, dan zie ik overeenkomsten maar ook belangrijke verschillen. De controlerende en vertegenwoordigende taken/functies van de raad zijn vertaald naar een controlerende en vertegenwoordigende rol, de wetgevende en bestuurlijke taak van de raad hebben een dergelijke vertaling juist niet gekregen. Een vergissing is dat niet: het was immers de bedoeling van de dualisering om nieuwe

verhoudingen te creëren, waarbij het zwaartepunt van het bestuur bij het college zou komen te liggen en de raad meer als een toezichthouder op dat bestuur zou gaan fungeren.

Het lijkt erop dat het woord 'kaderstelling' in de plaats is gekomen voor de taken wetgeving en algemeen bestuur. Maar wat is kaderstelling dan precies? Naast de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen zou je kunnen denken aan de instrumenten van de raad die ik in de vorige paragraaf heb geschaard onder de noemer 'to control'. Daarbij denk ik dan bijvoorbeeld aan het sluiten van een coalitie- of raadsakkoord. In dergelijke akkoorden bindt immers de (meerderheid van de) raad het college aan vooraf gestelde politieke kaders. Ik vermoed zelfs dat het verschijnsel raadsakkoord een rechtstreeks gevolg is van de introductie van het woord 'kaderstelling'.

Kaderstelling kan ook bestaan uit het doen van meer of minder raadsbrede uitspraken. De motie is daarvoor het meest geschikte instrument. In een motie kan de raad op betrekkelijk eenvoudige manier verzoeken doen, wensen uitspreken of doelen stellen. Met een beroep op het hoofdschap van de raad worden in moties ook vaak verplichtingen voor het college geformuleerd, maar bij de geïntroduceerde dualistische verhoudingen past het niet dat de raad het college iets kan voorschrijven. De wet zwijgt hierover en de literatuur is op dit punt niet eensluidend. In ieder geval wordt er in het Haagse model, dus op het niveau van de rijksoverheid, van uitgegaan dat een motie de regering niet kan binden.

Ook de vaststelling van de begroting zou je gemakkelijk onder het begrip kaderstelling kunnen scharen. De begroting geeft immers de financiële kaders aan waarbinnen het college moet blijven in de uitvoering van gemeentelijke taken. In vroegere literatuur werd de vaststelling van de begroting vaak als aparte taak van de raad genoemd, als een mengvorm van wetgeving en controle. Het woord kaderstelling is dan, als overkoepelend begrip, een mooi alternatief. Minder mooi is dan weer dat aan de indeling van de begroting in een programmabegroting en een productenraming veelal de consequentie wordt verbonden dat de raad zich met die raming zich niet (meer) zou mogen inlaten. Dat staat juist weer haaks op de controlerende rol van de raad.

Het begrotingsrecht wordt door de Gemeentewet uitgebreid gereguleerd, maar voor het overige is het opvallend dat de andere kaderstellende instrumenten zoals het coalitie- of raadsakkoord en de motie niet door de Gemeentewet worden genoemd. De wet geeft ook niet een set van bevoegdheden om de kaderstellende rol invulling te geven of waar te maken, zoals bij de controlefunctie van de raad wel het geval. Daardoor blijft het begrip kaderstelling iets 'luchtledigs' houden. We snappen wel zo ongeveer wat je eronder kunt verstaan, maar het is tegelijkertijd te vaag en te leeg om de positie van de raad aan op te hangen.

EEN BESTUURLIJKE ROL?

Het meest opvallend in de discussie over de rollen van de raad is wel, dat de functie 'besturen' helemaal uit het oog is verloren. Dat die functie wel degelijk bestaat en ook van groot belang is, kwam hiervoor al uitgebreid aan de orde. In autonomie is de raad het orgaan dat de kernbeslissingen moet nemen, maar ook in medebewind neemt de raad tal van besluiten waarmee rechten en plichten worden verschaft aan burgers of bedrijven. Juridisch gezien is de raad in die gevallen dan ook de verwerende partij, namelijk als het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden publiceerde eind 2018 een rapport onder de titel 'De bestuurlijke rol van de raad'. De eerste zinnen van de samenvatting van het onderzoek spreken voor zich: 'Raadsleden hebben een onhelder beeld bij de bestuurlijke rol van de raad. Er zijn raadsleden die vinden dat zij geen bestuurlijke rol hebben. De bestuurlijke rol ligt bij het college. Anderen vinden dat de bestuurlijke rol van de raad een soort overkoepelende rol is bij de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol.' Van die drie rollen kaderstellen, vertegenwoordigen en controleren vindt overigens maar liefst 75% de vertegenwoordigende rol het belangrijkste, zo blijkt.

De cijfers maken duidelijk dat de meeste raadsleden geen volksvertegenwoordiger zijn geworden omdat ze zelf de lokale samenleving willen (be)sturen, maar omdat ze een bepaalde opvatting naar voren willen brengen. Als er bestuurd wordt, dan moet dat wel in overeenstemming met de wil van de lokale bevolking gebeuren, maar er is, anders dan in de Haagse politiek, kennelijk geen sterke neiging om zelf te sturen of mee te regeren. Het besturen wordt liever aan het college overgelaten. Daarmee wordt de positie van het dagelijks bestuur dan wel sterker dan bedoeld en erodeert het algemene bestuur dat van de raad verwacht mag worden.

Begrijpelijk is die rolopvatting natuurlijk wel. Het vraagt veel van raadsleden om bestuurlijke besluiten te nemen. Daarvoor ontbreekt vaak de kennis en de tijd om die kennis te vergaren. Het college bestaat uit fulltime bestuurders die zich laten bijstaan door professionele ambtenaren. Daar kan een raadslid normaal gesproken niet tegenop en het is ook de vraag of dat wenselijk is. Maar het betekent wel dat het college de volledige regie voert op wat er in de gemeente moet gebeuren en dat de input van de raad beperkt blijft tot het naar voren van opvattingen en observaties.

Je zou je erbij kunnen neerleggen dat dat dan maar zo moet zijn. Je zou ook kunnen proberen te werken aan vergroting van het bewustzijn, dat het lidmaatschap van de raad toch ook een 'bestuurlijk ambacht' is. Dat ambachtelijke komt in ieder geval niet tot uitdrukking in het nogal vrijblijvende gebruik van het woord 'rollen' en al evenmin in de drieslag vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren. Besturen is een essentieel onderdeel van het raadswerk: een raad die zich daar niet van bewust is, maakt zichzelf afhankelijk van het college.

III. DE ROLOPVATTING DOOR RAADSLEDEN

Het is moeilijk te achterhalen op grond waarvan mijn opa zich zo'n 75 jaar geleden geroepen voelde om zich in de gemeentelijke politiek te begeven. Als administrateur op de coöperatieve melkfabriek had hij het druk genoeg, zou je zeggen, en van het lidmaatschap van de raad werd je niet rijk. Toen zeker niet. Het zal wel iets te maken hebben gehad met de wederopbouw na de oorlogsjaren en zeker ook met zijn bestuurlijke inslag: hij hield er wel van om dingen te regelen. Aanzien speelde wellicht ook wel een rol. In de dorpse gemeenschap had je als raadslid en zeker als wethouder een zekere status, al viel die in het niet bij die van de burgemeester, de dokter en het hoofd der school.

Als ik mezelf de vraag stel waarom ik mij heb gekandideerd, dan denk ik dat ik wat wilde gaan betekenen voor de lokale gemeenschap waar ik onderdeel van ben. De herindeling waarbij vier gemeenten werden samengevoegd en er zelfs nog een gedeelte van een vijfde gemeente werd toegevoegd, leek me een mooie aanleiding om politiek actief te worden. In mijn oorspronkelijke gemeente had ik al wel een beetje aan de gemeentelijke politiek geroken, als lid van de steunfractie en als participant in wat commissiewerk, maar heel warm ben ik daar toen niet van geworden. Later heb ik als lid van een provinciale rekenkamer enige ervaring opgedaan met het openbaar bestuur, maar dan toch vooral aan de zijlijn. Het moest er gewoon een keer van komen.

Door de grotere schaal maar ook door de overdracht van taken aan de gemeente, met name in het sociale domein, had ik de verwachting dat het type problemen dat in de nieuwe raad behandeld zou gaan worden van een wat andere orde zou zijn dan de plaatsing van een lantaarnpaal, de afsluiting van een weg of de subsidie voor een sportactiviteit. Dat de raad in die context ook zou veranderen in samenstelling en werkwijze, leek mij een niet al te gewaagde vooronderstelling. Voor een gedeelte zijn mijn verwachtingen wel uitgekomen, voor een ander gedeelte ook helemaal niet. Er staan soms hele abstracte kwesties op de agenda, maar het gaat niet minder vaak over hele concrete problemen waar de raad dan iets van moet vinden.

Bij de behandeling van die diverse agendapunten heb ik wel gemerkt, dat mijn collega-raadsleden, zowel in als buiten mijn fractie, een heel uiteenlopende kijk hebben op wat er van een raadslid verwacht mag worden. Ook wethouders hebben daar trouwens heel verschillende beelden bij, zo blijkt. De raadsleden die het college steunen hebben uiteraard een wat andere positie dan de oppositiefracties, maar ook los daarvan is het verschil in rolopvatting vaak groot. Op zich niet zo vreemd natuurlijk: de gemeentepolitiek is een beetje als het spelen van een schaakspel en binnen de regels van dat spel worden er per gemeente, per fractie en per raadslid zeer uiteenlopende zetten gedaan.

In dit laatste deel van mijn essay wil ik inzoomen op de rolopvatting van raadsleden. Hoe is het toch te verklaren dat het ene raadslid het raadswerk zo anders benadert dan de ander? Om niet te verzanden in een oeverloze of quasi-psychologische verhandeling wil ik, mede aan de hand van de rollen die hiervoor zijn beschreven, een onderscheid maken tussen twee aspecten van het raadslidmaatschap. Aan de ene kant het vertegenwoordigende aspect (de vertegenwoordigende rol), aan de andere kant de ambachtelijke kant van het 'vak' (kaders stellen, besturen en controleren).

STEM DES VOLKS: IN CONTACT MET DE BURGER

Voor veel raadsleden staat voorop dat zij volksvertegenwoordiger zijn en dus geacht worden de bevolking te representeren. De relatie tot de kiezer staat voor veel raadsleden centraal in hun handelen, maar de manier waarop kan nogal verschillen. Niet ieder raadslid geeft dezelfde invulling aan de vertegenwoordigingsopdracht. In grote lijnen zijn drie vormen van vertegenwoordiging goed herkenbaar, waarbij het voornaamste verschil zit in wat er nu precies wordt vertegenwoordigd:

- vertegenwoordiging van de lokale bevolking (de gehele bevolking)
- vertegenwoordiging van de eigen achterban (een deel van de bevolking)
- vertegenwoordiging van een politieke stroming (een partij of beweging)

Deze drie vormen sluiten elkaar zeker niet geheel uit, maar gaan wel uit van een verschillend beeld van de samenleving. Voor sommigen is de lokale bevolking een homogene eenheid, voor anderen juist een verzameling van uiteenlopende belangen en opvattingen. Dat verschil in benadering leidt uiteraard ook tot een verschil in de manier waarop raadsleden zich presenteren als vertegenwoordiger van die lokale gemeenschap.

Toen Thorbecke zo'n 150 jaar geleden vorm gaf aan het lokale bestuursmodel, was van partijvorming geen sprake. Het monistische verenigingsmodel dat ik eerder beschreef, paste daar goed bij. De gemeente werd als een vereniging bestuurd. De verkozen raadsleden dienden te beraadslagen en besluiten zonder last van (en zelfs zonder ruggespraak met) degenen die hen hadden verkozen en dat verbod van last staat ook nu nog met zoveel woorden in artikel 27 van de Gemeentewet. Raadsleden hadden met andere woorden een vrij mandaat en dat hebben zij nu nog steeds.

Door de opkomst van landelijke politieke partijen is dat model flink onder druk komen te staan. De rechtstreekse band tussen kiezer en gekozene is goeddeels doorbroken: de politieke partij kwam daartussen te staan, zowel inhoudelijk met een partijprogramma, als ook procedureel door een door de partij gestuurde selectie van kandidaten. In gemeenteraden, zeker in de grote steden, zijn partijverhoudingen ontstaan parallel aan de verhoudingen in Den Haag en met de dualisering zijn ook de formele verhoudingen naar

Haags voorbeeld gemodelleerd. Best begrijpelijk allemaal, zeker in het licht van schaalvergroting.

En toch lijkt dat dualismejasje niet helemaal te passen: het zit gewoon niet lekker. Dat komt vooral omdat op gemeentelijk niveau altijd weer nieuwe bewegingen ontstaan die zich specifiek richten op de problematiek die in de desbetreffende gemeente speelt. Dat is misschien zelfs wel het wezenlijke van gemeentepolitiek: burgers die lokale problematiek op de lokale agenda willen hebben. En zo zal zo'n raadslid de vraag wie hij of zij nu eigenlijk vertegenwoordigt, dan ook anders beantwoorden dan raadsleden die op de lijst van een landelijke politieke partij zijn gekozen.

In mijn nog korte carrière als raadslid heb ik inmiddels heel wat typen 'vertegenwoordiging' voorbij zien komen. Er zijn politieke groeperingen die heel bewust nauwe contacten onderhouden met de lokale bevolking en zich als spreekbuis beschouwen van de opvattingen die daar leven. Zij doen dat niet alleen tijdens de campagne rond de verkiezingen, maar gedurende de gehele raadsperiode. In die benadering ben je vooral een goed raadslid als je weet te verwoorden wat er in de samenleving leeft en er in slaagt die opvattingen in de raad te brengen.

Er zijn ook raadsleden die zich steevast beroepen op 'de burger'. Daarmee bedoelen ze niet in de eerste plaats de eigen kiezers, maar de bevolking als zodanig. Dat komt tot uiting in zinnen als 'de mensen begrijpen het niet meer', 'de burger staat in de kou', 'dat valt aan de kiezers niet uit te leggen' of 'wij komen op voor de gehele bevolking'. Daarbij wordt de bevolking als een eenheid ge(re)presenteerd, als gemeenschap tegenover de gemeente. Zo vertegenwoordigt het raadslid dus alle kiezers, ook al zal hij of zij de eigen achterban ongetwijfeld in het achterhoofd hebben.

Voor anderen betekent vertegenwoordiging vooral, dat bij het innemen van standpunten en het nemen van beslissingen zoveel mogelijk wordt teruggegrepen op het programma waarmee een partij de verkiezingen is ingegaan. De gedachte daarachter is dat de kiezer zijn stem heeft uitgebracht op een bepaalde partij vanwege de standpunten die in het programma zijn verwoord. En zo spreekt het raadslid dus via het partijprogramma namens de achterban, de 'eigen' kiezers, vanuit een specifiek gedachtengoed dat door die kiezers wordt gedeeld, maar zonder last of permanente ruggespraak.

Raadsleden die zich na hun verkiezing geheel vrij voelen om te handelen en te besluiten, zonder verdere afstemming met de partij of achterban, bestaan zeker ook. Het is een invulling van het vrije mandaat die zeker niet is verboden, maar veel politieke bewegingen zijn er niet blij mee en proberen er een stokje voor te steken. Fractiediscipline is daarvan een milde vorm, maar er zijn ook partijen die kandidaat-raadsleden een verklaring laten ondertekenen dat bij onenigheid het raadslid zijn zetel afstaat aan de partij. Dat laatste staat haaks op het vrije mandaat en is juridisch dan ook niet afdwingbaar.

Vertegenwoordiging kan ook het karakter van belangenbehartiging krijgen, waarbij een raadslid de positie van specifieke burgers of ondernemers verdedigt. Zeker in de lokale context zijn er situaties denkbaar waarbij een raadslid in die rol wordt gedrongen, bijvoorbeeld bij een bedrijfsverplaatsing in verband met een tracéwijziging of vergunningverlening aan een horecagelegenheid. Dat hoeft niet per definitie cliëntelisme te zijn waarbij diensten worden verleend aan bepaalde kiezers alleen om stemmen te winnen of zelfs in ruil voor een stem, maar het gevaar ligt altijd op de loer. Niet voor niets leggen raadsleden een eed of belofte af, waarin deze wijze van 'vertegenwoordiging' wordt afgezworen.

Met een beroep op representatie van de bevolking kan heel goed worden verdedigd, dat de raad als geheel een raadsakkoord sluit om daarmee de belangen van de burgers te behartigen. Maar met evenveel recht kan worden beweerd dat een door een coalitie gesloten meerderheidsakkoord het best tegemoet komt aan de wensen van de nu eenmaal politiek verdeelde bevolking. Al met al is het concept vertegenwoordiging toch wat complexer dan op het eerste gezicht verwacht en is het moeilijk om te spreken over goede of slechte vertegenwoordiging.

POLITIEK ALS AMBACHT: HET RAADSLIDMAATSCHAP ALS VAK

Het wezen van politiek is het streven naar en, als gevolg daarvan, het bereiken van voorgenomen doelen. Vertegenwoordiging moet met andere woorden ook ergens toe leiden. Dat vergt van raadsleden het vermogen om niet alleen opvattingen te hebben en naar voren te brengen, maar ook om de middelen te vinden om aan die opvattingen gevolg te geven. Dat vereist een zeker vakmanschap, dat niet per definitie aanwezig is en dat ook niet iedereen zich zomaar eigen weet te maken.

Met de dualisering is het arsenaal aan middelen waarover de raad kan beschikken bij de controle van het college aanzienlijk uitgebreid. Door middel van vragen, interpellaties, onderzoek door de rekenkamer of enquêtes kan de raad de informatie verkrijgen die nodig is om greep te krijgen en te houden op het gemeentelijk bestuur. Via debatten, moties, amendementen, het afdwingen van toezeggingen kan dat bestuur in een bepaalde richting worden geduwd. De dreiging van het opzeggen van vertrouwen dwingt het college rekening te houden met de opvattingen van de raad.

Of het de raad lukt om invloed uit te oefenen, is uiteindelijk afhankelijk van de vraag of een meerderheid kan worden gevonden voor het standpunt dat wordt ingenomen. Coalitiepartijen hebben het wat dat betreft makkelijker dan fracties die in de oppositierol zitten. Binnen de coalitie zijn de mogelijkheden om de richting van het gemeentelijk bestuur te bepalen aanzienlijk groter dan daarbuiten. De oppositie zal het moeten doen met de middelen die de Gemeentewet geeft, coalitiefracties kunnen makkelijker achter de

schermen het overleg zoeken met de bevriende wethouders. Daar doet de dualisering niets aan af.

Wat oppositiefracties wel kunnen doen, is draagvlak zoeken voor hun opvattingen voordat een bepaald punt in de raad wordt besproken. Dat blijkt vaak effectiever dan het debat blanco in te gaan en rekenen op de kracht van de eigen argumentatie. In mijn beleving komt het betrekkelijk weinig voor dat standpunten worden bepaald nadat een debat in de raad heeft plaatsgevonden. Dat kan met onvermogen of politieke halsstarrigheid te maken hebben, maar er is ook vaak te weinig tijd om tot een uitwisseling van standpunten en het sluiten van compromissen te komen. Daarbij is zeker ook van belang welk vergadermodel wordt gehanteerd.

Over de vraag op welke manier politiek moet worden bedreven, wordt heel verschillend gedacht, zo blijkt. Dat is iets van alle tijden. Niet iedereen is even enthousiast (meer) over het sluiten van coalitieakkoorden, waarbij een vaste meerderheid tegenover een minderheid van verschillende politieke kleuren komt te staan. Voor het bereiken van de doelen van die meerderheidspartijen is het zeker een effectief middel en het bevordert ook de stabiliteit van het gemeentebestuur, maar voor het politieke debat is het dodelijk. De meerderheid zal de vastgelegde standpunten niet snel ter discussie stellen, waardoor de oppositie zo goed als buitenspel staat.

Eerder al kwam de gedachte van een raadsakkoord aan de orde. Die gedachte houdt niet alleen verband met een bepaalde visie op wat vertegenwoordiging is, maar gaat er ook vanuit dat het mogelijk moet zijn om zeer uiteenlopende visies op één lijn te brengen en te houden. Dat lijkt een haast onmogelijke opgave. Het is bovendien de vraag of op die manier wel recht wordt gedaan aan verschuivingen die bij verkiezingen teweeg worden gebracht. De vorming van een coalitie is vaak een loterij, maar toch ook ingegeven door de gedachte dat recht moet worden gedaan aan de uitslag van de verkiezingen. We kennen op lokaal geen gekozen bestuur, dus de vertaling van politieke diversiteit moet in de raad plaatsvinden.

Uit het rapport 'Om de controle door de raad' blijkt, dat van de middelen die de Gemeentewet geeft om controle te kunnen uitoefenen maar zeer beperkt gebruik wordt gemaakt. Dat heeft enerzijds te maken met onbekendheid met het bestaan van die middelen en de effecten van het mogelijke gebruik, maar ook met het feit dat sommige middelen niet zo geschikt lijken voor gebruik in een gemeentelijke context. Typische 'dualiseringsmiddelen' zoals het houden van een enquête worden amper ingezet en van rekenkameronderzoek wordt lang niet overal de waarde ingezien, zo blijkt.

Opmerkelijk is dat allemaal wel. Het politieke spel wordt overal gespeeld, maar vaak met beperkte middelen en zonder grondige kennis van de spelregels. De vraag is vooral hoe erg dat is. Ook zonder de inzet van alle middelen kun je immers je doelen bereiken en daar gaat het in de politiek toch in hoofdzaak om. Om de vergelijking met het schaakspel nog maar

eens te trekken: je hoeft geen grootmeester te zijn om een leuk potje te kunnen schaken en als je tegenstander niet veel beter is, kun je ook zonder grondige kennis best aan het langste eind trekken.

Maar politiek vakmanschap is niet alleen de bekwaamheid het spel te kunnen spelen, het vermogen de eigen programmapunten te realiseren of de tegenstander te verslaan. Het gaat het er ook om dat beslissingen worden genomen die voor de gemeenschap als geheel 'de beste' zijn. Op dat vakmanschap heb ik in dit essay de nadruk willen leggen. Op het hoofd van de gemeente rust de taak om namens de gemeenschap de kwaliteit van besluitvorming te bewaken, soms door kaders te stellen aan het college, soms door zelf te besturen en soms door het college te controleren. Dat is de 'hoofdrol' van de raad en dat is wat burgers van de raad mogen verwachten.

Het wrede van de politiek is, dat politici veelal niet worden verkozen of herkozen omdat ze die hoofdrol zo goed spelen. Voor verkiezingen zijn hele andere dingen van belang, zoals zichtbaarheid, populariteit en/of het boeken van politieke successen. Het zij zo; het is nu eenmaal niet altijd makkelijk om de hoofdrol te spelen. Maar net als mijn opa ben ik trots dat ik die rol mag vervullen, al verwacht ik niet dat er ooit naar mij zal worden gezwaaid zoals destijds naar hem. Of dat met rolopvatting te maken heeft, durf ik niet te zeggen. Ik troost me maar met de gedachte dat de tijden simpelweg zijn veranderd.

Han Warmelink 16 november 2019

Over de auteur

Han Warmelink is raadslid in de gemeente Westerkwartier en voorzitter van de rekenkamercommissie van de stad Groningen. Zijn belangstelling voor politiek, bestuur en gemeente heeft een juridisch-theoretische achtergrond. Als docent en onderzoeker Staatsrecht heeft hij zowel zichzelf als vele anderen wegwijs gemaakt in de theorie en later ook de praktijk van het openbaar bestuur. Aanvankelijk vooral op het niveau van de rijksoverheid, na een benoeming in de Noordelijke Rekenkamer ook provinciaal en de laatste jaren specifiek gemeentelijk. Eerder schreef hij praktijkgerichte brochures en handleidingen voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en verrichtte onderzoek voor onder andere het ministerie van BZK en de gemeenteraad van Amsterdam.

Dit essay is gepresenteerd door de auteur bij gelegenheid van de algemene ledenvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Raadsacademie op 16 november 2019 in Breda. Dit essay is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden in het kader van de Democratieagenda van de vereniging die erop is gericht om de rol van de raad en positie van raadsleden te versterken. Dit project is uitgevoerd met ondersteuning van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Vormgeving voorpagina: Henk Wals, Lauwers-C

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
Tel: (070) 37 38 195
www.raadsleden.nl
info@raadsleden.nl

Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden