

Aanzien of afzien?

Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap

dr. A. Cachet
N.C.M. Verkaik MSc

Rapport in opdracht van Raadslid.Nu, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
Den Haag, 12 januari 2015

Aanzien of afzien?

Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap anno 2014

Den Haag, 19 december 2014
Dr. A. Cachet
N.C.M. Verkaik MSc

Inhoudsopgave

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding essay.....	5
1.2 Ontwikkeling essay.....	5
1.3 Leeswijzer.....	5
2 Essay	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Elementen van aanzien.....	9
2.3 Raadsleden aan het woord.....	14
2.4 Hoe nu verder? Een blik op het aanzien in de toekomst.....	17
3. Aanbevelingen	19
4. Slotparagraaf	21
5. Literatuurlijst	22
5. Bijlagen	23
5.1 Enquête: aanzien van de gemeenteraad.....	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding essay

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden - Raadslid.Nu (hierna Raadslid.Nu) wil bijdragen aan het versterken van de positie van het raadslid individueel en de gemeenteraad als geheel. Een belangrijk element daarbij is het verbeteren van het aanzien van het raadslidmaatschap. Raadslid.Nu is daarom in 2014 gestart met het project *aanzien van de gemeenteraad* waaronder het schrijven van een essay. Oorspronkelijk was het de bedoeling om in het essay onderscheid te maken tussen het aanzien van het raadslid individueel en dat van de gemeenteraad als geheel. Omdat al snel bleek dat het aanzien van de raad en dat van het individuele raadslid onlosmakelijk verbonden zijn, is daar van afgezien en spreken we in dit essay over het aanzien van het raadslidmaatschap.

Om het aanzien van het raadslidmaatschap te kunnen verbeteren, is het van belang om eerst te weten hoe het met dit aanzien gesteld is, hoe het zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft en welke elementen op het aanzien van invloed zijn. En niet onbelangrijk daarbij is hoe raadsleden zelf naar hun positie kijken. Via een verkennend onderzoek in de vorm van een essay wordt een poging gewaagd om het aanzien van het raadslidmaatschap op bovengenoemde punten te analyseren. Een analyse die uiteindelijk leidt tot concrete aanbevelingen om het aanzien waar mogelijk te verbeteren.

De auteurs zien het essay ook als een instrument om de discussie over het aanzien van de gemeenteraad en raadsleden te stimuleren. Het essay onderscheidt zich van een onderzoeksrapportage door het feit dat de auteurs niet alleen rapporteren, maar ook standpunten innemen over aspecten van het thema aanzien. Zij doen dat op basis van kennis van de wetenschappelijke literatuur en op basis van eigen ervaring. Maar niet elke stelling is keihard bewijsbaar. Soms gaat het om impressies en vermoedens, waarover discussie mogelijk is. En dat, het stimuleren van discussie en reflectie, is de belangrijkste functie van een essay als dit. Het essay is het beginpunt van een proces gericht op het versterken van het aanzien van het raadslidmaatschap en dus zeker niet het eindpunt.

1.2 Ontwikkeling essay

Raadslid.Nu heeft OBMC Consulting (hierna OBMC) verzocht het essay te ontwikkelen. In de periode van oktober tot en met december 2014 hebben dr. Lex Cachet¹ en Niek Verkaik MSc² uitvoering aan dit verzoek gegeven. De auteurs danken de directie en het bureau van Raadslid.Nu voor de mogelijkheid die hen geboden is dit essay te schrijven en voor de geboden ondersteuning.

Ten behoeve van het essay is nader literatuuronderzoek verricht en is een enquête uitgezet onder raadsleden. Via de enquête is getoetst hoe raadsleden het aanzien van het raadslidmaatschap beoordelen. Tegelijkertijd is van de gelegenheid gebruik gemaakt om mogelijke aanbevelingen om het aanzien te verbeteren op voorhand aan de doelgroep voor te leggen.

De vragenlijst is onder de leden van Raadslid.Nu (1830 raadsleden) uitgezet en is uiteindelijk door 297 raadsleden ingevuld. Dat betekent een respons van 16 procent. Uit een analyse van de kenmerken van de respondenten (leeftijd, opleiding, raadservaring, politieke kleur³ en gemeentegrootte⁴) blijkt dat zij een redelijk tot goede afspiegeling vormen van de totale raadsledenpopulatie.

¹ Dr. A. (Lex) Cachet (1946) is socioloog en was tot 2011 universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast was hij van 1982 tot 2006 lid van de gemeenteraad van Capelle aan den IJssel.

² N.C.M. (Niek) Verkaik MSc (1988) is bestuurskundige en consultant bij OBMC Consulting B.V. Naast zijn werk als consultant is Niek gemeenteraadslid in Hardinxveld-Giessendam.

³ Kiesraad: Verkiezingsuitslagen gemeenteraad 2014.

⁴ <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeld=3>

⁴ VNG Raadsledenonderzoek 2013: http://www.vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2013/raadsleden.pdf

1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat het essay '*Aanzien of Afzien?*'. Na een inleidend onderdeel met een beknopte schets van de historie en de huidige trends en ontwikkelingen rondom het aanzien (2.1) wordt in paragraaf 2.2 een overzicht van elementen gepresenteerd die voor een belangrijk deel het aanzien van het raadslidmaatschap vormgeven.

Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de resultaten van de enquête gepresenteerd en wordt de blik op het aanzien in de toekomst gericht (2.4). Deze blik op de toekomst wordt in hoofdstuk drie vertaald in concrete actiepunten, waarna wordt afgesloten met een slotparagraaf van de auteurs (hoofdstuk 4).

2 Essay

2.1 Inleiding

In deze inleidende paragraaf wordt het begrip 'aanzien van het raadslidmaatschap' verkend. Door het aanzien in een beknopt historisch perspectief te plaatsen en een aantal trends en ontwikkelingen te schetsen die van invloed zijn op de positie van raadsleden en gemeenteraden wordt gezocht naar elementen die bepalend zijn voor het aanzien. In de volgende paragraaf (2.2) wordt op basis van deze verkenning een vijftal elementen benoemd die voor een belangrijk deel het aanzien van het raadslidmaatschap bepalen. Deze elementen worden vervolgens nader uitgewerkt.

Het begrip aanzien zoals wij dat in dit essay hanteren, is niet scherp begrensd en afgebakend. Het is meer een bepaalde manier om naar de werkelijkheid te kijken. Herbert Blumer noemt dit ook wel een 'sensitizing concept', oftewel een attenderend en niet een scherp meetbaar begrip. Wij richten ons bij het begrip aanzien dus niet op de min of meer objectief meetbare kenmerken van het raadslidmaatschap maar juist op de wijze waarop relevante anderen (zoals medebestuurders en burgers) tegen raad en raadsleden aankijken en hen beoordelen.

Historisch perspectief

De formele positie van de gemeenteraad is de afgelopen decennia niet zo erg veranderd. Voor zover er al iets veranderde is dat zeker niet in het nadeel van de raad geweest. Zo kreeg de raad (samen met de burgemeester) meer bevoegdheden op het terrein van veiligheid (Prins, 2014). Daarnaast leiden de huidige decentralisaties in het sociaal domein tot meer bevoegdheden voor de raad op het gebied van zorg en ondersteuning. Ook de dualisering van het lokale bestuur in 2002 werd vooral gezien als een poging de positie van de gemeenteraad te versterken en te verduidelijken (Commissie Elzinga, 1999).

Dat laatste - verduidelijken - wijst er al op dat de positie van de raad in de praktijk niet probleemloos is en was. Hoewel de gemeenteraad, naast burgemeester en college van B en W, formeel het hoogste bestuursorgaan van de gemeente is en was, wordt dat niet door iedereen zo ervaren. Veel burgers menen dat de burgemeester 'de baas' van de gemeente is. En her en der kent de gemiddelde burger nog wel een wethouder. Maar raadsleden.....? De helft van de Nederlanders kent geen enkel raadslid bij naam. Van de mensen onder de 35 jaar kent maar liefst 60 procent geen enkel raadslid (onderzoek Ipsos Synovate in Algemeen Dagblad, 18 maart 2014).

Het aanzien van raadsleden is, vriendelijk gezegd, bescheiden te noemen. Natuurlijk zijn er wel uitzonderingen. Her en der springt een raadslid er positief uit omdat hij of zij heel nadrukkelijk zichtbaar is, actie voert of het college kritisch volgt. Maar raadsleden die aanzien ontleen aan hun eigen charisma blijven uitzonderingen.

Het is overigens maar de vraag of gemeenteraadsleden vroeger veel meer aanzien hadden dan nu. Vele decennia geleden leek dat misschien wel zo, maar dat had meer te maken met hun maatschappelijke positie in het algemeen - de elite regeerde - dan met het raadslidmaatschap zelf, toen veelal een erebaan. En daarmee raken we dan meteen aan een van de belangrijkste oorzaken van het dalend aanzien van de raad.

In de (post)moderne samenleving is gezag en aanzien steeds minder vanzelfsprekend. Ook de overheid en haar vertegenwoordigers moeten hun gezag verdienen. Het is niet meer of steeds minder een gegeven op basis van geloof, traditie of positie (De Swaan, 1979). Functionarissen hebben nu vooral gezag op basis van hun prestaties en niet zonder meer op basis van hun positie. De vraag is dus of de raad de afgelopen decennia in de gelegenheid is geweest dergelijk functioneel aanzien te verwerven of te versterken (Mannheim, 1967). Wij zijn geneigd die vraag vooralsnog negatief te beantwoorden.

Trends en ontwikkelingen

Onze veronderstelling is dat het aanzien van het raadslidmaatschap de afgelopen jaren is afgenomen. Dat heeft verschillende oorzaken die niet per definitie bij de raadsleden en/of gemeenteraden liggen. Zo is het raadslidmaatschap evenals andere publieke functies dus niet meer vanzelfsprekend gezaghebbend, maar moet gezag verdiend worden.

Verder heeft de nadruk en alertheid op integriteit, hoe wenselijk ook, geleid tot meer (media)aandacht voor schandalen en doet daarmee afbreuk aan het gezag van gemeenteraad en raadsleden. Ook het optreden van politieke crises en onrust leidt tot ontevredenheid onder inwoners en doet afbreuk aan het aanzien van de lokale politiek (Boogers, 2013b: pp. 30).

Daarnaast zijn raadsleden door de opkomst van nieuwe (social) media erg benaderbaar geworden. Ook zijn in sommige opzichten de verhoudingen binnen onze samenleving horizontaler en dus minder hiërarchisch geworden. Dat geldt zeker voor omgangsvormen (De Swaan, 1979). Het betekent overigens allermindst dat alle vormen van maatschappelijke ongelijkheid, bijvoorbeeld op het gebied van inkomen en onderwijs, verdwenen zijn. Maar het betekent wel dat bestuurders er minder moeite mee hebben om hun bestuurders en vertegenwoordigers direct aan te spreken en ter verantwoording te roepen. Dit kan positief uitpakken, een raadslid is immers volksvertegenwoordiger, maar ook negatief als een raadslid slachtoffer wordt van online beschimping of geweld maar vooral als blijkt dat hij of zij de problemen van burgers niet 'even' kan oplossen⁵.

En juist dat probleemoplossend vermogen van raadsleden is afgenomen. Onder andere door het complexer worden van wet- en regelgeving, regionalisering van gemeentelijke taken en bezuinigingen op ondersteuning en opleiding van de gemeenteraad. Dat laatste staat overigens in schril contrast met het professioneler worden van het college en de ambtelijke organisatie.

Het raadswerk is in de loop der jaren complexer en omvangrijker geworden. Dat leidt tot hogere opleidingseisen, maar ook tot minder bereidheid om deze nevenfunctie aan te gaan. De tijdsinvestering is namelijk fors en nauwelijks nog te combineren met baan, gezin en het onderhouden van een sociaal netwerk. In de volgende paragraaf worden de bovengenoemde ontwikkelingen rondom het aanzien van het raadslidmaatschap nader uitgewerkt.

⁵ Het ministerie van BZK heeft het Programma Veilige Publieke Taak (VPT) ingericht om het aantal voorvallen van agressie en geweld tegen publieke en politieke ambtsdragers terug te dringen.

2.2 Elementen van aanzien

Vatten we de trends en ontwikkelingen (2.1) samen dan wordt het aanzien van het raadslidmaatschap gevormd door een aantal belangrijke elementen die ook met elkaar samenhangen⁶:

1. Kwaliteit van raadsleden/gemeenteraden
2. Benaderbaarheid van raadsleden/gemeenteraden
3. Probleemoplossend vermogen van raadsleden/gemeenteraden
4. Integriteit van raadsleden/gemeenteraden
5. Politiek-bestuurlijke (on)rust in gemeenteraden

In deze paragraaf wordt per element aangegeven wat wij eronder verstaan. Daarbij wordt een aantal elementen verder onderverdeeld. Op deze manier worden de verschillende aspecten die van invloed (kunnen) zijn op het aanzien van het raadslidmaatschap belicht.

1. Kwaliteit

De kwaliteit van raadsleden en gemeenteraden is waarschijnlijk het meest bepalend voor het aanzien van het raadslidmaatschap. De kwaliteit wordt voor een deel bepaald door persoonlijke kwaliteiten (eigenschappen en competenties) zoals het opleidingsniveau, het al dan niet bezitten van communicatievaardigheden en het hebben van natuurlijk gezag en raadservaring.

Het is aan de politieke partijen om raadsleden te rekruteren die de juiste eigenschappen en competenties bezitten. Echter het rekruteringsvermogen, oftewel het warm maken van goede potentiële raadsleden voor het bekleden van de functie, is in hoge mate afhankelijk van de tijdsbesteding die met het raadslidmaatschap gepaard gaat en de ondersteuning die aan de functie geboden wordt. Daarnaast speelt natuurlijk het aanzien van de politiek in het algemeen een rol. De volgende onderdelen van het element kwaliteit worden nader verkend:

- Persoonlijke kwaliteiten
- Rekrutering
- Tijdsbesteding en ondersteuning

1.1 Persoonlijke kwaliteiten

Burgers vinden het niveau van raadsleden te laag. Dat kwam naar voren uit het radioprogramma Stand.nl dat met de stelling “het niveau van gemeenteraadsleden is te laag” de teneur onder haar luisteraars toetste. Maar liefst 84 procent van de bijna 700 reagerende luisteraars gaf aan het eens te zijn met de stelling en vindt het niveau van raadsleden dus te laag⁷. Dat duidt op het, in de ogen van luisteraars, ontbreken van de juiste eigenschappen en competenties ten aanzien van het raadslidmaatschap en dus op een kwaliteitsprobleem onder raadsleden.

Het kwaliteitsprobleem van de raad lijkt ook weerspiegeld te worden in het ‘Samenspel’ onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd (Eigeman, 2013). Een belangrijke conclusie in dat onderzoek is dat van alle ondervraagde groepen gemeentelijke actoren (gemeentesecretaris, griffier, burgemeester, enz.) wethouders en raadsleden het meest kwetsbaar zijn. Bij raadsleden gaat het volgens Eigeman dan om rolbewustzijn (waar ga ik als raadslid wel/niet over), communicatie en het vermogen om te besturen op hoofdlijnen (pp: 7). Daarnaast zijn de raadsleden het meest kritisch over zichzelf. Omgekeerd zijn de andere actoren, met nuances en geringe onderlinge verschillen het meest kritisch over het functioneren van de gemeenteraad en zijn leden (pp: 19-22).

Ten slotte staat de kwaliteit van de raad ook onder druk omdat veelal een duidelijke politiek visie van partijen ontbreekt, ondanks vuistdikke partijprogramma's. Veel partijen hebben moeite om in de huidige samenleving hun politieke ideologie te herijken, laat staan daar over te communiceren. Dat geldt voor veel partijen landelijk en het geldt voor de meeste partijen nog sterker op lokaal niveau. Wat is er specifiek sociaaldemocratisch aan stadsbeheer, liberaal aan ruimtelijke ordening of christendemocratisch aan veiligheidsbeleid?

⁶ Het is niet de intentie om tot een uitputtend overzicht van alle elementen te komen. Verder merken wij op dat deze min of meer objectieve elementen verder worden ingekleurd door een sterk toegenomen invloed van de massamedia en social media.
⁷ Radio 1: Stand.nl. 19 november 2014. *Het niveau van gemeenteraadsleden is te laag*: <http://www.radio1.nl/item/243576-Stand.nl:%20Het%20niveau%20van%20gemeenteraadsleden%20is%20te%20laag>.html.

Door het (veelal) ontbreken van een lokaal goed uitgewerkte en concrete politieke visie wordt het voor de raadsleden lastig kaders te stellen, een van de drie hoofdtaken van de gemeenteraad in het dualisme. Daarnaast zien inwoners weinig of geen verschil meer tussen de politieke partijen in hun gemeente⁸. Het feit dat er wat te kiezen moet zijn, is toch de essentie van democratie. Als dat niet langer het geval is dan dreigt de raad al snel te verworden tot de zoveelste lokale actor in plaats van de meest centrale.

1.2 Rekrutering: lagere drempels?

Aanzien staat ook onder druk omdat het raadslidmaatschap een minder exclusief en bijzonder karakter lijkt te krijgen. De drempel om raadslid te worden ligt lager nu de doorstroming veel groter is dan in het verleden en selectie en rekrutering vaak, noodgedwongen, minder streng. Schattingen van het aantal raadsleden dat na de verkiezingen van maart 2014 niet terugkeerde liepen vooraf uiteen van 30 tot 50%.⁹ Peter Otten (toen voorzitter van Raadslid.Nu) "is zeker dat het aantal raadsleden met twee of drie perioden ervaring snel afneemt". Uit onderzoek van Raadslid.Nu net na de verkiezingen bleek dat in de tien grootste gemeenten meer dan helft van de raadsleden nieuw waren gekozen¹⁰.

Gevestigde partijen moeten steeds vaker nieuwkomers rekruteren om, tussentijds of bij verkiezingen, opvallende plaatsen te 'vullen'. Nieuwe lokale partijen groeien vaak onverwacht snel met alle selectie en rekruteringsperikelen van dien. Lagere drempels hebben democratisch gezien waarde, maar maken het raadslidmaatschap ook gewoner, voor meer mensen toegankelijk en daarmee qua aanzien minder bijzonder. De toegang tot het raadslidmaatschap wordt in sommige gevallen ook vergemakkelijkt doordat de drempel om met voorkeursstemmen gekozen te worden verlaagd is (25% van de kiesdeler, mits een partij ten minste één keer de kiesdeler haalt). Het is moeilijk in te schatten in hoeverre dit gevolgen heeft voor het aanzien van het raadslidmaatschap. Zeker is wel dat de lagere drempel (vroeger was het 50%) het belang van partijen als selectiemechanisme geringer maakt. Dat heeft mogelijk gevolgen voor de kwaliteit en (dus) voor het aanzien van gekozen raadsleden.

Doorstroming en vernieuwing kunnen zeker ook positieve effecten hebben omdat ze nieuwe mensen en hun ideeën kansen geven. Echter te snelle doorstroming en soms minder strenge selectie kunnen ook tot kwaliteitsproblemen leiden wat niet bevorderlijk is voor het aanzien van raad en raadsleden. Boogers en Voerman (2006: pp. 3) constateerden jaren geleden al dat de kwaliteit van de vertegenwoordiging in het geding kon raken als gevolg van rekruteringsperikelen.

Uit een enquête van Nieuwsuur, begin 2014, onder raadsgriffiers blijkt dat een aanzienlijk aantal gemeenten moeite heeft om voldoende raadsleden te vinden¹¹. Dat leidt tot zorgen over de kwaliteit van raadsleden. Oud-burgemeester Mans zegt daarover in Nieuwsuur: "Als je een minder grote vijver hebt om uit te vissen, zal onvermijdelijk het niveau van de raadsleden verder zakken (...)". Volgens hem was dat niveau al niet zo hoog.

1.3 Tijdsbesteding en ondersteuning

De hoeveelheid tijd die het raadswerk in beslag neemt is van invloed op de rekrutering en daarmee op de kwaliteit van raadsleden. Het tijdsbeslag is ook van invloed op kwaliteit van raadswerk zelf. Te veel werk voor de tijd die beschikbaar is, leidt onverminderd tot minder kwaliteit.

Maar, er speelt meer. Het raadslidmaatschap is al lang niet mee het erebaantje dat het ooit was. Het gaat te ver om te zeggen dat het nu corvee is. Dat zou onrecht doen aan vele enthousiaste en gemotiveerde raadsleden. Maar het is momenteel wel een vorm van vrijwilligerswerk die zo veel tijd kost dat lang niet iedereen het zich kan permitteren. Uit het derde Nationale Raadsleden onderzoek bleek dat het gemiddelde raadslid in 2012 bijna 17 uur per week aan het raadslidmaatschap besteedde. Dat is 20 procent meer dan in 2009 (Daadkracht, 2012).

⁸ VNG Magazine. 10 november 2014. *Weinig verschillen tussen partijen*: <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/17025/weinig-verschillen-tussen-partijen>

⁹ Fiat Justitia. 28 oktober 2013. *Marginalisering van de gemeenteraad*: <http://www.fiatjustitia.nl/artikel/marginalisering-van-de-gemeenteraad>

¹⁰ Raadslid.Nu. 26 maart 2014. *Forse vernieuwing gemeenteraad*: <http://www.raadslid.nu/content/forse-vernieuwing-gemeenteraad>

¹¹ Binnenlands Bestuur. 5 januari 2014. *Werven raadsleden steeds lastiger*: <http://www.nu.nl/binnenland/3668138/werven-raadsleden-steeds-lastiger.html>

En ondanks de dualisering blijkt nog steeds het meeste werk (tweederde) bestuurlijk van aard (lees op het gemeentehuis) te zijn. Nog geen derde van de tijd wordt aan vertegenwoordiging besteed (Daadkracht, 2012). Overigens zijn raadsleden zelf niet ontevreden over werk en tijdsbeslag. Toch zal voor menigeen het grote tijdsbeslag en het als eindeloos ervaren vergaderen een negatieve uitstraling van het raadslidmaatschap tot gevolg hebben. Pragmatische aspecten worden voor het aanzien dan belangrijker dan symbolische en principiële als democratie en volksvertegenwoordiging.

De tijdsbesteding voor raadsleden kan overigens worden verlaagd dan wel de kwaliteit van het raadswerk kan worden verhoogd als raadsleden en gemeenteraden meer ondersteuning krijgen. Helaas heeft een periode van bezuinigingen in veel gemeenteraden juist geleid tot het snijden in de eigen ondersteuning. Een kleinere griffie, minder of geen fractieondersteuning, een lager opleidingsbudget, en minder onderzoeksbudget voor de rekenkamercommissies. “De dualistische raadstijger maakt zich met al deze maatregelen tandeloos” merken Frank Rozenberg, voormalig raadslid en secretaris Raadslid.Nu, en Paul van Ruitenbeek, griffier van Alphen a/d Rijn en bestuurslid van de Vereniging van Griffiers op (Binnenlands Bestuur, 2013)¹². Zij waarschuwen voor de symboolpolitiek die schuil gaat achter al deze maatregelen die ten koste gaat van de slagkracht van de gemeenteraad.

2. Benaderbaarheid

Het tweede element dat van invloed is op het aanzien van het raadslidmaatschap is de benaderbaarheid van raadsleden en gemeenteraden. Het lokaal bestuur staat dicht bij de burger (VNG, 2007). Dat is zowel de kracht als de zwakte van het lokale bestuur. Het is het bestuur dat voor de burger goed bereikbaar is. In ieder geval beter bereikbaar dan de wat abstracte provincie en het ver verwijderde landsbestuur. Maar nabijheid betekent ook dat het lokale bestuur als geen ander wordt afgerekend op prestaties. Sterker nog, burgers zullen als ze iets van hun gemeente willen snel in de gaten krijgen wie hen wel en niet kan bedienen.

2.1 Social media: de voor- en nadelen

De sociale afstand tussen burgers en raadsleden is recent ook verkleind door de opkomst van sociale media, naast de bestaande traditionele media zoals (internet)kranten, en radio- en tv-omroepen. Raadsleden die tot voor kort vaak min of meer onbereikbare autoriteiten leken, zijn nu letterlijk onder handbereik. Democratisch heeft dat zeker voordelen. Burgers kunnen 'hun' vertegenwoordigers beter bereiken en raadsleden kunnen beter volgen wat in de lokale samenleving leeft en speelt.

Maar het leidt natuurlijk ook tot een verdere normalisering van het raadslidmaatschap. Van afstandelijke autoriteit is steeds minder sprake. Een duidelijke aanwijzing daarvoor is dat (ook) raadsleden meer dan vroeger last hebben van agressie door burgers, als ze niet 'leveren' wat gevraagd, zo niet geëist wordt. Een derde van de raadsleden is in 2013 geconfronteerd met agressie en geweld. In Amsterdam en Rotterdam ligt dat cijfer nog aanzienlijk hoger¹³.

3. Probleemoplossend vermogen

Het probleemoplossend vermogen van raadsleden individueel en de gemeenteraad als geheel is van invloed op het aanzien van het raadslidmaatschap. Dit element wordt nader verkend door in te gaan op de algemene stand van zaken rondom het probleemoplossend vermogen van raden (3.1) en de gevolgen van toegenomen afhankelijkheid van andere partijen om problemen op te lossen (3.2). Bij dat laatste denken we aan een grotere afhankelijkheid van inwoners bij het oplossen van maatschappelijke problemen (participatiemaatschappij), maar ook het toenemende aantal regionale samenwerkingsverbanden. Overigens wordt het probleemoplossend vermogen van raad / raadsleden ook beïnvloed door elementen als tijdsbesteding en ondersteuning die we eerder behandelden (1.3).

3.1 Algemeen

In het algemeen geldt dat het probleemoplossend vermogen van de overheid - ook de lokale - onder druk staat. Problemen zijn lastig(er), al is het maar omdat de meer simpele problemen al lang opgelost

¹² Binnenlands Bestuur, 6 december 2013. *Raad gaat over eigen budget*: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/ingezonden/raad-gaat-over-eigen-budget.9199865.lynkx>

¹³ Het CCV. *Veilige publieke taak*: <http://www.raadsledenveiligheid.nl/raadsleden-en-veiligheid/veilige-publieke-taak>

zijn. De zogenaamde 'wicked problems' blijven over. Wat daarbij ook meespeelt is het feit dat burgers mondiger zijn geworden en dat hun vaak ambivalente houding jegens hun overheid het voor diezelfde overheid niet gemakkelijker maakt om iets te bereiken (Boutellier, 2002). In termen van resultaat scoort de overheid dan ook vaak zwak. Met alle gevolgen van dien, ook voor het aanzien.

Als het gaat om het probleemoplossend vermogen van de raad constateerde Ringeling (Derksen en Korsten, 1989; p. 121) al een kwart eeuw geleden "dat de positie van de gemeenteraad in de besluitvorming niet zo groot is als de wet ons doet vermoeden". Als redenen daarvoor noemt hij onder meer dat de raad (te) laat in de besluitvorming wordt betrokken, over onvolledige informatie beschikt en wordt overladen met informatie en stukken. Toen dus ook al.

Toch zegt in een recent onderzoek van Raadslid.Nu (2014) maar liefst tweederde van de raadsleden dat de gemeenteraad het meest invloedrijke bestuursorgaan van de gemeente is. Hun zelfbeeld lijkt te verschillen van het beeld dat externe deskundigen hebben.

3.2 Toegenomen afhankelijkheden

Binnen het gemeentelijke systeem lijken feitelijke macht en invloed steeds meer verschoven van parttime raadsleden naar fulltime bestuurders en van generalistische politiek-bestuurlijke amateurs naar specialistische professionals. Anders gezegd. Feitelijk heeft de raad macht en invloed afgestaan aan het college van B&W en het college aan het ambtelijk apparaat.

Achterliggende oorzaken zijn de complexiteit van hedendaagse problemen, de snelle toename en ingewikkeldheid van regelgeving en de afhankelijkheid van allerlei andere vormen van bestuur. Voor het aanzien van de raad en haar leden is de relatieve onmacht en de grote afhankelijkheid van de raad van andere actoren niet gunstig. Burgers zullen de raad vaak passeren als ze zoeken naar oplossingen voor hun problemen. Een extreem voorbeeld daarvan levert de bestuurscultuur van een gemeente als Edam-Volendam (Cachet, e.a., 2001). Burgers die hun zin niet krijgen, doen daar vaak rechtstreeks en in de informele sfeer zaken met wethouders. Gemeenteraad en ambtelijk apparaat worden gepasseerd. Uniek is het patroon overigens niet. Ook in andere kleinere gemeenten doet het zich soms voor.

Wat positie en aanzien van de raad er ook niet makkelijker op maakt is dat veel problemen niet meer door de raad alleen opgelost kunnen worden. Op veel terreinen is de lokale overheid steeds afhankelijker geworden van andere partners binnen de gemeente. Het integrale veiligheidsbeleid en binnenkort grote delen van de zorg zijn daar voorbeelden van. Maar de gemeente is ook meer en meer afhankelijk van partijen op andere bestuursniveaus (multi level governance). Ook hier zijn veiligheid en zorg voorbeelden, maar ook vaak ook onderwijs, sociale zaken en voorzieningen als de bibliotheek en het zwembad. Gemeenten kunnen al deze zaken niet langer alleen oppakken.

Dergelijke vormen van regionale samenwerking maken het, los van andere zakelijke en bestuurlijke voordelen, voor raadsleden (nog) moeilijker om invloed uit te oefenen. Hoewel bijna 70% van de raadsleden de noodzaak van samenwerking onderkent, ziet een even groot deel van de raadsleden het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen als een bedreiging voor de lokale democratie (Raadslid.Nu, 2014). Daarmee komt het aanzien van de raad weer verder onder druk te staan. Waar gaat de raad nog over? Ook het democratisch gehalte van de wijze waarop veel gemeentelijke taken worden aangestuurd en uitgevoerd laat te wensen over. Recent wordt dat meer en meer onderkend in het kader van de lopende decentralisatieoperatie in het sociaal domein, maar het probleem is van veel oudere datum (Boogers, 2013a). Ook binnen Raadslid.Nu leeft het besef dat hier een serieus probleem ligt¹⁴.

4. Integriteit

Dat raadsleden gewone mensen zijn, wordt ook steeds vaker onderstreept door integriteitsproblemen. De laatste jaren heeft zich ook op lokaal niveau een aanzienlijk aantal problemen voorgedaan.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het Format Verbonden Partijen dat OBMC in 2014 in opdracht van Raadslid.Nu heeft ontwikkeld: <http://www.raadslid.nu/content/adviezen-tips-en-een-format-voor-grip-van-de-raad-op-verbonden-partijen>

Zo hebben in 2013 zes raadsleden op moeten stappen vanwege (schijn van) belangenverstremgeling¹⁵. Hoewel allerminst vast staat dat het aantal gevallen hoger is dan in het verleden, is de aandacht voor dergelijke problemen 'sinds Dales' exponentieel toegenomen en daarmee ook hun negatieve invloed op het aanzien van raadsleden en bestuurders.

Daarnaast werken integriteitskwesties rond bestuurders vaak generaliserend door op het aanzien van de gemeenteraad. En dat terwijl de meeste gemeenteraden uiterst serieus omgaan met integriteit en ook regelmatig hun verantwoordelijkheid pakken op het moment dat bestuurders hun boekje te buiten gaan.

Ten slotte merken we op dat het begrip integriteit steeds verder lijkt te worden opgerekt en onhandig gedrag, zoals dronken worden in de kroeg, een jointje roken in de coffeeshop of zoenen op straat gezien wordt als niet integer. Dat terwijl het volstrekt legale activiteiten zijn waarbij ook nog eens geen sprake is van (de schijn van) belangenverstremgeling. De eisen die op deze manier aan het raadslidmaatschap gesteld worden, maken het bekleden van de raadsfunctie niet aantrekkelijker.

De opkomst van sociale media, waarin berichtgeving over persoonlijke en professionele activiteiten meer door elkaar heen lopen en zich als een olievlek kunnen verspreiden, speelt daarin uiteraard ook een rol. Een eens begane misstap heeft online vaak een eeuwig blijvend karakter met alle gevolgen van dien.

5. Politiek-bestuurlijke (on)rust

Het vijfde en laatste element dat van invloed is op het aanzien van het raadslidmaatschap is de aanwezigheid van politiek-bestuurlijk onrust in een gemeente. Snelle politieke wisselingen en politieke crises doen het aanzien van de raad ook geen goed. Burgers hebben een hekel aan 'politiek gedoe', zoals wethouderscrises (Boogers, 2013b: pp. 30-31). Ook een extreme mate van politieke versnippering leidt tot ontevredenheid bij burgers. Met name als het gaat om de responsiviteit van hun gemeentebestuur (Boogers, 2013b: pp. 29).

6. Conclusie

Na de nadere uitwerking van de vijf elementen die vorm geven aan het aanzien van het raadslidmaatschap is de conclusie dat het aanzien op zijn zachtst gezegd onder druk staat. De maatschappijbeelden en wetenschappelijke inzichten liegen er niet om. De vraag of het raadslidmaatschap gekenmerkt wordt door aanzien of afzien valt in dat licht te bezien.

In de volgende paragraaf (2.3) worden raadsleden zelf aan het woord gelaten over het aanzien. Hoe is het volgens hen met het aanzien van het raadslidmaatschap gesteld?

¹⁵ Raadslid.nu. 26 februari 2014: *Integriteitsonderzoek naar raadsleden en bestuurders wildwest*: <http://www.raadslid.nu/content/integriteitsonderzoek-naar-raadsleden-en-bestuurders-wildwest>.

2.3 Raadsleden aan het woord

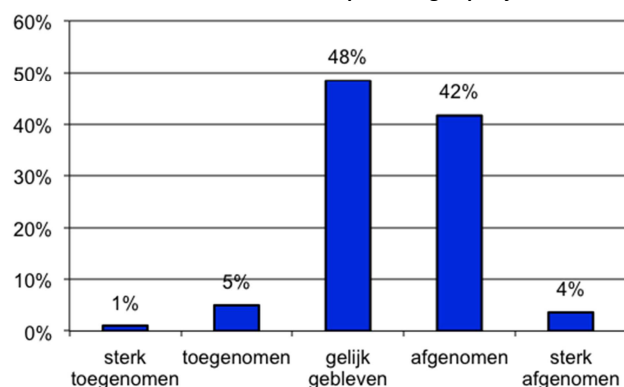
Bijna 300 raadsleden hebben een serie vragen beantwoord over het aanzien van het raadslidmaatschap. Daarbij is een aantal vragen gericht op het aanzien in het algemeen en is daarnaast per element aan de raadsleden gevraagd naar de stand van zaken. In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten beschreven. Het totale onderzoeksrapport is opgenomen in de bijlage (5.1)¹⁶.

1. Algemeen

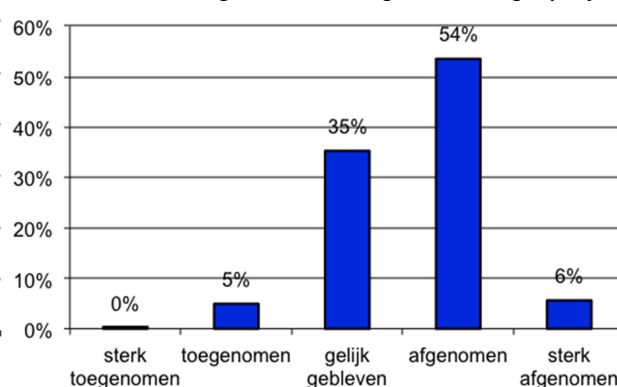
We hebben de raadsleden gevraagd of het aanzien van het raadslidmaatschap de afgelopen jaren is afgenomen. Daarbij geeft 46 procent van de ondervraagden aan dat het aanzien (sterk) is afgenomen. 48 procent stelt dat het aanzien de afgelopen jaren ongewijzigd is gebleven.

Vragen we door naar het aanzien van de gemeenteraad als geheel zien we een negatiever beeld. Maar liefst 60 procent van de raadsleden geeft aan dat het aanzien van de raad (sterk) is afgenomen. 35 procent vindt dat het aanzien van de gemeenteraad de afgelopen jaren gelijk is gebleven.

Het aanzien van het raadslidmaatschap in de afgelopen jaren



Het aanzien van de gemeenteraad als geheel in de afgelopen jaren



De raadsleden geven het aanzien van de eigen gemeenteraad gemiddeld een 6,3 (schaal van 1 tot en met 10). Daarbij geven de meeste raadsleden het rapportcijfer 7 (modus = 37%) of 6 (30%).

Ook de vijf elementen van het aanzien van het raadslidmaatschap die in paragraaf 2.2 zijn gedefinieerd, zijn aan de raadsleden voorgelegd. Ruim 50 procent van de raadsleden vindt dat de elementen kwaliteit, benaderbaarheid en probleemoplossend vermogen van raadsleden het aanzien van de gemeenteraad in belangrijke mate bepalen. Als het gaat om de elementen integriteit van raadsleden en de politiek-bestuurlijke (on)rust in de gemeenteraad vindt 45 procent dit bepalend voor het aanzien. Ten slotte geven de raadsleden aan dat landelijke zaken, zoals verharding van de maatschappij, bezuinigingen en het aanzien van de landelijke politiek, bepalend zijn voor het aanzien van de raad.

2. Kwaliteit

Kwaliteit van raadsleden is een breed begrip. In de vorige paragraaf hebben we kwaliteit uitgesplitst in drie onderdelen: persoonlijke kwaliteiten, rekrutering en tijdsbesteding en ondersteuning. Deze onderdelen zijn ook aan de raadsleden voorgelegd.

Aan de raadsleden is gevraagd wat bepalend is voor de kwaliteit van een raadslid. Een overgrote meerderheid van 81 procent vindt het bezitten van communicatievaardigheden in belangrijke mate bepalend voor de kwaliteit. Ook het hebben van voldoende tijd (63%) en de geboden ondersteuning (54%) door griffie, (steun)fractie en politieke partij vinden raadsleden bepalend voor de kwaliteit van een raadslid. Opleidingsniveau (38%), het bezitten van raadservaring (37%) en natuurlijk gezag (30%) worden geacht minder bepalend te zijn voor de kwaliteit. Opvallend is dat slechts zes procent van de respondenten de hoogte van raadsvergoeding bepalend vindt voor de kwaliteit.

¹⁶ De indeling van het onderzoeksrapport volgt globaal de indeling naar elementen in het Essay: aanzien in het algemeen en de elementen: kwaliteit, benaderbaarheid, probleemoplossend vermogen, integriteit en politiek-bestuurlijke (on)rust.

Wat zij wel bepalend vinden is het vermogen van een raadslid om als volksvertegenwoordiger te opereren: problemen van inwoners (her)kennen, onder woorden kunnen brengen en vervolgens vertalen naar oplossingen en beleidswijzigingen.

Als het gaat om rekrutering geeft 40 procent van de raadsleden aan dat het (zeer) moeilijk is om voldoende geschikte kandidaten te vinden. Dit percentage kan zowel negatief als positief worden uitgelegd. Immers 60 procent ervaart geen problemen. Toch wordt ook duidelijk dat de rekrutering van raadsleden, zoals ook in paragraaf 2.2 werd aangegeven, in ieder geval niet vanzelf gaat. Wat betreft de ondersteuning van de gemeenteraad zijn de raadsleden redelijk tevreden. Slechts dertig procent geeft aan dat de raad onvoldoende ondersteund wordt.

Ten slotte geven de raadsleden de kwaliteit hun collega's een gemiddeld rapportcijfer van een 6,5. Daarbij geven de meeste raadsleden het rapportcijfer 7 (modus = 45%) of 6 (29%). Vijftien procent geeft collega raadsleden een onvoldoende, maar zelden minder dan een vijf.

Het overwegend positieve beeld komt ook naar voren als we vragen of raadsleden weten waar de raad wel of niet over gaat (rolbewustheid volgens Eigeman). 51 procent geeft aan dat de collega's goed weten waar de raad over gaat. Maar ook een aanzienlijke groep (bijna een derde) weet het niet zo zeker en een minderheid van 18 procent is uitgesproken negatief over de collega raadsleden.

3. Benaderbaarheid

Over de benaderbaarheid van collega raadsleden zijn de respondenten tevreden. Zij geven de benaderbaarheid gemiddeld een zeven. Een op de drie geeft zelfs het cijfer 8 of hoger.

Minder positief zijn raadsleden over de invloed van nieuwe media op het aanzien van raadsleden. 35 procent is het (zeer) oneens met de stelling dat het aanzien van raadsleden is verbeterd dankzij een betere benaderbaarheid via o.a. social media en e-mail. Het merendeel (40% = neutraal) lijkt wat onzeker over de rol van nieuwe media. Die onzekerheid is minder ten aanzien van de traditionele media zoals (internet)kranten en radio- en tv-omroepen. Bijna 40 procent van de respondenten vindt dat de traditionele media een (zeer) negatieve invloed hebben op het aanzien van de gemeenteraad.

Een ander minpunt dat vanuit de respondenten naar voren komt is dat 29 procent aangeeft wel eens geconfronteerd te zijn met vormen van agressie (verbaal, fysiek, internet). Een duidelijke keerzijde van een goede benaderbaarheid van raadsleden.

4. Probleemoplossend vermogen

Over het probleemoplossend vermogen, oftewel de macht en invloed van de raad zijn de respondenten behoorlijk verdeeld. De helft van de raadsleden meent dat de raad inderdaad het meest invloedrijke gemeentelijke bestuursorgaan is. Maar 30% is het ook (zeer) oneens met dat idee en 20% weet het niet echt (neutraal).

En hoewel een meerderheid (56%) erkent dat de invloed van de raad afneemt door afhankelijkheden van andere organisaties en inwoners is er ook hier een aanzienlijke minderheid die het niet als een probleem ziet. Eensgezinder over verlies van macht en invloed is men waar het gaat om complexe wet- en regelgeving en regionalisering. Meer dan 70% onderschrijft het verlies en dat spoort ook met de uitkomsten van eerder onderzoek van Raadslid.Nu (2014). Toch is men uiteindelijk over de invloed van de raad als geheel op het gemeentelijk beleid niet echt negatief (gemiddeld een 6.5). Daarnaast ziet 70 procent van de raadsleden kansen om de invloed van de raad te vergroten door betere ondersteuning, bijvoorbeeld via de griffie, de rekenkamer en opleiding en training.

5. Integriteit

De raadsleden lijken uitgesproken positief over het ontbreken van integriteitproblemen. Slechts iets meer dan 20 procent van de respondenten ziet de raad geconfronteerd met dergelijke problemen. Het overall cijfer voor integriteit van de raad is dan ook hoog (gemiddeld 7,3). Ruim 70 procent vindt dat er in de eigen gemeenteraad (ruim) voldoende aandacht is voor het thema integriteit.

6. Politiek-bestuurlijke (on)rust

Het overwegend positieve beeld blijft overeind als we naar politieke versplintering vragen. Zij die een probleem zien (37%) in het aantal politieke fracties in de eigen gemeenteraad en zij die dat niet zien (45%), houden elkaar redelijk in evenwicht. Ook de verhouding tussen coalitie en oppositie wordt niet echt als een groot probleem gezien. Nog geen derde deel (31%) ziet een scherpe tegenstelling. Dit neemt niet weg dat het in de gemeenten waar de tegenstelling tussen coalitie en oppositie scherp is, het politiek zeer onrustig kan zijn.

7. Conclusie

Raadsleden zien de afgelopen jaren een duidelijk afname van het aanzien van het raadslidmaatschap en de gemeenteraad als geheel. Dit betekent overigens niet dat zij ontevreden zijn over hun collega's in de eigen gemeenteraad. Het aanzien van de eigen raad krijgt het rapportcijfer 6,3. Berekenen we het totaal gemiddelde van alle rapportcijfers voor de elementen die van invloed op het aanzien zouden moeten zijn dan komen we zelfs uit op een 6,8 (zie onderstaande tabel).

Aanzien	Gemiddeld
Als ik het aanzien van mijn raad een rapportcijfer mag geven dan geef ik	6,3
Elementen	
Als ik de kwaliteit van mijn collega raadsleden een rapportcijfer mag geven dan geef ik	6,5
Als ik de benaderbaarheid van mijn collega raadsleden een rapportcijfer mag geven dan geef ik	7,0
Als ik de invloed van mijn raad op het gemeentelijk beleid een rapportcijfer mag geven dan geef ik	6,5
Als ik de integriteit van mijn raad een rapportcijfer mag geven dan geef ik	7,3
Totaal elementen	6,8
Totaal gemiddelde	6,7

De vraag die zich aandient is of externe of andere factoren dan de gedefinieerde elementen (kwaliteit, benaderbaarheid, integriteit, enz.) bepalend zijn voor het aanzien van het raadslidmaatschap. De antwoorden op open vragen in ons onderzoek duiden er echter niet op dat we wezenlijke factoren over het hoofd gezien zouden hebben.

Wel concluderen we dat het beeld dat vanuit ons onderzoek onder raadsleden naar voren komt een stuk positiever is dan het beeld dat uit allerlei andere bronnen naar voren is gekomen (2.2). Een duidelijk voorbeeld daarvan is dat raadsleden de kwaliteit van hun collega's beoordelen met een 6,5 terwijl 84 procent van de luisteraars van een radioprogramma aangeeft het niveau van raadsleden te laag te vinden. Zelfs als het negatieve beeld van de bellers ietwat overdreven is, bijvoorbeeld als gevolg van selectief belgedrag, dan nog is de discrepantie met het 'zelfbeeld' van de raadsleden opmerkelijk. Ook in onze eigen waarneming zijn burgers lang niet zo positief over raadsleden als raadsleden over zichzelf.

Het is lastig om het verschil in maatschappijbeelden en raadsbeelden te duiden. Het is mogelijk dat sprake is van een vertekende respons, sociaal wenselijke antwoorden of onderlinge solidariteit van raadsleden onderling ten opzichte van de 'buitenwereld'. Wij achten het alles afwegend zeer wel mogelijk dat het voor direct betrokkenen toch lastig is om (al) te kritisch te zijn over eigen positie en die van naaste collegae in de raad.

In de volgende paragraaf (2.4) gaan we op zoek naar een toekomststrategie voor het verbeteren van het aanzien van het raadslidmaatschap. De abstracte strategie wordt geconcretiseerd en vertaald in duidelijke aanbevelingen die zijn opgenomen in hoofdstuk drie.

2.4 Hoe nu verder? Een blik op het aanzien in de toekomst

Al met al menen wij dat het aanzien van het raadslidmaatschap er de afgelopen decennia niet op vooruit is gegaan. Zowel de raadsleden zelf (2.3) als diverse andere bronnen (2.2) bevestigen dat ook. Alle reden dus om naar de toekomst te kijken en de vraag te stellen: hoe kan het aanzien van het raadslidmaatschap worden verbeterd?

Samen sterker

Raadslid.Nu is niet de enige partij die zich met deze vraag bezighoudt. Het verschijnen van dit essay sluit aan op de inzet van minister Plasterk (BZK) om het aanzien van politieke ambtsdragers in het algemeen te versterken. In een brief aan Raadslid.Nu heeft hij ook laten weten daarbij onder andere te willen kijken naar het beeld dat in algemene zin bestaat van de politicus en de invloed van de media daarop¹⁷. De minister wil daarnaast ook ondersteuning bieden bij het verhogen van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Inmiddels is in dit kader in opdracht van het ministerie van BZK een netwerkverkenning genaamd 'Wie volgt?' van start gegaan¹⁸.

Het mag duidelijk zijn dat het verbeteren van het aanzien van het raadslidmaatschap een klus is die alleen gezamenlijk met andere stakeholders kan worden opgepakt. Meer en meer beseffen we dat ons staatsbestel gebaat is bij een goed werkende lokale democratie, waarbij het samenspel tussen gemeentelijke bestuursorganen (raad, college, burgemeester, maar ook gemeentesecretaris en griffier) van wezenlijk belang is. Mooi zijn dan ook initiatieven als 'de brief van Vught' waarin alle relevante beroepsverenigingen gezamenlijk en in samenwerking met het ministerie van BZK optrekken voor een sterker en vernieuwd lokaal bestuur¹⁹. Hetzelfde geldt voor initiatieven als het project Gemeenteraad van de Toekomst waarbij is nagedacht over de lokale democratie van de toekomst en oplossingen aan gemeenteraden worden geboden²⁰.

En het is het waard. Anders dan Van Reybrouck (2013) zijn wij namelijk van mening dat het systeem van een gekozen volksvertegenwoordiging, ook lokaal, de moeite van het behouden en dus van het verbeteren waard is. Wij vinden net zoals het motto van Raadslid.Nu dat de raad er toe doet. Maar er moet dan wel wat gebeuren.

Aanzien versus imago

Daarbij gaan we uit van de idee dat aanzien meer is dan louter imago. Beeldvorming op zich speelt ongetwijfeld een belangrijke rol in de huidige mediacratie (Elchardus, 2002). De link tussen het aanzien van politici en de rol van de media wordt niet voor niks ook door minister Plasterk gelegd. Daarnaast gaf bijna 40 procent van de raadsleden zelf aan dat de traditionele media een (zeer) negatieve invloed hebben op het aanzien van de gemeenteraad. En ook uit de open enquêtevraag 'wat moet er volgens u vooral gebeuren om het aanzien te verbeteren?' volgt dat meerdere raadsleden pleiten voor meer en betere objectieve media²¹. Gezien de recente berichtgeving over nieuwe ontslagrondes bij regionale kranten lijkt de roep van de raadsleden nog prangender²².

Echter wij veronderstellen dat het aanzien van de raad veelal, en zeker op de wat langere termijn, ook een meer zakelijke inhoud zal hebben. Dat wil zeggen dat we ons richten op de direct door raadsleden en gemeenteraden beïnvloedbare zaken in plaats van bijvoorbeeld op de media als externe indirecte factor.

Aanzien wordt mede bepaald door de wijze waarop raadsleden hun rol(len) invullen en waarmaken. En zeer in het bijzonder door die aspecten van hun rol die voor een breed publiek het meest zichtbaar zijn, zoals hun vermogen om problemen van burgers te agenderen en mee te helpen oplossen.

¹⁷ Brief Plasterk, januari 2014. *Herziening van de rechtspositie van politieke ambtsdragers bij decentrale overheden*: http://www.Raadslid.Nu/sites/www.Raadslid.Nu/files/redactie/01162013_bzk_brief_minister_plasterk_herziening_van_de_rechtspositie_van_politieke_ambtsdragers_bij_de_decentrale_overheden.pdf

¹⁸ Wie volgt? <http://www.wievolgt.nu>

¹⁹ Brief van Vught, september 2014: [http://www.Raadslid.Nu/content/"brief-van-vught"-aanzet-tot-een-vernieuwd-lokaal-bestuur](http://www.Raadslid.Nu/content/)

²⁰ Gemeenteraad van de Toekomst: <http://gemeenteraadvandetoeekomst.nl>

²¹ We gaan hier niet in op de vraag hoe een dergelijke wens zich verhoudt tot het beginsel van de vrije pers in een democratie. Dat zou een essay op zich waard zijn.

²² NRC, 10 december 2014. *Honderden banen weg bij regionale kranten*: <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/12/10/honderden-banen-weg-bij-regionale-kranten/>

Of het vervullen van de ombudsfunctie voor burgers die in de problemen raken met hun gemeente. Het zijn die zaken waar raadsleden vandaag nog mee aan de slag kunnen.

Conclusie

Het aanzien van raad en raadsleden kan in de toekomst versterkt worden door enerzijds duidelijk(er) te maken wat ze wel en niet kunnen realiseren, wat er in redelijkheid van ze verwacht kan worden en wat niet. Een kwestie van goed en verstandig communiceren. Beter communiceren met de burger is, in vele vormen, het instrument dat door raadsleden het meest genoemd wordt om het aanzien van de raad te verbeteren.

Anderzijds valt winst te boeken door de positie van de raad te versterken en raadsleden zo in staat te stellen hun werk (nog) beter te doen. De meer instrumentele en responsieve of vertegenwoordigende kanten van het raadslidmaatschap. We werken beide aspecten concreet uit in het volgende hoofdstuk met aanbevelingen.

3. Aanbevelingen

Het uitzetten van een enquête onder raadsleden over het aanzien van het raadslidmaatschap is benut om twaalf aanbevelingen onder de doelgroep te toetsen. Het zijn aanbevelingen waarmee volgens ons het raadslidmaatschap aantrekkelijker kan worden en mogelijk het aanzien kan worden verbeterd. De raadsleden is gevraagd om de aanbevelingen een rapportcijfer te geven in een schaal van een tot en met tien. De uitkomsten zijn verwerkt in onderstaande tabel (van hoog naar laag rapportcijfer).

Aanbeveling	Gemiddeld
Korter en effectiever vergaderen	7,3
Betere ondersteuning van de raad in relatie tot regionale samenwerking	7,2
Betere communicatie over wat de raad doet en wat zijn bevoegdheden zijn	7,0
Vergroten trainings- en opleidingsmogelijkheden voor raadsleden	6,7
Betere ondersteuning van de raad door het versterken van de griffie	6,7
Bedreiging van raadsleden tegengaan en bespreekbaar maken	6,7
Het thema integriteit periodiek met de gemeenteraad bespreken	6,5
Hogere raadsvergoedingen	6,4
Versterken van de rekenkamerfunctie ter ondersteuning van de gemeenteraad	6,4
Introductie van regeling voor onbetaald urenverlof voor werknemers in bedrijfsleven die raadslid worden (gelijk aan regeling voor ambtenaren)	6,3
Beschikbaar stellen van informatie over het stemgedrag van raadsleden	6,1
Periodiek overleg tussen de gemeenteraad en lokale en regionale media	6,0

Opvallend is dat alle twaalf aanbevelingen wel enige steun krijgen. Positieve uitschieters zijn korter en effectiever vergaderen, betere ondersteuning van de raad in regionale samenwerking en betere communicatie over dat de raad doet en wat zijn bevoegdheden zijn. Deze aanbevelingen scoren een zeven of hoger.

Wat verder opvalt is dat het verhogen van de raadsvergoeding als aanbeveling redelijk scoort (6,4) terwijl eerder werd verondersteld dat de hoogte van de raadsvergoeding een nihil effect heeft op de kwaliteit en daarmee het aanzien van het raadslid. Ten slotte lijkt het aangaan van het gesprek met de media als aanbeveling niet door de raadsleden te worden omarmd. Dat terwijl de media toch een invloedrijke rol wordt toegedicht in het aanzien van het raadslidmaatschap.

Naast de door ons getoetste aanbevelingen ter verbetering van het aanzien van het raadslidmaatschap zijn nog enkele aanvullende aanbevelingen in kaart te brengen. Deze zijn weer ingedeeld volgens de elementen die het aanzien vormen.

Kwaliteit

- **Ondersteuning:** er moet meer geïnvesteerd worden in ondersteuning, vorming en (bij)scholing van gemeenteraden en raadsleden. Griffies moeten daartoe versterkt worden en meer budget krijgen. Ook politieke partijen moeten meer dan nu hun verantwoordelijkheid nemen
- **Ondersteuning:** een zeer groot deel van de raadsleden geeft aan waarde te hechten aan betere communicatie op vele vlakken. Door de griffie te versterken op het gebied van communicatie houdt de gemeenteraad zelf en op onafhankelijke wijze het initiatief richting betere communicatie
- **Visie:** de drie decentralisaties (3D's) breiden het werkkterrein van de gemeente enorm uit. Als de raad er in slaagt daar een visie op te ontwikkelen en sturend of op zijn minst controlerend en bijsturend meer greep op te krijgen dan zal dat tot een (veel) hoger aanzien leiden
- **Visie:** de raad en raadsleden kunnen aanzien verwerven door zelf proactief te zijn. Ook kunnen zij, ingegeven door politieke ideologie(en) en in samenspraak met burgers, een visie ontwikkelen op waar het met hun gemeente naar toe moet. Politieke verschillen moeten daarbij tot uitdrukking komen en zelfs inzet van debat zijn. Ook los van coalitiepolitiek. Ondersteuning (!) door ambtenaren is zeer wenselijk, zolang maar geen sprake is van ambtelijke sturing of bestuurlijke leiding. De raad moet hier het initiatief weer naar zich toe trekken, zoals ook de bedoeling is in het dualistische stelsel. Debatten over een (uiteindelijk zo breed mogelijk gedeelde) politieke visie op de gemeente, geleid door en vanuit de raad, kunnen de raad op de kaart zetten en input leveren voor de langere termijn, uitvoeringsprogramma's, verkiezingsprogramma's etcetera

- **Raadsvergoeding:** Met name in de kleinere gemeenten is de raadsvergoeding ter compensatie van de tijdsbesteding relatief laag. Ondanks dat de overgrote meerderheid van de raadsleden sterk vanuit intrinsieke motivatie actief is, moet de discussie over een passende vergoeding wel gevoerd worden. Raadslid.Nu heeft zich eerder al met succes ingezet voor het gelijktrekken van de onkostenvergoeding voor raadsleden in grote en kleinere gemeenten. Het naar elkaar toegroeien van de reguliere vergoeding ligt net zo goed voor de hand. Ook in kleinere gemeenten komen belangrijke dossiers zoals veiligheid, zorg en wonen langs de raad. En de tijdsbesteding is er dan ook niet minder om. Willen we de aantrekkingskracht van het raadslidmaatschap verbeteren dan moet de discussie over een passende vergoeding (en ondersteuning) van raadsleden gevoerd worden. Een discussie die nu wat angstvallig vermeden lijkt te worden.

Probleemoplossend vermogen

- **Problemen oplossen:** het aanzien van de raad is er mee gediend als burgers altijd met hun wensen, klachten, opmerkingen door de raad bediend worden. Ook indien het formeel bestuur (college) of ambtelijk werk betreft. Tussen raad enerzijds en bestuur en ambtelijk apparaat anderzijds moeten daarover goede afspraken worden gemaakt in het kader van rolzuiverheid. Het meest wezenlijk is dat de burger niet (meer) door de raad kan en mag worden afgescheept met de boodschap dat de raad daar niet over gaat. Burgers hebben geen boodschap aan de interne taakverdeling binnen de gemeente, zelfs niet de dualistische
- **Communicatie:** goede voorlichting en goede communicatie over wat de burger wel en niet van de raad kan verwachten en waarom. Het managen van verwachtingen kan verdere aantasting van het aanzien van de raad voorkomen. Wees duidelijk en in een zo vroeg mogelijk stadium over wat burgers wel en *niet* van de raad kunnen verwachten

Integriteit

- **Integriteitschendingen** in velerlei vorm zijn uitermate schadelijk voor het aanzien. En niet alleen in de gemeente(n) waar ze zich voordoen. Volledig te vermijden zullen ze nooit zijn. Politieke partijen kunnen de kans op incidenten wel kleiner maken door een nog zorgvuldiger screening vooraf van raadsleden. Als zich desondanks toch affaires voordoen moet snel en drastisch worden ingegrepen. Het belang van (het aanzien van) de raad moet dan zwaarder wegen dan het belang van het individuele raadslid.

Politiek-bestuurlijke (on)rust

- **Goed debat:** het aanzien van de raad is gebaat bij minder politieke ruzies, minder crises en fatsoenlijker en compacter discussies in raad en raadscommissies. Eindeloos herhalen van standpunten voor de bühne jaagt die bühne weg en dat geldt ook voor onbegrijpelijk onderling bekvechten. Zakelijker politiek debat dient het aanzien van de raad. Veel gevraagd, maar een poging waard in de huidige mediocratie waarin beeldvorming het aanzien grotendeels bepaalt
- **Rol parlement:** het aanzien van raad en raadsleden zou baat hebben bij een terughoudender opstelling van het parlement. Discussies, op hoge toon, over te hoge vergoedingen en te riant wachtgeld ondermijnen het aanzien van raad en raadsleden, ook al hebben ze in de regel eerder betrekking op bestuurders dan op politieke vertegenwoordigers. Voor veel buitenstaanders is dat verschil immers allerm minst scherp.

Ten slotte nog de aanbeveling een evaluatie uit te voeren naar de effecten van de dualisering. Na meer dan tien jaar is het toch echt tijd voor een maatgevende brede evaluatie. Zeer in het bijzonder naar de effecten voor raad, raadsleden en het aanzien van beide. Met enige spoed kunnen in 2018 de wijzigingen die volgen uit de evaluatie worden doorgevoerd. Na de commissie Leemhuis indertijd is er weinig meer systematisch geëvalueerd. In ieder geval zijn er wel aanwijzingen dat dualisering zeker niet alle doelen heeft gerealiseerd, zoals minder belasting raadsleden en meer tijd voor vertegenwoordiging.

4. Slotparagraaf

Tot slot

Het aanzien van het raadslidmaatschap lijkt op het eerste gezicht misschien een wat soft thema. Wij menen dat die indruk onjuist is. Het aanzien van de gemeenteraad en zijn leden is van groot belang voor het geaccepteerd worden van beslissingen op lokaal niveau. Des te meer aanzien raad en raadsleden genieten, des te groter de kans dat burgers besluiten accepteren. Ook als ze het daar zelf niet mee eens zijn. In een in veel opzichten versplinterde samenleving kan dergelijke acceptatie een groot goed zijn.

Aanzien is ook van groot belang omdat het een zichzelf versterkend (dan wel ondermijnend) mechanisme is. Een raad die hoog aanzien geniet zal minder moeite hebben om op niveau nieuwe raadsleden te werven dan een raad die dergelijk aanzien ontbeert. Een kwalitatief minder goede raad zal vervolgens nog meer aanzien verliezen en op die manier ontstaat al snel een negatieve, neerwaartse, spiraal.

Ten slotte zal het aanzien van de raad mede bepalen hoe sterk de feitelijke positie van de raad is ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen en ten opzichte van andere partners van de gemeente.

Aanzien is dus noch soft noch vrijblijvend. Vandaar het belang van dit essay, waar wij met veel genoegen aan gewerkt hebben. Wij hopen dat de discussie over 'Aanzien of afzien?' een bijdrage zal leveren aan het versterken van het aanzien van gemeenteraden en hun leden.

Dr. A. Cachet
N.C.M. Verkaik MSc

5. Literatuurlijst

- Boogers, Marcel. *Het Raadsel Van De Regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Enschede: Universiteit Twente 2013a.
- Boogers, Marcel. Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af? *Bestuurswetenschappen*, no. 4, 2013b.
- Boutellier, Hans. *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2002.
- Cachet, A. en H.H.F. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap. *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*. Rotterdam: CLD: 2001. Ook verschenen als bijlage bij het eindrapport van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (commissie Alders).
- Commissie Elzinga (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie). *Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: Min. BZK, 1999.
- Daadkracht voor de overheid. *Nationaal Raadsledenonderzoek 2012. Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: tweemeting*. Nijmegen: Daadkracht, 2012.
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red). *Lokaal bestuur in Nederland*. Alphen: Samsom HD Tjeenk Willink: 1989.
- Eigeman-ID. *Samenspel om kwaliteit in het lokaal bestuur 2013 – 2018 een verkenning met behulp van 360° feedback*. Eigemand-ID in opdracht van het ministerie van BZK, 2013.
- Elchardus, Mark. *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo Uitgeverij, 2002.
- Mannheim, Karl. *Man and society In an Age of Reconstruction*. Harvest Book, 1967.
- Prins, Ruth. *Safety First. How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven Publishing: 2014.
- Raadslid.Nu. *Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*. Raadslid.Nu: 13 januari 2014.
- Reybrouck, David van. *Tegen Verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij: 2013.
- Swaan, Bram de. *Uitgaansbeperking en uitgaansangst: over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*. *De Gids*, 1979.
- VNG. *De Eerste Overheid*. Den Haag: VNG, 2007.

5. Bijlagen

5.1 Enquête: aanzien van de gemeenteraad

© 2014 OBMC Consulting B.V.

Niets uit deze uitgave mag zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van OBMC Consulting B.V. verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, offset, fotokopie of microfilm of in enige digitale, elektronische, optische of andere vorm of (en dit geldt zonodig in aanvulling op het auteursrecht) het reproduceren ten behoeve van een onderneming, organisatie of instelling of voor eigen oefening, studie of gebruik welk(e) niet strikt privé van aard is of voor het overnemen in enig dag-, nieuws- of weekblad of tijdschrift (al of niet in digitale vorm of online) of in een TV-uitzending.

OBMC Consulting B.V. neemt geen enkele verantwoordelijkheid over de actualiteit, de juistheid, de volledigheid en/of de kwaliteit van de basisgegevens die aan deze rapportage ten grondslag hebben gelegen. Het is in principe niet mogelijk OBMC Consulting B.V. aansprakelijk te stellen voor materiële of morele schade die voortvloeit door het al dan niet gebruiken van de te beschikking gestelde informatie, meer bepaald door het gebruiken van verkeerde of onvolledige informatie, voor zover niet kan worden bewezen dat de auteur ervan met kwaad opzet handelde of zich aan grove nalatigheid schuldig maakte.