

WIJZER MET RAADSLEDEN VOOR EEN VITALE LOKALE DEMOCRATIE



VOORWOORD

Raadslid.Nu heeft als opdrachtgever voor dit onderzoek een zoektocht geopend naar verdere professionalisering van haar werk als politiek onafhankelijke vereniging van raadsleden en gemeenteraden. Dat is geen rustige tocht langs idyllische paden. Het is stilstaan, optrekken, snelheid maken en soms geheel onverwacht weer vaart minderen op de snelweg van de Nederlandse democratie.

Het gaat hierbij om het professionaliseren van de belangenbehartiging door de vereniging Raadslid.Nu onder meer door het werken aan de toerusting van raadsleden, maar ook om het ondersteunen van de werkgeversrol die de raad heeft voor de griffie.

Het onderzoek valt in een periode waarin de vijf beroepsorganisaties in het gemeentelijk werkveld en de VNG als koepel hun krachten gebundeld hebben in het programma 'Lokaal bestuur in beweging'. Het sluit ook goed aan op de Agenda voor de lokale democratie van minister Ronald Plasterk. De verdere opbouw van de vereniging en het zoeken naar nieuwe vormen van toerusting voor raden en raadsleden maken zo deel uit van een ambitieus en noodzakelijk streven naar het versterken van de lokale democratie. Dat is geen sinecure in een tijd dat het politieke bestel onder druk staat en zichzelf opnieuw moet uitvinden. Dat vraagt een andere oriëntatie op de verhouding met burgers en maatschappelijke organisaties op tal van terreinen waar gemeenschappen meer het heft in eigen handen nemen bij het beheer van voorzieningen, in de openbare ruimte en ook bij het oplossen van vraagstukken rond afval, energie en waterbeheer. Dat betekent een andere basispositie voor gekozen volksvertegenwoordigers, geen concurrentie, eerder is sprake van complementariteit. Ook de rol van het dagelijkse bestuur en de ambtelijke organisatie staan onder invloed van dat soort ontwikkelingen. Dat strekt zich ook uit tot de verhouding tussen raad, college en organisatie.

In het onderzoek is geprobeerd die complexiteit te verdisconteren. Het onderzoek wil voor alles een opmaat zijn voor een verbeterd aanbod voor toerusting en ondersteuning en meer overzicht voor de leden van gemeenteraden en een helderder rol van de vereniging Raadslid.Nu.

In de aanpak is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de belangrijkste partners in het bestel (VNG, BZK, NGB, Vereniging van Griffiers) en van een selectie van vertegenwoordigers van politieke partijen, landelijk en lokaal. Hun medewerking en reacties geven moed voor de verdere zoektocht die na dit onderzoek ongetwijfeld door zal gaan.

Samenwerking tussen de verschillende spelers landelijk en lokaal is een groot goed, niet omdat alles altijd in 'pais en vree' geregeld moet worden. 'Vreedzaam vechten' (Hetebrij, 2015) is voor het behoud van onze lokale democratie net zo noodzakelijk als 'verbinden en herstellen'. Dat kan alleen als de deelnemers de politieke moed hebben om die onderliggende processen samen aan te gaan.

Jean Eigeman

INHOUDSOPGAVE

	Pag.
Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
§ 1 Onderzoek Aanleiding en vraagstelling, Aanpak, Context, Resultaatbepaling.	4
§ 2 Markt Omschrijving en verkenning, Vraag in beeld, Aanbod in beeld, Vraag en aanbod gewogen.	6
§ 3 Raadslid.Nu als 'markt' partij Rol en taak, instrumenten	11
Aanbevelingen	15
Nawoord	16
Bijlagen	17

1. Onderzoek

Aanleiding en vraagstelling

De vereniging Raadslid.Nu heeft Jean Eigeman opdracht gegeven een kortlopend, kwalitatief onderzoek te doen naar de mogelijke rol die de vereniging kan spelen in het aanbod inzake de toerusting van raadsleden door middel van opleiding en training etc.

De vereniging hanteert voor die rol de term 'marktmeester'. Zij geeft hiermee aan dat zij een onafhankelijke rol wil kunnen spelen in de beoordeling van het aanbod in toerusting en deskundigheidsbevordering dat zich gaandeweg ontwikkelt om raden en raadsleden bij te staan bij het versterken van rol en positie in de besturing van gemeenten.

Het onderzoek moet een beschrijving en mogelijk een definitie van de rol van marktmeester opleveren, een beeld van wat nodig is voor de uitvoering en enkele aanbevelingen om het zo werkbaar te maken voor de vereniging en haar bureau dat zij die rol op eigen kracht kan invullen.

Aanpak

Om een beeld krijgen van de context waarin de vereniging opereert, van de inhoudelijke merites van het vraagstuk van opleiding en training zijn een aantal stappen gezet.

Er zijn een aantal relevante documenten bestudeerd (zie overzicht in bijlage 1a) en een aantal relevante stakeholders zijn geïnterviewd (zie overzicht in bijlage 1b). Die stakeholders zijn de belangrijkste partners van de vereniging, zij vertegenwoordigen deels de lokale partners van raadsleden (burgemeesters, griffiers) of zijn landelijk relevante spelers (BZK, VNG). Het bestuur en de directeur van de vereniging zijn afzonderlijk geïnterviewd. Ook zijn een aantal raadsleden van lokale partijen in de interviewronde betrokken.

Voorts zijn een aantal gesprekken met landelijke politieke partijen gevoerd op basis van een eerste concept alsmede met de VPPG (vereniging van lokale partijen).

Context

Raadslid-Nu opereert in een complexe context. Uit eerder onderzoek (Boogers, Le Blansch) is gebleken dat er veel actoren in hetzelfde speelveld opereren. Niet iedereen in dat speelveld is ook overtuigd van de meerwaarde van de uiteenlopende werkzaamheden van Raadslid.Nu (belangenbehartiging, service aan raadsleden, onafhankelijke bemiddeling bij aanbod van opleiding, training, toerusting, de werkgeversrol van de raad voor de griffie). Het sterkst speelt dat voor politieke partijen, in mindere mate voor sommige griffiers¹ alsmede voor enkele deskundigen.

Objectief gesproken kunnen we vast stellen dat er een groeiend belang is bij een goed toegeruste raad. Politieke partijen kunnen daarin een belangrijke rol spelen op landelijk niveau. Echter vooral bij de politieke waardenbepaling en de ideologische kant. Dat is niet los te zien van algemene vaardigheden en competenties, het is wel goed als zich op systeemniveau een ander toerustingsaanbod realiseert los van de klassiek politieke inhoud. De ontwikkeling van nieuwe vormen van democratie op vooral lokaal niveau is een verrijking en soms een aanvulling op de manier waarop besluitvorming in gemeenschappen plaatsvindt.

De Agenda voor de lokale democratie (8 januari 2015) van minister Plasterk laat zien dat raden als gezagsorganen aan hun legitimiteit en hun autoriteit moeten werken. Niet om het bestaande overeind te houden maar een antwoord te zoeken op wat de agenda van het kabinet noemt: "Tegelijkertijd stellen deze vormen van democratie ons voor vragen en uitdagingen. Bijvoorbeeld ten aanzien van legitimiteit, representativiteit en gelijkheid." Dat staat los van partijpolitiek belang, maar kan niet zonder inbreng van politieke groeperingen in brede zin (lokaal en nationaal). De minister

¹ Echter nadrukkelijk niet voor de Vereniging van Griffiers

stelt dat “(lokale) vraagstukken complex zijn en vragen om vernieuwende werkwijzen, waarbij het samenspel tussen de verschillende interne en externe actoren binnen de lokale democratie centraal staat”. Die inzet is hoog en delicaat, maar de moeite waard. Het bijzondere van die agenda is dat het hoogste doel zou moeten zijn om uiteindelijk met minder agenda’s van het Rijk te werken.

Versterking van de lokale democratie in het licht van decentralisatie werkt pas echt als de ministeries serieus stappen terug doen. Decentralisatie is macht en invloed overdragen.

De agenda voorziet o.m. in aandacht voor experimenten, een verruiming van het lokaal belastinggebied, het aanzien van politieke ambten, verbeterde aansluiting van het beleid op de lokale uitvoeringspraktijk (rekenkamers, WGR praktijk e.d.). Ook de ontwikkeling van de informele democratie krijgt de nodige aandacht.

In de agenda wordt verwezen naar het meerjarig programma van de VNG en beroepsverenigingen ‘Lokale democratie in beweging’. Ook dit programma bepaalt mede de context van deze verkenning. Belangrijke uitgangspunten zijn hierbij dat het van onderop moet kunnen komen, dat bewustwording, kennisontwikkeling, professionalisering & innovatie samen vorm krijgen vanuit de gemeentepraktijk, dat er lessen te leren zijn bij gemeenten en van de wetenschap en dat de beweging aansluiting vindt bij de activiteiten in het veld (bestaande en nieuwe activiteiten van beroepsverenigingen e.a.).

Toerusting en ondersteuning van raadsleden en raden kan hier goed ingepast worden. Overigens is het belangrijk te onderkennen dat ook de raad zich bewust is dat hijzelf verantwoordelijk is om werk te maken van betere toerusting. Toerusting die niet alleen het technisch-instrumentele werk betreft. De raden zoeken naar concretisering van de cultuuromslag: minder risicogericht te zijn, minder hoe en meer waartoe, een betere resultaatbeschrijving en hiermee ook beter zicht op wanneer en hoe en waarop te controleren.

Resultaatbepaling

Het resultaat is geen definitieve invulling. Voor de bepaling van het resultaat is voor alles de waardering door de leden van de vereniging van groot gewicht, raadsleden en de raden als collectief. Het zal in de komende jaren een zoektocht blijven. De Agenda voor de Lokale democratie van het kabinet geeft aan dat er in de komende jaren veel verandert in de maatschappelijke sturing op lokaal niveau. Decentralisatie van rijksbeleid, verschuiving van belastingheffing, een sterker beroep op eigen kracht van burgers en lokale instellingen zijn daar een voorbeeld van. Er moeten nieuwe balansen ontstaan tussen gemeenteraden als hoogste lokale gezag, de ruimte voor burgers om door zelfsturing vorm te geven aan een leefbare gemeenschap en bestuurders en toezichthouders in het sociale domein.

Die veranderingen zijn nog onzeker en vragen veel van de verandercapaciteit van gemeenten, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Raden en raadsleden dragen hieraan bij en zullen ook toegerust moeten zijn om die rol te spelen. Ze moeten dat ook willen! Het gaat om lekenbestuur, het is wel nodig om daar professioneel werk van te maken. Niet in de zin van professionalisering als beroepskwalificatie wel in eigen vormen van toerusting die inspelen op verantwoordelijkheid, het opbouwen en onderhouden van legitimiteit en om competenties die vertrouwen produceren en reproduceren tussen kiezers en gekozenen. Politieke partijen (landelijk en lokaal) zijn daarin een belangrijke factor, zij hebben werving en selectie als primaire taak, opleiding en toerusting zijn daar direct meer verbonden. Zij hebben geen exclusieve taak, de vereniging Raadslid.Nu, de VNG en de Rijksoverheid (BZK) als systeemverantwoordelijke alsmede gemeenten (griffies in het bijzonder) moeten daar in termen van de zorg voor de kwaliteit van het samenspel hun eigen rol in kunnen en willen spelen. De kern is het bestuurlijk proces dat als samenspel² op lokaal niveau vorm moet krijgen.

² Zie het rapport ‘Samenspel om kwaliteit’ december 2013, in opdracht van BZK uitgevoerd door Eigeman-ID

2. Markt

Omschrijving en verkenning

Het bestuurlijk proces op lokaal niveau is te vatten in een aantal competentiegebieden, die het inhoudelijke kader vormen voor de markt waarover we spreken. Het gaat om:

- leiderschap en (bestuurlijk) organisatievermogen
- communicatie en samenwerken (netwerken)
- transparantie
- politieke en maatschappelijke sensitiviteit
- rolbewustzijn
- ambtsbekwaamheid ((vak)kennis, ervaring, vaardigheden)³

Hoe ziet de markt er eigenlijk uit? Over wat voor soort markt kunnen we spreken. Dat is geen gemakkelijke vraag. Heel algemeen en in abstracto gaat het om de ontmoeting van vraag en aanbod.

Vraag heeft verschillende kanten: de inhoudelijke behoefte en de inhoudelijke noodzaak om aandacht te schenken aan opleiding en training (toerusting). Vraag heeft ook een 'platte' financiële kant: koopkracht, de middelen om behoefte en noodzaak tegemoet te komen.

Aanbod op deze markt loopt sterk uiteen en wordt onder geheel verschillende impulsen tot stand gebracht: (1) instituten, bureaus, enkelingen zien er brood in, (2) vanuit systeemverantwoordelijkheid centraal en decentraal verzorgen rijk en gemeenten zelf aanbod (of zetten derden aan tot productie), (3) voor politieke partijen (en verwante organisaties) is er de noodzaak om aandacht te besteden aan opleidingsaanbod als onderdeel van hun primaire taak.

De markt waarover wij spreken is niet gemakkelijk te definiëren. In algemene zin gaat het om toerusting van raadsleden individueel en als collectief. Dat kan door gerichte opleiding en training, door informatie aan te bieden over het systeem in algemene zin en over specifieke onderwerpen en door andere vormen van ondersteuning als coaching, intervisie en contactvormen (op internet en door fysieke ontmoeting).

Hoewel het belangrijk is dat een helder beeld ontstaat van de vraag, van de behoefte van raadsleden is op voorhand al duidelijk dat het moeilijk is om die net zo 'zuiver' te peilen als bij huis-, tuin- en keuken-markten. De behoeften lopen sterk uiteen en er zijn externe, politieke factoren die van invloed zijn.

Wanneer we over actuele verschuivingen in de marktpraak spreken, is daar de noodzaak om raden goed te equiperen voor de nieuwe verhoudingen op het sociaal domein. Het kabinet heeft de Agenda Lokale democratie aan de Tweede Kamer gestuurd met een keur aan maatregelen die raken aan werk op lokaal niveau. Maatregelen die ook gaan om het gezag van de Raad als constitutioneel forum⁴, dat stelt nieuwe eisen aan het werk van raadsleden. Ten slotte is er het toenemend belang om oog te hebben voor ruimte voor maatschappelijk initiatief. Niet geheel nieuw, maar wel met extra lading die juist van raden en raadsleden om een andere oriëntatie vraagt.

Al dit soort nieuwe ontwikkelingen vereisen een verandering van het repertoire van raden en raadsleden en dus ook om een ander equipment en een veranderende toerusting. Dat kan deels opgevangen worden door de griffies te versterken maar vergt ook landelijke inspanningen richting

³ Zie ook de 360° feedback uit het onderzoek 'Samenspel om kwaliteit'

⁴ Zie Samenspel om kwaliteit (noot 2)

raden en raadsleden. De rol voor de vereniging Raadslid.Nu kan daarin versterkt worden naast de andere beroepsverenigingen en goed afgestemd op de rol die politieke partijen daarin spelen. Zij kan dat niet alleen en heeft de erkenning nodig dat zij die centrale rol kan spelen als het gaat om de belangen van raadsleden los van partijpolitieke achtergronden. We zoeken iets scherper in op vraag en aanbod.

Vraag in beeld

We maken onderscheid tussen de rechtstreekse vraag: van raadsleden, de behoefte aan toerusting. Hiernaast staat de indirecte vraag: de noodzaak vanuit systeemverantwoordelijkheid om tot vormen van toerusting en ondersteuning te komen.

De politieke omgeving op macroniveau (het bestuurlijk bestel met BZK in een vooruitgeschoven rol) heeft belang bij een adequaat toegerust systeem, zoals elk bedrijf, elke instelling aandacht besteed aan human resources.

Politieke partijen zijn hierbij een bijzondere stakeholder. Onderling zijn er grote verschillen in benadering. Het is zaak oog te hebben voor het gegeven dat voor sommige partijen stijl een sterk onderscheidend kenmerk is. Een harde debaatcultuur verstaat zich niet met hun opvattingen over fatsoen en respect. Zij investeren in die stijl en willen dat ook exclusief binnen eigen gelederen kunnen doen. Datzelfde geldt voor de eigen visie op de overheid, waarbij uitgesproken opvattingen te horen zijn over de verhouding tussen de bestuurslagen en de rol die nationale politieke groeperingen daarin spelen. Wat een goed raadslid is en hoe je het spel zou kunnen spelen is evenzeer een onderwerp waarover veel verschillen van opvatting bestaan, gevoed vanuit politieke beginselen, idealen en meningen. Voor het agenderen van toerusting en ondersteuning als beleidsvraagstuk is het belangrijk om die verschillen te betrekken.

In die politieke omgeving gaat het bij de volksvertegenwoordiging wel om een bijzonder soort toerusting, een bijzonder soort professionalisme, omdat de volksvertegenwoordiging geen drempels kent in termen van beroepseisen, diploma's e.d. Dat stelt dus vooral hoge eisen aan zelfreflectie, zelfreferentie e.d. Bij het bepalen van de vraag speelt dat een belangrijke rol, bij het organiseren van het aanbod evenzeer.

We kunnen de vraag eenvoudig in beeld brengen aan de hand van de volgende indeling. Soorten vragen naar opleiding.

- **Inhoud**
Hierbij gaat het om inhoudelijke vraagstukken zoals gemeentelijk sportbeleid, de ruimtelijke ordening, het financieel beleid etc. Het gaat om de inhoudelijke kern van het raadswerk en om de kennis van het systeem waarin raden en raadsleden functioneren (verordenende bevoegdheden, hoe ver gaat toezicht door hogere overheden, beroepsprocedures).
- **Competentie**
Vaardigheden in brede zin, zowel collectief als individueel. Stijlkeuzes en gedrag.
Collectief: Samenwerking in fracties, de werkwijze van de raad, de (maatschappelijke) communicatie van de raad als gezagsorgaan en de samenwerking, het samenspel met de ambtelijke organisatie en het college van B&W.
Individueel: debat, snel lezen, communicatie, sociale media etc.
- **Ideologie en opvattingen over de inrichting van de samenleving**
Dit terrein is hoofdzakelijk voorbehouden aan politieke partijen. Het kan raken aan systeembesprekingen, maar het gaat primair om politiek (maatschappelijk) gedachtegoed en om politieke voorkeurstijlen en dat is vooral zaak van politieke partijen.

Typering van de vraag.

- Algemene informatievoorziening
 - Bestel
 - Aanbod van opleiding, training e.d.
 - Maatschappelijke ontwikkelingen.

- Opleiding en scholing individueel, per fractie en op raadsniveau (hierbij gaat het vooral om het 'WAT')
 - Algemeen (gemeentewet, werking gemeentelijke organisatie, financiële verhoudingen, AWB, taken en bevoegdheden)
 - Per vakgebied (bijvoorbeeld financiën, Omgevingswet, decentralisaties)
 - Vraag naar aanleiding van actueel beleid.

- Rolvaardigheden
 - Spel, tegenspel en samenspel maar ook integriteit
 - P&C cyclus en
 - werkwijze Rekenkamer (dit heeft vooral betrekking op het 'HOE').

Bijzonder kenmerk is dat er geen sprake is van een koopkrachtige vraag. De directe klant (belanghebbende) is het raadslid met een beperkte vergoeding, met beperkte tijd en zeer uiteenlopende individuele 'leer'-ervaringen (beginsituaties). Dat levert belemmeringen op in het articuleren van de vraag, zeker als het gaat om ontmoetingen, trainingen, bijeenkomsten e.d.

Er zijn ook indirecte klanten: gemeentebesturen (met een overigens diffuus belang), de minister van BZK (bewaker van het bestel, bewaker van de Grondwet), de VNG als koepel van gemeentebesturen waar de raden een integraal deel van zijn. Ook voor de indirecte vragers geldt dat budgetten beperkt zijn. Hun verantwoordelijkheid hiervoor heeft iets van een contra dictie. Sterk en transparant lokaal bestuur dat het vooral zelf moet regelen enerzijds, het Rijk en de landelijke koepel anderzijds die daar wel iets van vinden en er iets mee willen maar voorzichtig moeten opereren.

Aanbod in beeld

Als we over het aanbod spreken, zien we verschillende kanalen waarlangs de vraag naar het aanbod geleid kan worden.

- Politieke partijen
De klassieke weg is om het opleiden en toerusten aan partijen te laten. Vanouds spelen zij in de rekrutering een doorslaggevende rol, daar hoort toerusting bij. Partijen (vooral landelijke) kampen echter met problemen, zo is er sprake van teruglopende middelen omdat ledenaantallen krimpen, omdat steun aan partijen van overheidswege steeds kritischer bekeken wordt en bovendien geldt dat op lokaal niveau steeds meer partijen acteren die geen landelijke binding hebben. De lokale partijen hebben nog maar beperkt een infrastructuur voor opleiding e.d. kunnen ontwikkelen (overigens wat er staat is de moeite waard, samenwerking ligt voor de hand). Het VPPG netwerk geeft nog geen adequate dekking.
- Griffies (en soms de gemeentelijke organisatie).
Een ander kanaal zijn de griffies. Die gaan daar geheel verschillend mee om, al is er ook sprake van uitwisseling (b.v. tussen de grote steden). Soms kan de griffie terugvallen op een actieve gemeentelijke organisatie. Door de dualisering is de afstand tussen raad en organisatie wel groter geworden. Ook dat verschilt lokaal en kan samen hangen met de wijze van samenwerken tussen griffier, secretaris (algemeen directeur) en burgemeester.

- Raadslid.Nu is zelf het 3^e kanaal. Nog niet zo uitgesproken maar wel in ontwikkeling. Dit onderzoek (advies) moet handvatten leveren waardoor dat kanaal een grote bereik kan krijgen en effectiever kan worden benut.
- 4^e kanaal zijn de institutionele aanbieders als de VNG Academie en de commerciële opleidingsinstellingen (PBLQ), waaronder ook de grotere bureaus (BMC, Schouten-Nelissen) en de zelfstandig adviseurs. Veel aanbod kan via internet gevonden worden of via de gebruikelijke media als Binnenlandse Bestuur en VNG magazine.

In het aanbod is sprake van een soort alles en niks. De kwaliteit van het aanbod, verschilt sterk in karakter. Ook is sprake van een ondoorzichtige markt omdat er lokaal veel kleine zelfstandige aanbieders zijn, er is sprake van een gebrek aan overzicht. Dat geeft ook aanleiding tot kritische opmerkingen in het veld. Veel raadsleden hebben het gevoel dat ze door de bomen het bos niet meer zien en dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om paden te volgen, dan wel te creëren. Er is kortom behoefte aan een wegwijzer (een eigen GPS).

Bij het bepalen van wat een adequaat aanbod is, speelt ook de kwestie dat het lastig is om te bepalen wat een goed raadslid is en wie daar nu eigenlijk over gaat. In feite is de samenleving klant van het systeem! En die klant wil geen eenduidig antwoord geven op die vraag. Er is min of meer een gebrek aan helderheid over indicatoren en bovendien: een profiel van een goed raadslid wordt mee bepaald door factoren buiten de gebruikelijke professionele HR-benadering.

In 'Samenspel om kwaliteit' (zie ook overzicht competentiegebieden pag. 4.) is voor het eerst met inzet van een toegesneden 360° feed back een poging gedaan om door het uitwisselen van beelden tussen de beroepsgroepen in het lokaal bestuur meer grip te krijgen op dat profiel. Dat is nog niet ideaal maar met verbeteringen kan die werkwijze verder uitgewerkt worden. Hierbij kan zelfs ook ruimte gemaakt worden voor externe stakeholders ('maatschappelijke samenwerkingspartners').

Het beeld is dus: er is veel, het is onevenwichtig, er is nauwelijks structuur als het om het aanbod gaat. Hier ligt mogelijk een belangrijke rol voor Raadslid.Nu i.s.m. de VNG als koepel van decentrale systeemverantwoordelijken.

Dat spoort overigens niet met de conclusies van het Haalbaarheidsonderzoek Kennis(sen)bank Raadsleden (Bureau KLB, 2013). Dit onderzoek stelt dat "het erop lijkt alsof de 'aanvullende ondersteuningsbehoefte' waarin Raadslid.Nu zou kunnen voorzien, vooral wordt gevormd door de gaten die in het (...) aanbod vallen". Het gaat niet om gaten, het gaat om gebrek aan structuur en om aanbod met een specifieke kleur dan wel vakmatige (VNG) invalshoek. Niks mis mee, maar onvoldoende als algemene toerusting voor raadsleden en bovendien houdt het maar beperkt rekening met de ruim 30% raadsleden van lokale partijen. KLB spreekt in dat verband over 'kleine lacunes in de ondersteuningsstructuur', die typering verhoudt zich niet met 30% en met het gegeven dat het belang van de raad als geheel ook onvoldoende aan bod komt. Het gaat om een vorm van belangenbehartiging waarmee Raadslid.Nu haar identiteit kan versterken. Die belangenbehartiging reikt verder dan louter rechtspositionele zaken, waartoe KLB het nut van de rol van Raadslid.Nu lijkt te beperken (slot paragraaf 4.2. van het genoemde rapport).

Vraag en aanbod gewogen

Het is lastig om weging aan te brengen. Het is denkbaar dat er een vorm van protocol komt van de verenigingen van ambtsdragers, waarin de kwaliteit van het aanbod gewogen wordt, zowel op inhoud per onderdeel als in de breedte van het aanbod. Dat kan gebaseerd zijn op een soort van didactische benadering. Je definieert de beginsituatie, formuleert een aanpak aan de hand van inhoudelijke doelen en weegt wat er nodig is. Dat kan alleen door samenwerking tussen de belangrijkste stakeholders, waaronder politieke partijen, lokaal en nationaal (vooral de bestuurdersverenigingen die het lokale kader vertegenwoordigen en bedienen), alsmede de VPPG.

Of dit de aanzet voor een keurmerk moet zijn dat door de dragers en bewakers van het systeem gedragen wordt, is de vraag.

In de gesprekken met politieke partijen is gebleken dat er zorg bestaat over het betrokken houden van partijen en hun opleidingsinstituten. Dat geldt voor de landelijke partijen met hun uitgebreide, decentrale netwerken en keur aan opleidingsactiviteiten, dat geldt evenzeer voor de verzamelde lokale partijen (VPPG). De ideeën over budgetten, verantwoordelijkheden en de samenhang lopen soms uiteen alsmede de waardering van het werk van Raadslid.Nu. Bij het formuleren van een aanpak moet hieraan aandacht besteed worden. Dat is niet de eerste taak van Raadslid.Nu, maar in het vervolg op dit onderzoek kan zij wel wijzen op het belang van een breder debat en op het wegnemen van diverse barrières (belastingfaciliteiten en gebruik van (gemeentelijk) budget voor toerusting met een partijkarakter, de verschillen tussen lokale partijen en landelijke partijen, de rol die politieke partijen kunnen spelen in de ontwikkeling van het aanzien van het ambt).

Raadslid.Nu kan als landelijke stakeholder zonder partijpolitieke binding bij uitstek invulling geven aan het belang, dat voor het raadsgezag van het geheel staat (samen met de VvG en het NGB), de raad als assemblee.

Ook de rol van de VvG is belangrijk voor het verdere proces van toerusting. Sommige griffiers spelen een cruciale rol in de toerusting van gemeenteraadsleden, onafhankelijk van de politieke arena. Zij anticiperen op datgene wat nodig is om een adequaat raadslid te zijn met eigen scholingsaanbod, door intervisie te stimuleren en door raadsleden wegwijs te maken in de overmaat aan aanbod. Soms creëren ze zelf nieuw aanbod door gebruik te maken van lokaal en regionaal voorhanden deskundigheid. Griffiers kunnen met hun eigen raden aan de slag zowel in termen van een basisniveau als teamvorming en instrumentontwikkeling lokaal (communicatie met samenleving, met burgers en burgerinitiatieven e.d.). Het is niet voor de hand liggend dat er vanuit griffiers landelijk een zelfstandig eigen aanbod aan raadsleden en raden komt. Samenwerking tussen Raadslid-Nu en VvG is wel een goede zaak. Niet los van de VNG maar in nauwe samenwerking. Dat vraagt om zorgvuldigheid en kost ook tijd want de rol van de VNG is traditioneel vooral gericht geweest op het dagelijks bestuur van gemeenten. De veranderingen vergen een investering die vooral tijd kost. Die tijd kan door samenwerking productief gemaakt worden.

Ten slotte: het gevaar bestaat dat aanbod geformuleerd wordt vanuit de behoefte van beleidsmakers en bestuurders. Dat kan leiden tot een vervorming in termen van beleidsconform⁵ opleiden. We kijken niet naar wat raadsleden nodig hebben, maar gaan uit van wat wij denken dat het beleid nodig heeft. Dat leidt vaak tot een overmaat aan beleidsinformatie zonder duiding en zonder in te spelen op de maatschappelijke rol die volksvertegenwoordigers spelen als kadersteller en controleur.

⁵ Verwijst naar een notie uit de dissertatie (Beleidsregel voor het recht, 1983) van Van Krefeld (staatsraad tot december 2014) over 'beleidsconform' gedrag, waarmee de ontwikkeling van wetgeving en beleid bekritiseerd is omdat de makers uitgaan van gedrag van burgers dat nodig is om het beleid mogelijk te maken i.p.v. uit te gaan van wat feitelijk gebeurt. Een gebrek in de beleidsvorming dat tot op vandaag de dag telt, zelfs bij het formuleren van concepten als 'eigen kracht', 'doe democratie', 'participatie' maatschappij, co-creatie etc.

3. Raadslid-Nu als ‘markt’-partij

Nu we een grof beeld hebben van de markt komen we toe aan de inzet van dit advies. De rol van de Vereniging Raadslid.Nu in de afwegingen tussen vraag en aanbod. Voordat we daar wat verder op ingaan. Is er nu wel of geen plek voor Raadslid.Nu? Als het antwoord daarop positief is, komt aan de orde welke rollen en taken er zijn en hoe we dat toegespitst op toerusting kunnen uitwerken. Raadslid.Nu bestaat 10 jaar en heeft laten zien welke relevantie het heeft om afzonderlijk aandacht te besteden aan de raad en aan raadsleden in termen van rechtspositie, toerusting, opleiding e.d. Dat heeft ook bijgedragen aan een groter bewustzijn van de VNG en BZK omtrent deze cruciale factor in de lokale democratie. Door het Actieprogramma Lokaal Bestuur is dat versterkt (dat programma laat overigens ook zien dat samenwerken met griffiers veel kan opleveren). Raadslid.Nu heeft meerwaarde en kan die nog vergroten door verder te werken aan haar eigen identiteit. De discussie over een rol tussen vraag en aanbod kan daar voeding aan geven. Op die rol gaan we verder in.

Rechtspositie e.d. is een belangrijk onderwerp en Raadslid.Nu is de enige partij die voor alle raadsleden zou moeten kunnen spreken. Dat betekent wel dat ze verder gezag moet ontwikkelen. Op inhoudelijk vlak kan dat o.m. in de sturing en beïnvloeding van scholing, training, deskundigheidsbevordering van raadsleden.

Nu BZK een programma ontwikkelt waarbij het aanzien van het ambt op lokaal niveau verbeterd moet worden, geldt dat niet alleen voor de burgemeester en voor de wethouders maar ook voor de raad als forum en voor de afzonderlijke raadsleden. Het is investeren in gezag en niet vanwege de “hoge hoed” maar omdat raden gezaghebbend waarden toedelen, omdat zij rechtsaanspraken vestigen en afbreken, belasting heffen kortom zij reguleren belangrijke delen van het publiek domein. Niet almachtig, niet meer alleen en uitsluitend maar wel in finale zin (met mogelijkheden voor rechterlijke interventies conform de huidige praktijk). Ook dat is een aandachtspunt in het werk van Raadslid.Nu als organisatie die deskundigheid voor raadsleden wil organiseren als onderdeel van de belangenbehartiging.

Als we naar de rol van Raadslid.Nu kijken, moeten we ook de VNG daar in blijven betrekken. De VNG is dan vooral van het ‘wat’. De systeemkennis staat centraal. De VNG staat voor de stabiliteit en continuïteit van het lokaal bestel als geheel, voor de balansen intern (raad, college, burgemeester en de organisatie) en extern (bestuur – samenleving). Het gezamenlijke programma van VNG en beroepsorganisaties **Lokaal bestuur in beweging** heeft een bindende werking waardoor de verschillende spelers in het lokaal bestuur gezamenlijk actief zoeken naar verbetering en vernieuwing van het systeem. Het werken aan toerusting en deskundigheid van raadsleden moet in dacht licht bekeken worden.

Aandachtspunt blijft nog steeds hoe professioneel het raadslidmaatschap moet zijn. Deskundigheid, een lerende houding en zelfreferentie zijn funderende principes voor de vereniging Raadslid.Nu als belangenbehartiger.

Tot slot een bijzonder aandachtspunt. De raden hebben ook rol een als werkgever. De meeste gemeenteraden hebben geen geweldig omvangrijke staf, maar de positie van de griffie als directe ondersteuning van de raad en haar voorzitter (en presidium) is wel uiterst gevoelig en vereist bijzondere aandacht. Op dat punt kan Raadslid.Nu (ook samen met de VNG en NGB) een rol spelen, zowel in termen van beleidsvorming als in termen van het toerusten tot goed werkgeverschap door de raad.

Rol en taak

Raadslid.Nu gaat vooral over 'hoe' het raadswerk vorm kan krijgen en over het voeden van het systeem om dat werk te faciliteren. Dat kan door een kader te scheppen om voortdurend behoeften te blijven peilen in direct contact met leden en tegelijkertijd te werken aan vertaling van die behoeften in concrete planvorming voor productontwikkeling en aanbod. Dat zou je onder het werk van de marktmeester kunnen laten vallen. Er is meer.

“Een marktmeester draagt zorg voor een goed verloop van de markt”. Dat is gelet op het karakter van die markt echter niet goed mogelijk en ook niet wenselijk. Er gebeurt lokaal veel dat zonder landelijke sturing tot heel goede resultaten leidt, ook op dit terrein. Het is wel zaak om de ervaring die hiermee opgebouwd wordt te verzamelen en beschikbaar te stellen. Die rol kan door Raadslid.Nu prima ingevuld worden.

Ook is het de vraag of het tot een vorm van toezicht moet komen op deze markt en wat dan de rol van Raadslid.Nu is. Voor een deel van de markt geldt dat al kwaliteitsnormen bestaan. De opleidingsbranche voorziet daar ruim in, niet specifiek toegespitst op het werk voor raadsleden maar wel in algemene zin.

Raadslid.Nu kan wel een vorm van zelfreflectie en zelfbeoordeling introduceren. Daar komen we nog op terug in de paragraaf over instrumenten. Dat is een innovatieve vorm van marktmeesterschap, waarbij meer het faciliteren dan het reguleren belangrijk is.

De marktmeesterrol is op zichzelf niet adequaat, dat is alleen een rol in het spel tussen vraag en aanbod, op een markt die geen vrije markt is, die ook niet waardenvrij is. Het is goed om een beeld te houden en te ontwikkelen van de vraag van raadsleden en een soort bestek te ontwikkelen. Raadslid.Nu is dan een spin in het web zijn en kan in het web wegwijzers leveren. Aan de voorkant met inzetten van een programma van eisen (een bestek) gebaseerd op inzicht in de behoeften en de noodzaak rond toerusting om de Raad naar behoren te kunnen laten functioneren. Aan de achterkant in het beoordelen van de breedte van het aanbod (is alles wat nodig is te krijgen) en samen met leden de kwaliteit van het aanbod (wordt het door leden als toereikend ervaren, wat kan er verbeteren).

Op die manier kan de vereniging leren de markt te bewerken zonder direct zelf speler te worden. Dat laatste zou kunnen veranderen, maar vooralsnog is terughoudendheid in dat opzicht geboden. Hooguit kan Raadslid.Nu à la Raad op zaterdag een forum aanbieden aan opleiders, trainers, facilitators.

Daarmee komen we aan de vraag of Raadslid.Nu marktmeester moet willen zijn. In een aantal opzichten kan ze dat en het is goed om aan de hand van die term de identiteit van de organisatie verder te ontwikkelen maar wel vanuit de nuances die hier zijn aangegeven. Belangrijk is vast te stellen dat gezag een voorwaarde is voor het spelen van haar rol als belangenbehartiger in een complex systeem. Gezag en erkenning, besloten in het versterken van de identiteit van de vereniging, zoals hierboven bepleit.

Tot slot: als we kijken naar een concretisering van behoeften, zoals die in verschillende interviews aan de orde is geweest en zoals die in grote lijnen ook uit eerder onderzoek gebleken is, dan vallen de volgende termen op:

- **overzicht bieden van het aanbod door een zekere structuur**
- **een vademecum voor raadsleden**
- **raadsinstrumenten (vragen, doorvragen, interpellatie)**
- **naslagwerk online**
- **vraagbaak**
- **uitwisseling**
- **platform**
- **flexibiliteit**
- **ruimte voor verschillen**
- **rol van griffiers.**

In de laatste paragraaf over instrumenten komen een aantal zaken terug.

Instrumenten

Raadslid.Nu ontwerpt een portal voor haar website waar alle toerustingsactiviteiten worden gebundeld en gekoppeld. De lancering van die portal moet een evenement worden. De portal moet een moderne uitstraling hebben waarin het idee van Raadslid.Nu als interactieve organisatie bepalend is. Openheid, transparantie, de gebruiker voorop zijn kenmerken. Samenspraak, samenwerking met de partners in Lokaal bestuur in beweging is logisch. Daarnaast kan ook samenwerking gezocht worden met anderen b.v. Pro Demos. Vooralsnog heeft het de voorkeur om zelf de basis te ontwikkelen.

1. Raadslid.Nu Academie⁶ (voor een lokale democratie in ontwikkeling)

De Academie is het overall leernetwerk van Raadslid.Nu, er zijn diverse vormen van informatieverstrekking, opleiding en training en er is aanbod van verbindende activiteiten. Er is weinig papier. Er zijn communities aan te koppelen, er is een soort digitaal vademecum. Er is ook een FAQ lijst over raadsinstrumenten. Er zijn onder de noemer van de Academie contactactiviteiten als Actualiteitencolleges, politieke meetings met bewindslieden, Kamerleden en opiniemakers (komende 2 jaar over de decentralisaties en de Omgevingswet) en (samen met de VNG en andere partners uit Lokaal bestuur in beweging) **Raads-SMART sessies**: brainstormen over de praktijk. Een vorm van 360 graden feedback kan daarbij voor de start gebruikt worden.

2. Raads-ADVISOR is een tool als Trip-advisor (hotels, evenementen en restaurants) en IENS (restaurants). Deelnemers aan toerustingsactiviteiten (uitsluitend leden van de Vereniging Raadslid.Nu?) kunnen ervaringen op de site plaatsen volgens een vast format. Telkens als een deelnemer een ervaring plaatst, levert dat een hogere status op⁷, aan het eind van elk politiek jaar krijg je zo zicht op de meest leergierige raadsleden. Is ook met beelden en mogelijk door Facebook en Twitter mooi te ondersteunen.

Belangrijker effect is dat een transparant beeld ontstaat van de kwaliteit van het aanbod. Deelnemers zelf bepalen wat ze er op zetten, dat kunnen landelijke activiteiten zijn, maar ook puur lokale. De aanbieders worden met naam en toenaam genoteerd. Op oordelen mogen ze reageren. Raadslid.Nu wijst een vaste moderator aan (in principe een betaalde professional) ondersteund door een **Raadslid.Nu adviescollege** (zie ook 3.) met zowel raadsleden, griffiers als een onafhankelijk voorzitter (geen aanbieder!).

⁶ Kan ook een andere term zijn

⁷ Geen hoofdzaak maar is een soort 'fun factor' die meedoen extra aantrekkelijk maakt

3. **Raadslid.Nu marktplein** is een overzicht van aanbod.
Raadslid.Nu laat het adviescollege een oordeel vormen over het aanbod (meerwaarde, relevantie e.d.). Elke aanbieder moet bereid zijn mee te doen aan Raads-ADVISOR. Overwogen kan worden een entree te laten betalen door aanbieders of dat te doen bij extra faciliteiten als een meer uitgebreid overzicht van producten en activiteiten en de mogelijkheid om direct door te koppelen naar de sites van de betreffende aanbieders.
4. **Raadscommunity** is een dynamisch leernetwerk voor raadsleden met een thematische aanpak van bijvoorbeeld drie thema's per jaar. Bijvoorbeeld veiligheid, de Omgevingswet en Publieke gezondheidszorg in 2015. Dit leernetwerk komt drie keer bij elkaar in een politiek jaar op drie plaatsen in het land op een makkelijk tijdstip, max. twee uur. Op het jaarcongres van Raadslid.Nu komen de netwerken samen en wisselen in deelsessies ervaringen uit.
5. **Raads-Competentietool** is een instrument van Raadslid.Nu waarmee de vereniging met haar leden bijhoudt wat gewenst is aan profielementen en wat de actuele ontwikkelingen in het werk voor nieuwe eisen met zich meebrengen. Ook hiervoor kan de eerder genoemde 360 graden benadering gebruikt worden. Ook kan samenwerking met VNG Academie gezocht worden en met politieke partijen. Het al eerder genoemde **Raadslid.Nu adviescollege** kan met begeleiding en toezicht de ontwikkeling accommoderen.
6. **Raadfonds Aanzien van de Raad** wordt voorlopig voor drie jaar opgericht. Een fonds om een aantal van de genoemde activiteiten te bekostigen + onderzoek dat de komende jaren nodig is om de markt van toerusting en ondersteuning voor raden en raadsleden verder te monitoren en te ontwikkelen. Ook activiteiten van politieke partijen (lokaal en landelijk) komen voor financiering in aanmerking. BZK neemt voor de 50% de financiering voor haar rekening, 30% komt van gemeenten en 20%⁸ van raadsleden zelf.
Het fonds wordt beheerd door een adviesraad met inbreng van Raadslid.Nu, VvG, NGB en VNG en een onafhankelijk voorzitter. Het verenigingsbureau voert het feitelijk bewind.

⁸ Ook zelfwerkzaamheid kan in geld worden omgezet

Aanbevelingen

1. Organiseer een slotconferentie om de resultaten te presenteren aan de verschillende (gespreks-)partners.
2. Raadsleden en raden moeten vrij over budgetten kunnen beschikken om toerusting en ondersteuning te regelen. Uitgangspunt zijn aanspraken van raadsleden afzonderlijk en van een onafhankelijk budget voor gemeenteraden gekoppeld aan het aantal inwoners.
3. Raadslid.Nu moet ruimte bepleiten en ruimte krijgen om een actieve rol te spelen in het transparant en inzichtelijk maken van de markt van toerusting en ondersteuning van raadsleden.
4. Raadslid.Nu Academie inrichten en van instrumenten voorzien o.m. door het introduceren Raads-Advisor.
5. Raadslid.Nu stelt een adviescollege in om haar rol op het gebied van toerusting en ondersteuning te versterken.
6. Raadslid.Nu adviseert de minister, de VNG en de zusterverenigingen VvG en NGB een Raadsfonds voor het aanzien van gemeenteraden in te stellen.
7. Raadslid.Nu adviseert de minister van BZK om de werking van de Wet financiering politieke partijen te bezien en waar nodig bij te sturen.

Nawoord

Het is een interessante zoektocht geweest. Niet alleen de reeds betreden paden zijn verkend. Het gaat bij opleiding en toerusting van gemeenteraadsleden om een lastig te definiëren verantwoordelijkheid. Professionalisering en sturen op beroepsverenigingen is een begrijpelijke aanpak. Er schuilen echter twee gevaren in:

1. Democratie moet open blijven, het is voor alles 'lekenbestuur'.

2. Pas op voor verwaarlozing van politieke groeperingen.

Politiek is onlosmakelijk met bestaan van een dynamische democratie verbonden. In het maatschappelijk debat dreigt een sfeer te ontstaan dat partijpolitiek bijmaak heeft, die zelfs tot de sfeer van integriteitsregelingen dreigt door te dringen. Dat is onjuist en onwenselijk. Het aanzien van politieke ambten is rechtstreeks te koppelen aan het aanzien van politiek. Investeren in gezag van bestuursorganen, representatieve assemblees is belangrijk voor het behoud van de democratische rechtstaat op alle niveaus.

Vraagstukken van toerusting, ondersteuning en opleiding horen in dat kader thuis. Investeren is budget vrijmaken voor allerlei vormen van toerusting, ook voor politieke partijen. Raadsleden en raden moeten vrij over budgetten kunnen beschikken. In de komende jaren zal daarom nieuw budget vrijgemaakt moeten worden om die investeringen waar te kunnen maken. Dat is een zaak van staatsbelang, het gaat dus niet aan om dat uit het gemeentefonds te bekostigen ten koste van andere lokale voorzieningen. Dat mag ook niet afhankelijk worden gemaakt van politieke afwegingen lokaal. We moeten uitgaan van aanspraken van raadsleden afzonderlijk en van een onafhankelijk budget voor gemeenteraden gekoppeld aan het aantal inwoners.

Bijlagen

A. Geraadpleegde documenten

Lokale bestuurderskracht

Prof. Dr. Marcel Boogers, prof. Dr. Harrie Aardema (2013) in opdracht van BZK.

Haalbaarheidsonderzoek

Kennis(sen) bank Raadsleden, Dr. Kees Le Blansch (2013) in opdracht van BZK en Raadslid.Nu.

Samenspel om kwaliteit in het lokaal bestuur 2013 – 2018

Drs. Jean Eigeman, Eigeman-ID (2013/2014) in opdracht van het ministerie van BZK.

Vitale lokale democratie: richting en ruimte voor verandering

Kabinetsnota januari 2015.

Politiek meesterschap, vechten en verbinden volgens Mandela

Dr. Martin Hetebrij (2015, uitgeverij Mediawerf).

B. Geïnterviewde personen

Vereniging Nederlandse Gemeenten:

Kristel Lammers, programmamanager Lokaal Bestuur in beweging,
Geertrude Haasnoot, beleidsadviseur VNG,
Miriam Voets, hoofd VNG Academie.

Nederlands Genootschap van Burgemeester :

Ruud van Bennekom, directeur.

Vereniging van Griffiers:

Arjan Oudbier, voorzitter en griffier van Apeldoorn

Raadslid.Nu:

Mark de Boer, voorzitter en raadslid in Molenwaard,
Ruud Niewold, bestuurslid en raadslid te Woerden,
Henk Bouwmans, directeur.

Ministerie van BZK:

Arie Jan Vos,
Madeleine Michiels van Kessenich,
Annejet Plet.

Raadsleden lokale partijen:

Monica Velù, Leidschendam-Voorburg,
Marieke Wirtzel, West Maas en Waal,
Ellen Berkers, Asten-Someren.

Vertegenwoordigers van CU, PvdA, VPPG en CDA, zowel uit partijbureaus, bestuurdersverenigingen als het landelijk bestuur zelf.