

Hard naar het college, zacht naar de samenleving



Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad

Julien van Ostaaijen

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University

April 2016



Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
1 De gemeenteraad als verbinder tussen lokale samenleving en dagelijks bestuur	4
De relatie met de samenleving onder druk.....	4
De relatie met het dagelijks bestuur onder druk	7
Wie is er verantwoordelijk voor het functioneren van de gemeenteraad	8
2 Verdieping van de klassieke rollen.....	12
Volksvertegenwoordigende rol	12
Kaderstellende rol	15
Controlerende rol	18
3 Hard naar het college, zacht naar de samenleving.....	22
Hard naar het college	22
Zacht naar de samenleving.....	23
Aanbevelingen.....	24
Samenvattend.....	26
Literatuur.....	28
Lijst met geïnterviewden	31
Bijlage: onderzoeksvragen	32

Inleiding

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente, aldus artikel 125 van de Grondwet. Maar wat betekent dat anno 2016? Is het voldoende als de raad zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken naar behoren uitoefent? En wat houdt dat dan in? Er wordt wel geopperd dat gemeenteraden achterblijven bij veranderingen die nu in het lokaal bestuur plaatsvinden, zoals de steeds mondiger wordende burger, de taakverzwaring op basis van verschillende decentralisaties en het mede daardoor toenemende aantal regionale samenwerkingsverbanden (o.a. Fraanje 2015; Rob 2015; WRR 2012). Als oplossingen worden er allerlei nieuwe rollen voor raad en raadslid voorgesteld. Zo zou het gemeenteraadslid onder meer 'visionair met een inhoudelijk verhaal' en 'verbinder van mensen rond maatschappelijke thema's' moeten zijn (Ministerie van BZK 2015a). In dit onderzoeksessay wordt een wat bescheidener doel gesteld. De gemeenteraad heeft een verbindende rol tussen de samenleving en het dagelijks bestuur van een gemeente. De vraag daarbij is op wat voor manier de gemeenteraad die rol kan waarmaken. En wat zijn belemmeringen om dat te doen? Om die vragen te beantwoorden, worden de klassieke rollen van raad en raadslid – die van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur – opnieuw gedefinieerd. Volgens sommige geïnterviewden zijn de rollen überhaupt nooit goed gedefinieerd. Een betere invulling daarvan zou kunnen helpen om ook de rol en positie van gemeenteraden beter te begrijpen. Met dit essay wordt daarvoor een eerste aanzet gedaan.^{1 2}

De conclusie luidt dat de gemeenteraad in het algemeen richting het college meer initiatief zou moeten nemen ('harder' opstellen), maar richting de samenleving juist meer ruimte voor initiatief zou moeten laten ('zachter' opstellen).³ Omdat in specifieke situaties echter verschillende rollen van belang kunnen zijn, is bewustwording welke rolopvattingen een specifieke gemeenteraad hanteert belangrijk. Een van de aanbevelingen is daarom om dat in kaart te brengen.

¹ Dit essay is gebaseerd op een onderzoek naar de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. De aanpak daarvan is te vinden in de bijlage.

² De auteur dankt Pieter Tops, Linze Schaap en Marcel Boogers voor hun commentaar en waardevolle aanvullingen op een eerste versie van dit essay.

³ Meer specifiek, zie hoofdstuk 3: Met 'hard naar het college' wordt een gemeenteraad bedoeld die initiatief neemt en het college een eigen agenda durft op te leggen, zelfbewust is en met die houding zaken aan het college overlaat, en de eigen zwakheden kent en daarvoor samenwerking zoekt. Met zacht naar de samenleving wordt bedoeld dat gemeenteraden en raadsliden zich actiever verbinden met de vele netwerken die de lokale samenleving kent en meer ruimte laten voor initiatieven uit en in die samenleving.

1 De gemeenteraad als verbinder tussen lokale samenleving en dagelijks bestuur

Als oorspronkelijke vraag bij het onderzoek dat aan dit essay ten grondslag ligt, werden de respondenten gevraagd wat de 'bestuurlijke verantwoordelijkheid' van de gemeenteraad is en wat het hoofdschap van de raad anno 2016 betekent (artikel 125 Grondwet, voor de onderzoeksvragen zie de bijlage). De zoektocht naar deze zaken leidde echter niet tot een duidelijk antwoord. De respondenten, en met name de griffiers, verwijzen bij het begrip 'bestuurlijke verantwoordelijkheid' enerzijds naar de verantwoordelijkheden die door de Gemeentewet aan de afzonderlijke bestuursorganen worden opgelegd. Anderzijds, en die opvatting bleek veel breder aanwezig, wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenteraad gezocht in de drie klassieke rollen, die van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur.

De gesprekken maakten echter duidelijk dat er een overkoepelende rol is. Een functie van de gemeenteraad die zijn klassieke rollen overstijgt of verbindt: In essentie vervult de gemeenteraad de rol van verbinder tussen samenleving en gemeentebestuur. Of hij zou deze althans moeten vervullen. Het is een positie die voortkomt uit de directe democratische legitimatie van de gemeenteraad in combinatie met zijn wettelijk bepaalde 'hoofdschap'. De gemeenteraad als enig direct gekozen lokaal orgaan zou een stevige voeling moeten hebben met wat er in de samenleving speelt en zou dat vervolgens moeten vertalen in het (dagelijks) bestuur en beleid van de gemeente (het college en daarmee ook de ambtelijke organisatie). Dat gaat uiteraard niet vanzelf. De rol van de gemeenteraad als verbindende schakel tussen de lokale samenleving en het dagelijks bestuur staat onder druk. Dat geldt zowel voor de relatie met de samenleving als die met het dagelijks bestuur.



De relatie met de samenleving onder druk

De rol van de gemeenteraad in en met de samenleving staat onder druk. Veel inwoners zien de gemeenteraad niet als een orgaan dat tussen de samenleving en het (dagelijks) gemeentebestuur instaat, laat staan dat hij een verbindende rol vervult. Veel inwoners maken binnen het begrip 'de gemeente' weinig onderscheid tussen de verschillende gemeentelijke organen en instanties. En als ze

dat wel doen, zien ze daar geen grote verschillen tussen. Dat lijkt misschien begrijpelijk, maar zou het niet moeten zijn. Van alle politieke, bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organen is de gemeenteraad het orgaan dat het meest door, bij gebrek aan betere term, 'gewone mensen' wordt gevormd. Het raadslidmaatschap is een deeltijdsfunctie en kost gemiddeld zestien uur per week (Beens e.a. 2015). Van de raadsleden mag dan ook verwacht worden dat ze met minstens één been buiten het politieke leven staan en daarmee (bij voorkeur) in het volle leven van de lokale gemeenschap. En dat is een behoorlijk verschil met de professionele politici in de landelijke volksvertegenwoordiging. Niet alleen zijn zij, een enkeling uitgezonderd, full time politici, de kans om ze in de winkel of sportvereniging tegen te komen, is klein. Toch slagen de lokale politici er in het algemeen niet in hun voordeel van nabijheid uit te buiten. In de ogen van veel inwoners zijn gemeenteraadsleden gewoon 'politici'. Niets meer en niets minder. En de mening over die beroepsgroep is niet al te best (Hendriks e.a. 2016; Den Ridder & Dekker 2015). Lokale politici slagen er niet in het negatieve beeld dat veel mensen over de politiek hebben substantieel bij te stellen.

Ook een blik op de opkomstcijfers laat zien dat de relatie tussen de gemeenteraad en de lokale samenleving onder druk staat. In 1986 kwam de opkomst nog boven de 70 procent, maar inmiddels schommelt deze rond de 54 procent. Als we een trendlijn door de wisselende cijfers van de afgelopen decennia trekken, dan daalt de opkomst iedere vier jaar gemiddeld bijna 1,5 procentpunt, een grotere daling dan bij de Tweede Kamerverkiezingen. Bovendien stemmen veel mensen bij lokale verkiezingen met een landelijk motief (Boogers & Van Ostaaijen 2011; Van Ostaaijen 2014a). Voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 gaf een ruime meerderheid van de ondervraagden aan landelijke motieven even zwaar als of zwaarder te laten wegen dan lokale motieven.⁴ Dat zou gemeenteraden tot enige bescheidenheid moeten dwingen of op zijn minst tot het besef dat er *na* de verkiezing op het terrein van de volksvertegenwoordiging nog een wereld te winnen is.

Ook de huidige vluchtelingen crisis laat zien dat de band tussen lokale samenleving en gemeenteraad niet vanzelfsprekend is. In veel gemeenten staat de gemeenteraad, in de ogen van veel inwoners, tegenover de samenleving in plaats van dat hij daar een spreekbuis voor is. De vluchtelingen crisis

⁴ In de ene enquête geeft 61 procent aan vooral op basis van landelijke motieven te stemmen of landelijke en lokale motieven even belangrijk te vinden (Boogers & Salome 2014: 14-15). In de andere enquête geeft 59 procent aan vooral de plannen en het beleid van deze partij voor Nederland (en niet de gemeente) mee te wegen in de keuze voor een partij of de plannen voor gemeente en Nederland even zwaar te tellen (I&O Research 2014).

maakt nog meer duidelijk. Ondanks de directe verkiezing van de gemeenteraad is de raad niet het enige lokale bestuursorgaan dat zich tot de lokale samenleving probeert te verhouden en daar ook deels zijn gezag aan ontleent (zie ook Karsten & Jansen 2013; Van Ostaaijen 2014b). De indirect democratisch gelegitimeerde wethouders zijn over het algemeen, door hun wethouderschap, zichtbaarder in de samenleving dan raadsleden. Maar wellicht enigszins paradoxaal is het juist de bestuurder met de minste electorale legitimatie die er het beste in lijkt te slagen om namens de samenleving op te treden en/of daar bekendheid en draagvlak te verwerven. Zo is ook bij de vluchtelingencrisis te zien dat de burgemeester, als zelfstandig bestuursorgaan en niet zozeer als voorzitter van de raad, in het debat een belangrijke en gezichtsbepalende rol speelt. Op zijn minst wordt zijn rol op die manier gezien (o.a. Elsevier 2016). Dat is overigens niet nieuw. Ook bij (eerdere) rampen speelde de burgemeester een dergelijke rol. Dat mag ook van hem verwacht worden, net als van de wethouders verwacht mag worden dat zij zich niet afzijdig van de samenleving opstellen. Het toont echter tegelijkertijd aan dat in de praktijk de gemeenteraad niet het alleenrecht op de vertegenwoordiging of legitimatie van de lokale samenleving kan claimen.

De hiervoor beschreven ontwikkeling verhoudt zich enigszins paradoxaal tot de doelstellingen van het dualisme. Ruim zes jaar na de invoering daarvan constateerde Elzinga echter al dat de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden nog steeds moeizaam uit de verf kwam.

“De analyse was dat ... de lokale politiek de verbinding met de lokale samenleving onvoldoende vorm en inhoud gaf. De dualisering beoogde deze verbinding te herstellen door te stimuleren dat niet alleen intern, maar ook extern de politiek-bestuurlijke luiken worden opengegooid. Politieke partijen, fracties en bestuurders moeten nieuwe vormen van contact en zeggenschap van burgers stimuleren, mede om zichzelf van een nieuwe, meer legitieme positie te voorzien. Daarbij werd vooral geappelleerd aan de volksvertegenwoordigende functie van de raadsleden. Dit tweede hoofddoel van de dualisering heeft - hoezeer daarmee ook is geëxperimenteerd - nog weinig vruchten afgeworpen” (Elzinga 2008a).

Het lijkt er niet op dat raadsleden dit intussen wel is gelukt. Integendeel, er wordt de laatste jaren een volgende ontwikkeling benadrukt die de rol van de raad als spreekbuis van de samenleving verder onder druk zet. En dat is dat burgers niet altijd meer wachten op politieke besluitvorming, maar zelf actief worden om maatschappelijke kwesties op te pakken. Deze praktijken, onder meer benoemd met termen als ‘participatiesamenleving’, ‘actief burgerschap’ en ‘doe-democratie’ (zie onder meer: Van de Wijdeven 2012; WRR 2012; Rob 2012; RMO 2013), zouden vergaande gevolgen hebben voor de positie van de gemeenteraad.

“Onder invloed van de doe-democratie is er ... sprake van depolitisering van de gemeentepolitiek ... Het initiatief verplaatst voor een groot deel naar (geprofessionaliseerde) burgers; de dagelijkse verhouding tussen burgers en overheid wordt los en informeel, en het politieke systeem speelt alleen nog een rol op de achtergrond” (Tonkens e.a. 2015: 102).

Als de gemeenteraad alleen nog een rol heeft om achteraf te accorderen wat inwoners (eventueel met behulp van wethouders en ambtenaren) zelf regelen, dan is de meerwaarde van de raad in de ogen van veel raadsleden beperkt. Het enige wat een gemeenteraad dan kan doen, is dwarsliggen of ingrijpen als het misgaat. Verder moet de raad vooral op afstand blijven van de inhoud van deze initiatieven (Van Oosterhout e.a. 2014: 25). Dat is niet echt een rol waar een gemiddeld raadslid van droomt.

De relatie met het dagelijks bestuur onder druk

De wens van de commissie Elzinga dat de gemeenteraad zich minder in het gemeentehuis zou ophouden en de band met de samenleving zou versterken, is nog niet uitgekomen. Integendeel, de rol van de raad als medebestuurder lijkt onverminderd groot. In tegenstelling tot de gewenste ontwikkeling dat raadsleden meer volksvertegenwoordigers zouden worden, houden raadsleden zichzelf gevangen in het gemeentehuis en voeren daar over het algemeen een “tijdverslindende Papierkrieg” met het college (Elzinga 2008b; zie ook Commissie Aarts 2008).

Echter, als het gaat om de vraag wie in het (dagelijks) bestuur van de gemeente de overhand heeft, zal de gemeenteraad het altijd afleggen tegen het college. Veel medebewindstaken zijn immers direct aan het college opgedragen. Het college heeft een stevige rol in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering en de keuzes die in die processen worden gemaakt. Ook kent het college een omvangrijke en deskundige ambtelijke ondersteuning, in tegenstelling tot de raad die het met enkele medewerkers en de griffie moet doen. En tenslotte worden er “regelmatig vraagtekens gezet bij de kwaliteit van raadsleden” (Schaap 2015: 61-63).

Dit leidt tot de conclusie dat de gemeenteraad wellicht in theorie het hoogste orgaan is, maar dat de macht in de praktijk bij het college ligt (Schaap 2015: 61; Hanemaayer e.a. 2008). Veel raadsleden (h)erkennen dat. In een overzicht bleek dat 31 procent van de door Raadslid.Nu geportretteerde raadsleden de raad niet als hoogste orgaan zag. “Je hebt altijd te maken met mensen die een gigantische informatievoorsprong op jou hebben. Ambtenaren en wethouders zijn dagelijks bezig met hun beleid, terwijl jij als raadslid in de avonduren naast je werk aan de slag moet”, aldus een van

de geïnterviewde raadsleden (Raadslid.Nu 2016b). Wie (gemeente)bestuur zegt, zegt college, aldus Schaap (2015: 63). En ook in de externe zichtbaarheid blijkt er voor de gemeenteraad nog wel het nodige te verbeteren (Beunders e.a. 2015: 5).

Raadsleden halen hun energie vooral uit de volksvertegenwoordigende taken en het opkomen voor burgers (en niet zozeer uit de bestuurlijke taken in het gemeentehuis) (Overheid in Nederland 2015: 7). Ook zouden ze graag korter en effectiever vergaderen (Cachet & Verkaik 2015: 19). Het is dan wrang te constateren dat het ze niet lukt in voldoende mate los te komen van door anderen ontwikkelde bestuurlijke processen en procedures, waardoor juist het tegendeel wordt bereikt.

Wie is er verantwoordelijk voor het functioneren van de gemeenteraad

In het verleden is al meermalen gesteld dat de macht van de gemeenteraad erodeert ten gunste van de samenleving en het college (o.a. Tops & Zouridis 2002: 41-42). Hoewel de meeste van dergelijke analyses breed worden gedeeld, ook door gemeenteraadsleden zelf, heeft het nog niet tot een grote trendbreuk geleid. Onderstaand citaat, inmiddels meer dan twintig jaar oud, heeft nog weinig aan actualiteitswaarde verloren:

“Voor de vorm klaagt men dat de vergaderingen te lang duren, maar in de praktijk wordt er niets ondernomen tegen de vaak chronische overschrijding van de afgesproken eindtijd. Ten aanzien van de kwaliteit van de stukken geldt iets soortgelijks; ze zouden beknopt en duidelijk moeten zijn, maar in werkelijkheid legt men zich neer bij de naar chaos neigende compleetheid” (Tops 1994: 96-97).

Hoe kan het dat er voor wat betreft de grootste problemen van het gemiddeld raadslid – teveel vergaderen, teveel papier – nog zo weinig verbeterd lijkt te zijn? Hoewel er in de meeste gemeenten buiten het gemeentehuis volop geëxperimenteerd wordt (Ministerie van BZK 2015b) blijft de manier van werken van gemeenteraden opvallend constant. Met de komst van griffiers zijn pogingen ondernomen om anders te vergaderen of de burger dichterbij de vergaderzaal te krijgen, maar raadsleden zijn daardoor niet opvallend vaker buiten het gemeentehuis te vinden (Beens e.a. 2015). Integendeel, veel van deze vernieuwing vindt intern plaats. Raadsleden geven zelf aan te betreuren dat ze zoveel tijd in het gemeentehuis doorbrengen, maar ook dat heeft niet tot grote verandering geleid. De vraag is dan ook of raadsleden het eigenlijk wel echt willen. Veel van hen weten min of meer waar ze aan beginnen en leggen zich daarbij neer. In de evaluatie van het dualisme wordt gesteld dat de vergadercircuits die de agenda van raadsleden domineren en de

volksvertegenwoordigende rol onder druk zetten echt geen oncontroleerbare processen zijn, maar dat raadsleden dit zelf laten gebeuren (Hanemaayer e.a. 2008: 86). Andere raadsleden kiezen er zelfs voor:

“Mensen die beginnen, of actief blijven in het raadswerk, beschouwen de bestaande situatie als vanzelfsprekend en willen daar maar weinig aan veranderen. Hooguit willen ze iets comfortabeler (met betere ondersteuning of een betere vergoeding) min of meer hetzelfde blijven doen. Mensen die zich best zouden willen inzetten voor de lokale gemeenschap, maar daarbij niet willen meegaan in het klassieke patroon en de daarbij horende tijdsbesteding, worden hierdoor in feite ‘afgeschrikt’” (Castenmiller 2012: 42).

Wat de raad hierbij wellicht parten speelt, is dat er – in tegenstelling tot bijvoorbeeld het college en de ambtelijke organisatie – nergens een duidelijke verantwoordelijkheid is belegd voor het functioneren van de gemeenteraad als geheel. Als het klopt dat het grootste deel van de raad niet erg veranderingsgezind is, van wie moet (het initiatief tot) verandering dan komen? In het onderzoek vroegen we respondenten – raadsleden, griffiers en burgemeesters – wie verantwoordelijk is voor het functioneren van de gemeenteraad als geheel. De burgemeester (en/of gemeentesecretaris) voelt meestal een grote verantwoordelijkheid voor het functioneren van het college. Anders is er nog het ‘collegiaal bestuur’ waardoor de eenheid van het college in grote lijnen wordt gewaarborgd. Bij de ambtelijke organisatie is het de gemeentesecretaris die de lijnen uitzet. Maar wie voelt zich verantwoordelijk voor het functioneren van *de* gemeenteraad en wie neemt het voortouw bij veranderingen en innovatie daarvoor? Voor zover we daarop al antwoorden kregen, zat er geen algemene lijn in, maar werden afwisselend de volgende personen en instanties genoemd:

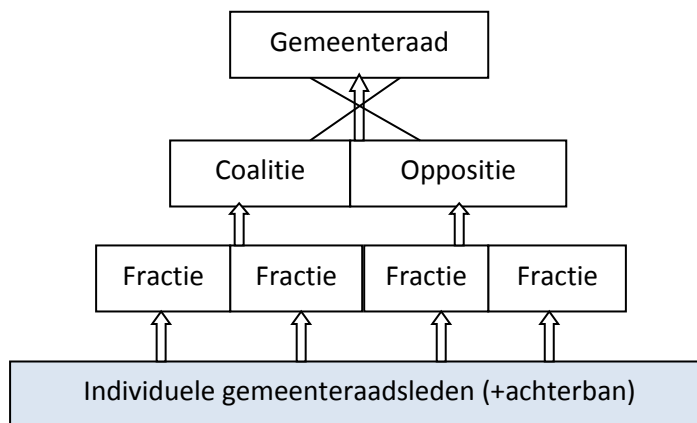
- De gemeenteraad zelf
- Het presidium / agendacommissie
- De fractievoorzitters
- De burgemeester
- De griffie(r)⁵

Dat niet als vanzelfsprekend één duidelijk persoon of duidelijke instantie als verantwoordelijk wordt gezien of zich over het algemeen zo voelt, is niet onlogisch. De gemeenteraad is immers een politiek orgaan dat deels zijn bestaansrecht ontleent aan verdeeldheid. Als het echter gaat om het

⁵ Opvallend was dat de vicevoorzitters niet werden genoemd voor het vervullen van een dergelijke rol, ook niet in de gesprekken met de vicevoorzitters zelf.

positioneren van *de* gemeenteraad als geheel ten opzichte van bijvoorbeeld de samenleving of het college, kan dat wel een probleem zijn. De verantwoordelijkheid voor de gemeenteraad als geheel wordt echter maar door weinig raadsleden gevoeld, zelfs niet door de vicevoorzitters (zie voetnoot 5). Als we kijken vanuit het perspectief van individuele raadsleden dan ligt hun loyaliteit eerst bij de fractie en vervolgens bij de coalitie of oppositie. Zelden lijkt het dat niveau te overstijgen.

Figuur 1: Waar ligt de loyaliteit van individuele gemeenteraadsleden?



Dat de loyaliteit van raadsleden meestal niet verder gaat dan achterban, fractie en coalitie/oppositie is te begrijpen. In de coalitie gaat het in de woorden van een van de griffiers om het ‘meebelevan van bestuurlijke verantwoordelijkheid’. Het gaat dan over het algemeen om vrij brave raadsleden die het de coalitie niet te lastig willen maken. De raadsleden in de oppositie hebben een vrijere rol. Maar ook hun belang is het over het algemeen niet om de gemeenteraad als geheel goed te positioneren of te vertegenwoordigen. Het gebeurt slechts in uitzonderlijke gevallen dat de gemeenteraad gezamenlijk en eensgezind een vuist maakt. Meestal gaat het dan om vergaande vormen van slecht bestuur. Dan wordt een gezamenlijk standpunt vanuit de raad bijvoorbeeld gevolgd door een raadsenquête. Positievare voorbeelden zijn dat enkele raden experimenteren met raadsbrede programma’s. Naast of in de plaats van een collegeprogramma is er een raadsbreed programma met prioriteiten waar (vrijwel) de hele gemeenteraad achter staat. Ook dat is een manier om de raad als eenheid meer te profileren en voor het voetlicht te brengen. Het feit dat beide zaken nog weinig voorkomen – of in de praktijk niet zoveel betekenis hebben – bevestigt dat verdeeldheid een kerneigenschap van de gemeenteraad is, één die niet zo gemakkelijk te doorbreken is.

Bovendien zit er een spanning tussen enerzijds een politieke gemeenteraad waarin het uitvergroten van verschil centraal staat en anderzijds een gemeenteraad waarin vooral de eenheid benadrukt wordt. Het eerste wordt ondersteund door onderzoek waaruit blijkt dat inwoners herkenbaarheid

wensen. Dat vereist dat een (deel van de) gemeenteraad zich duidelijk (politiek) uitspreekt over lokale thema's (Boogers & Van Ostaaijen 2011). Daarbij past ook een gemeenteraad die wethouders stevig controleert en niet schroomt deze weg te sturen. Het tweede gaat echter veel meer om een gemeenteraad die eensgezind is en zich meer op de achtergrond houdt en als hij zich profileert, dat toch vooral in gezamenlijkheid doet. Dat sluit dan weer aan op onderzoek dat laat zien dat inwoners vooral niet gediend zijn van politieke spelletjes (Hendriks e.a. 2016; Den Ridder & Dekker 2015). Het is aan de raad zelf om te bepalen welke positie hij in deze ogenschijnlijke tegenstelling kiest. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan.

2 Verdieping van de klassieke rollen

De verbindende rol van de gemeenteraad is geen nieuwe rol die toegevoegd moet worden aan de drie bestaande klassieke rollen, die van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Het is een overkoepelende rol die in de drie klassieke rollen opnieuw tot uiting moet komen. Het feit dat menig volksvertegenwoordiger deze drie rollen ‘als een mantra’ weet op te dreunen (Fraanje 2015) betekent nog niet dat men altijd weet wat ermee wordt bedoeld. Dat leidt ertoe dat ze de discussie over de rol van de gemeenteraad eerder verwarren dan verduidelijken (Van Dam 2015: 86-87). Met een meer schematisch overzicht hoe de rollen er in de praktijk uit kunnen zien, is duidelijker aan te geven wat de gewenste richting is om de rol van de gemeenteraad als verbinder tussen samenleving en gemeentebestuur nieuwe betekenis te geven.

Volksvertegenwoordigende rol

De volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad en het raadslid is even vanzelfsprekend als dat het voor discussie zorgt wat het in de praktijk betekent. Waar de ene auteur zegt dat een raadslid vooral de rol van ombudsman moet vervullen (Fraanje 2015: 14) zegt een ander dat ombudswerk overbodig is (In 't Veld 2013: 2-3) en/of dat de raad vooral over de grote lijnen moet gaan.

Belangrijk bij de invulling van deze rol is het om te beseffen dat het gemeenteraadslidmaatschap veel vrijheid biedt. Er zijn weinig formele verplichtingen. Dat maakt dat raadsleden hun rol van volksvertegenwoordiger over het algemeen naar eigen inzicht kunnen invullen. Het is goed onderscheid te maken in de manieren waarop raadsleden – en daarmee de gemeenteraad als geheel – zich opstellen ten opzichte van de samenleving. Onderstaande rollen (tabel 1) zijn ideaaltypen. In de praktijk zijn mengvormen mogelijk.

Tabel 1: *Ideaaltypische posities van raadsleden ten opzichte van de samenleving*
(gebaseerd op Tops & Zouridis 2002)

Rol	Bestuurder	Ombudsman	Verbinder
Opvatting volksvertegen- woordigende rol raadslid	Door het volk gekozen en daarmee voor vier jaar een mandaat als volksvertegenwoordiger	Openstaan en benaderbaar voor inwoners	Actief de samenleving en inwoners opzoeken
Gevolgen voor de rol van de raad mochten alle raadsleden deze rol hebben	Gemeenteraad bestuurt op hoofdlijnen en beperkt/kanaliseert de inbreng samenleving via politieke partijen en het bestuurlijke proces	Gemeenteraad confronteert college met wensen en gevoelens van (een deel van) de samenleving en reageert op individuele noden	Gemeenteraad agendeert wat er in de samenleving speelt en heeft zo ook initiërende (en niet alleen reagerende) rol ten opzichte van het college

Bestuurder

Al snel na invoering van het dualisme bleek dat de primaire focus van de raad en het raadslid het gemeentehuis bleef (Berenschot 2004: 155). Gemeenteraadsleden blijken zich maar moeilijk los te kunnen weken van de ijzeren routine van de gemeentelijke *planning en control* cyclus die een voorspelbare maar aanzienlijke stroom papieren of digitale informatie van met name college naar raad stuurt. Dat een gemiddeld raadslid dan ook 65 procent van zijn tijd aan bestuurlijke activiteiten besteedt en 31 procent aan volksvertegenwoordigende activiteiten, mag dan ook geen verbazing wekken (Beens e.a. 2015). Overigens is in deze enquête 55 procent tevreden met die tijdsverdeling. De opvatting van het raadslid dat vooral bestuurder is, is dat het electorale mandaat hem of haar al in staat stelt namens de samenleving te spreken. Die samenleving hoeft dan vervolgens niet meer bij elk afzonderlijk onderwerp opnieuw te worden geraadpleegd. Het raadslid is prima in staat alle belangen zelf af te wegen. De inbreng van inwoners wordt hierbij overigens wel verwelkomd, maar liefst zoveel mogelijk op een manier die past bij de politieke of bestuurlijke processen, dus via politieke partijen, als fase in het beleidsproces of via inspraak of spreekrecht.

Ombudsman

De rol van ombudsman gaat verder dan de opvatting dat het electorale mandaat het raadslid al in staat stelt de volksvertegenwoordigende taak uit te voeren. Als ombudsman zijn raadsleden benaderbaar en aanspreekbaar voor inwoners die hun wensen, problemen en gevoelens aan hen overbrengen. Met deze inbreng gaan ombudsmannen op twee manieren om. Enerzijds proberen ze

de individuele problemen of noden die inwoners aankaarten, op te lossen. Dat hoeven ze niet altijd zelf te doen. Ze kunnen ze daarvoor ook doorverwijzen naar het college of de administratie. Anderzijds gebruiken ze de inbreng om collegevoorstellen te becommentariëren of te toetsen aan wat ze in de samenleving hebben gehoord. In veel gevallen heeft de inbreng van inwoners dan ook direct op een specifiek collegevoorstel betrekking. De ombudsman kan ook zelf naar deze opvattingen en meningen op zoek gaan. De rol van ombudsman vereist herkenbaarheid in de samenleving. Raadsleden vinden over het algemeen dat zij die rol goed vervullen. Zo geven ze aan dat ze erg benaderbaar zijn en geven zichzelf daarvoor gemiddeld een zeven. Een op drie geeft zelfs het cijfer 8 of hoger (Cachet & Verkaik 2015: 15). In de praktijk blijkt er nogal wat aan te merken op de herkenbaarheid van raadsleden. Binnen bepaalde kringen en in hun eigen netwerk zijn ze bekend. Daarbuiten is dat vaak een stuk minder (Algemeen Dagblad 2014).

Verbinder

Kort door de bocht verzamelt de ombudsman specifieke informatie, bijvoorbeeld van een inwoners die hem voor een bepaald onderwerp benaderen of hij gaat op zoek naar wat inwoners van een bepaald collegevoorstel vinden. De verbinder haalt ook veel informatie uit de samenleving, maar zoekt actiever en is minder geïnteresseerd in individuele problematiek of opmerkingen over een collegevoorstel. De verbinder is vooral geïnteresseerd in wat er in het algemeen in (delen van) de samenleving leeft. Bovendien gebruikt de verbinder de informatie op een andere manier. Niet zozeer om een individueel probleem op te lossen of om op collegevoorstellen te reageren, maar om er als raadslid (en als raad) een bredere door (een deel van) de samenleving gedragen agenda van op te stellen en het college op te leggen.⁶ Dat vereist meer dan het doorgeven van één of enkele meningen, maar vereist kennis van breed gedragen opvattingen uit (grote delen van) de samenleving. En dat vereist dan weer dat raadsleden zich stevig in verschillende lokale netwerken ophouden, zoals die bestaan via werk, sociaal leven en/of vrijwilligerswerk. Om voldoende voeling met de samenleving te hebben, is het van belang dat de raad uit verschillende personen bestaat. Niet zozeer qua sekse, etniciteit of leeftijd, maar in deelname aan verschillende lokale netwerken. Een gemeenteraad moet met zijn raadsleden zoveel mogelijk in alle haarvaten van de lokale samenleving vertegenwoordigd zijn en daar actief ophalen wat er speelt.

⁶ Door deze verschillen wijkt de ombudsman af van de ombudsman zoals omschreven door Tops & Zouridis (2002). Ook de verbinder, een term die al eerder verschenen is (Schouw & Tops 1998), heeft in dit essay een nieuwe betekenis.

Kaderstellende rol

Het huidige gebruik van het begrip kaderstellen gaat volgens verschillende auteurs terug tot de commissie Elzinga (Van Dam 2015: 86-87). In haar rapport komt dat begrip onder meer tot uiting als het gaat om de 'herijking en versterking van de positie van de raad'.

“De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college van burgemeester en wethouders ... De raad kan zich dan op zijn beurt concentreren op zijn, door het budgetrecht en de regelgevende bevoegdheid geschraagde, kaderstellende rol in het gemeentelijk beleid en op zijn rol als volksvertegenwoordiging en controleur van het door het college gevoerde bestuur” (Staatscommissie dualisme en lokale democratie 1999: 455).

In een twee jaar daarna uitgevoerde evaluatie van het dualisme wordt een wat paradoxale conclusie getrokken dat de raad inderdaad meer kaders stelt, maar dat het onduidelijk is wat kaderstelling nu inhoudt:

“Uit ons onderzoek blijkt dat de raad zich inderdaad steeds meer met kaderstelling bezig houdt. Wel wordt duidelijk dat dit een zoektocht is waarbij weinig mensen scherp hebben wat het begrip inhoudt. Vooral het definiëren van meetbare inhoudelijke kaders blijkt lastig. Over het algemeen is de indruk dat de kaderstellende rol van de raad nog verbeterd kan worden” (Berenschot 2004: 153; zie ook Hanemaayer e.a. 2008: 83).

Anderen zijn wat stelliger:

“Even onuitroeibaar is het onzinwoord 'kaderstelling'. Het begrip begon eenvoudig: in het rapport-Elzinga was kaderstelling het in een verordening door de raad vastleggen van de ruimte waarbinnen het college mag opereren. Daarna ging het snel mis toen de term meer moest gaan omvatten dan alleen verordeningen. Wat precies is tot op de dag van vandaag onduidelijk” (Van Dam 2015: 86-87).

Als kaders vertaald kunnen worden in hetgeen de raad zegt en richtinggevend is voor het college, dan zou je kaders vrij makkelijk kunnen definiëren. Dan is alles wat de gemeenteraad zegt een kader. Collegeleden, inclusief de burgemeester, moeten zich immers in de gemeenteraad verantwoorden voor wat ze als dagelijks bestuur doen. Uitspraken van de raad die daarop betrekking hebben, zijn dan richtinggevend en daarmee tevens potentiële valkuilen. Dit raakt aan de anticipatiemacht van de

gemeenteraad (Tops & Zouridis 2002: 47). De gemeenteraad hoeft niet altijd actief te handelen om een factor van betekenis te zijn. Ook zonder dat de raad actief handelt, kan het college rekening houden met (te verwachten) wensen en houdingen van en in de gemeenteraad. Ook op die manier is de gemeenteraad een invloedrijk orgaan.

Als we teruggaan naar het meer expliciete kaderstellen – het aangeven van de gewenste richting van beleid en dat per beleidsdomein – dan is daar nog wel verduidelijking mogelijk. En dan gaat het niet zozeer om de mate van gedetailleerdheid, want dat is vaak een politieke keuze, door de raad zelf bepaald. In het hierna volgende schema wordt er onderscheid gemaakt in andere factoren. Het gaat over wat de rol van de raad is in de totstandkoming van de ‘kaders’, meer concreet: van het beleidsdocument dat de kaders aangeeft en waar het college vervolgens aan gebonden is.⁷ Daarvoor bestaan meerdere mogelijkheden.

Tabel 2: Verschillende rollen van de gemeenteraad bij kaderstellen

Het college neemt het initiatief	1	De gemeenteraad krijgt zonder daar vooraf intensief bij betrokken te zijn geweest één pasklaar voorstel onder ogen om over te stemmen.
	2	De gemeenteraad wordt in het proces meegenomen, onder meer door (in)formele bijeenkomsten over het onderwerp, wat leidt tot één pasklaar voorstel om over te stemmen.
	3	De gemeenteraad krijgt meerdere, serieus uitgewerkte, opties onder ogen om over te stemmen.
De raad neemt het initiatief	4	De gemeenteraad neemt zelf initiatief en geeft het college opdracht één of meerdere gedachtegangen verder uit te werken.
	5	De gemeenteraad neemt zelf initiatief en werkt een kader samen met de griffie of (andere) ambtenaren verder uit. Het college komt er minimaal bij aan te pas.

⁷ Het gaat daarbij niet (alleen) om het coalitie- of collegeakkoord, maar met name wat er in de vier jaar daarna gebeurt: speelt de gemeenteraad dan ook nog, op momenten, een initiatiefnemende rol of laat hij dat vooral aan het college en het ambtelijk apparaat? En vindt dat initiatief dan ook door de hele gemeenteraad, danwel inclusief een deel van de oppositie, plaats of is het in hoofdstuk 2 geconstateerde coalitie-oppositie denken daarvoor te hardnekkig?

Allereerst is er het onderscheid wie bij de kaderstelling het initiatief neemt. In de meeste gevallen is dat het college. De raad wacht tot het college met voorstellen komt. In de meest passieve variant (1) ligt de bal geheel bij het college. Het college bepaalt het onderwerp, het moment en de uitwerking van het kader. De betrokkenheid van de gemeenteraad voorafgaand aan beraadslaging en stemming in de raadsvergadering is minimaal. Bij de tweede variant (2) ligt het initiatief wederom bij het college, maar de raad wordt gedurende het proces intensief betrokken. Op die manier wordt al in een vroeg stadium de mening van de raad meegenomen. Dit leidt echter tot één voorstel, wat inhoudt dat het college bij enkele vooraf gemaakte keuzes zijn wensen heeft kunnen laten meewegen. In de derde variant (3) neemt het college wederom het initiatief, maar krijgt de raad – al dan niet na intensieve betrokkenheid – meerdere varianten om uit te kiezen. In het schema wordt bewust gesproken over “serieus uitgewerkte” varianten, omdat in de praktijk met meerdere varianten de schijn van keuze kan worden gewekt. Enkele varianten zijn dan bestuurlijk of ambtelijk zo uitgewerkt dat ze uiteindelijk geen realistische optie zijn. Als dat het geval is, valt het eerder onder de tweede variant, waarbij er eigenlijk maar één keuze is dan de derde variant waarbij de raad daadwerkelijk tussen meerdere realistische opties moet kunnen kiezen.

Het is echter niet alleen het college, maar ook de gemeenteraad die het initiatief tot kaderstelling kan nemen. De raad hoeft niet te wachten tot het college met een voorstel komt, maar agendeert zelf. Door de autonome bevoegdheid van gemeenten zijn de mogelijke onderwerpen eindeloos. De raad kan alle onderwerpen die hij van belang vindt agenderen, zolang de voorgestelde maatregelen niet expliciet door provincie of Rijk zijn verboden (Van Ostaaijen 2015). De manier waarop het initiatief vervolgens wordt uitgewerkt, kan op twee manieren. In de eerste variant (4) agendeert de raad, maar laat hij de uitwerking vervolgens aan het college. De raad kijkt van de zijlijn mee of de uitwerking conform zijn wensen is. In de tweede en laatste variant (5) neemt de gemeenteraad niet alleen het initiatief, maar werkt hij het voorstel ook zelf uit, uiteraard met de nodige (ambtelijke) ondersteuning, maar zonder een noemenswaardige rol van het college.

Het schema impliceert in eerste instantie niet een hiërarchisch onderscheid tussen de varianten, maar is vooral als bewustwording van belang. Kaderstelling is in veel vormen mogelijk en het is van belang om per onderwerp goed te kijken welke variant daar het beste bij past. In de praktijk komt het initiatief vanuit het college overigens wel erg vaak voor. Enerzijds is dat begrijpelijk, aangezien het college als dagelijks bestuur het dichtst op de ambtelijke processen zit, beter weet waar ambtenaren mee bezig zijn en wat er van daaruit gaat komen. Anderzijds moet de raad waken dat niet al het initiatief van het college komt of van het ambtelijk apparaat. “De raad neemt relatief weinig initiatief” en zou zich op het vlak van zelf initiëren van ideeën en het agenderend vermogen

kunnen verbeteren (Staatscommissie dualisme en lokale democratie 1999: 104, 349; Van Ostaaijen 2015).

De budgetbevoegdheid

De moeite van het (op eigen initiatief) kaderstellen, is ook te zien bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling. “In de huidige systematiek zijn er vaak nog maar enkele raadsleden die een begroting kunnen lezen en begrijpen,” aldus Elzinga (2015). In veel gemeenten is bij het opstellen van de begroting het college leidend. Voor een essentieel lokaal onderwerp als de verdeling van middelen is een actieve betrokkenheid van de gemeenteraad echter onmisbaar. Dat concludeerde ook de enquêtecommissie in Amsterdam die onderzoek deed naar de financiële problemen in de gemeente (Binnenlands Bestuur 2016a). “De situatie moet terugkeren dat de gehele raad weer wordt betrokken bij de begrotingsbehandeling,” aldus Elzinga. De Amsterdamse commissie stelt een wat beperkter doel: de gemeenteraad zou twee ‘begrotingsrapporteurs’ moeten benoemen. “Die lopen dan twee keer per jaar de financiële stukken door ... De analyse daarvan presenteren ze vervolgens aan de raad” (Binnenlands Bestuur 2016b). In beide gevallen gaat het er echter om dat de betrokkenheid van de raad bij de begrotingsopstelling en -behandeling vergroot moet worden. Zelfs over het eigen budget komen de voorstellen niet altijd vanuit de gemeenteraad (Raadslid.Nu 2015). Een troost is wellicht dat het op andere bestuursniveaus niet veel beter is. “In het Verantwoordingsdebat van 28 mei lichtte Carola Schouten toe dat haar de laatste jaren het onbehaaglijke gevoel bekwam dat de Kamer er onvoldoende in slaagde het budgetrecht uit te oefenen. Formeel zat het nog wel goed – de Kamer stemde wel of niet in met een begroting –, maar materieel zou ze steeds minder in te brengen hebben” (Van Griensven & Van Merriënboer 2014: 23).

Controlerende rol

De meeste raadsleden halen uit hun volksvertegenwoordigende rol de meeste voldoening. “Ze doen vooral graag dingen ‘voor de mensen’; het toezien op de uitvoering van het beleid en ook de plenaire debatten zijn meer ‘corvee’”. Hun hart lijkt het minst te liggen bij het controleren van bestuurders (Overheid in Nederland 2015: 7; zie ook Beens e.a. 2015: 31). De meeste raadsleden en betrokkenen zien van de drie rollen met de controlerende rol de minste problemen, wellicht met uitzondering van regionale samenwerking (zie kader). En als men kijkt naar de cijfers van vertrekkende wethouders en – steeds vaker – burgemeesters, lijkt de gemeenteraad wel zijn tanden te kunnen laten zien als controleur.

Maar het wegsturen van bestuurders is hooguit de ultieme consequentie van controle en daarmee een topje van de ijsberg. Het wegsturen van bestuurders kan net zo goed betekenen dat de controlerende taak van de gemeenteraad *niet* op orde is. Formeel heeft de gemeenteraad een breed

assortiment van instrumenten of instituties die de raad kunnen helpen de controlerende taak goed vorm te geven (ontleend aan Castenmiller e.a. 2013: 7-8):

- Mondelinge vragen (aan het college)
- Schriftelijke vragen (aan het college)
- Technische vragen (aan ambtenaren)
- Interpellatie
- Raadsonderzoek of raadsenquête
- Rapporten van de rekenkamer(commissie)
- Accountant
- Ombudsman
- Fractiebudget dat voor informatieverzameling of onderzoek kan worden aangewend

Het college heeft ook de plicht de raad actief te informeren. Daarnaast komt informatievoorziening naar de raad via raadsvoorstellen, memo's, brieven en collegeonderzoeken (artikel 213a Gemeentewet). En het college moet bij de uitoefening van zijn eigen wettelijke bevoegdheden vooraf de raad informeren als de raad dat vraagt of als de uitoefening "ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente" (artikel 169 lid 4 Gemeentewet) (Castenmiller e.a. 2013: 8). Toch blijkt dat de controlerende rol niet overal vlekkeloos wordt ingevuld. Ook dat werd kort na invoering van het dualisme erkend:

"de controlerende rol van de raad komt (nog) niet goed uit de verf ... Dit hangt voor een deel samen met de kaderstellende rol, want wanneer geen (heldere) kaders worden meegegeven, is het controleren en aanspreken op resultaten lastig" (Berenschot 2004: 153).

Regionale samenwerking

Over de belemmeringen voor raadsleden om te sturen in regionale samenwerkingsverbanden zijn de afgelopen jaren behoorlijk wat rapporten geschreven (zie onder meer: Rob 2015; De Greef & Stolk 2015; Boogers e.a. 2015). Bijna 70 procent van de raadsleden is het eens dat gemeenten niet zonder samenwerking met andere gemeenten kunnen, maar eveneens bijna 70 procent beschouwt het toenemende aantal gemeenschappelijke regelingen als een bedreiging voor de lokale democratie (Overheid in Nederland 2014). Enerzijds is het lastiger om taken te controleren die in regionaal verband door een samenwerking van (vaak) colleges en wethouders worden uitgeoefend. Anderzijds is er ook sprake van 'Calimero gedrag' en zetten raden zich soms te gemakkelijk buitenspel, door zichzelf bijvoorbeeld een kleinere rol in het regionaal bestuur te geven dan mogelijk is (Van Dam 2015: 88). Informeel doen veel raden en raadsleden echter ook te weinig om

grip te houden. Wethouders weten elkaar over het algemeen goed te vinden met betrekking tot regionale samenwerkingsverbanden. Raadsleden lukt dat behoudens enkele formele bijeenkomsten over het algemeen veel minder goed. Datzelfde geldt voor politieke partijen en fracties. Als de wethouder zich dan beroept op 'ik heb er hard voor gestreden, maar ben weggestemd', krijgt hij over het algemeen weinig weerwoord. Raadsleden van een samenwerkende regio, maar ook fracties, zouden elkaar vaker op moeten zoeken om gezamenlijk informatie uit te wisselen en standpunten in te nemen; raadsleden moeten zelf verantwoordelijkheid nemen (De Greef & Stolk 2015). Dat vergt actiever handelen: "Benut de wettelijke openbaarheid van die vergaderingen om als het echt spannend wordt een volle publieke tribune te organiseren, stem je inzet met je politieke geloofsgenoten uit de andere gemeenten, regel insprekers en een stuk in de krant, initieer een tweet-bombardement, etc. Het is gewoon alledaags politiek handwerk" (Van Dam 2015: 88-89).

Een ontwikkeling die door vele auteurs wordt genoemd, is om bij de controle af te stappen van controle op inhoud, maar veel meer het proces te bewaken. Dit past bij de eerder geconstateerde ontwikkeling naar actief burgerschap. Als er meer ruimte ligt voor burgerinitiatieven, is de ruimte om op inhoud te controleren en toetsen beperkt.

"De raad moet het veel meer gaan zoeken in procesdoelen. Zijn mensen bij het opstellen van het voorliggende plan voldoende betrokken? Konden ze meedenken of zelfs mee-bepalen? Bestaat er draagvlak voor het plan? Zijn betrokken burgers tevreden over het verlopen proces? Voelen zij zich gekend en gehoord?" (Fraanje 2015: 12).

In een discussiestuk op basis van het project 'Gemeenteraad van de Toekomst' wordt deze rol van de gemeenteraad verder uitgewerkt. De representatieve democratie (gemeenteraad) vormt dan het begin en eindpunt van een verder interactief proces met de samenleving:

"Concreet zou dit kunnen betekenen dat bij de aanvang van grote exercities de overheidsorganen formuleren onder welke randvoorwaarden zij oplossingen zouden aanvaarden en welke procesvereisten zij geëerbiedigd willen zien. Bij randvoorwaarden kan men denken aan budgettaire condities of de inpassing in een groter geheel. Onder procesvereisten is onder meer te verstaan de aanwijzing welke actoren in ieder geval aan bod zouden moeten komen. Binnen het hierdoor gevormde kader zou de procesvoering vervolgens een aanvang kunnen nemen en aan het eind zouden de officiële organen zich dan aansluitend moeten bezighouden met de vraag of de randvoorwaarden gerespecteerd zijn en of aan de procesvereisten is voldaan, maar ook uitsluitend daarmee. Bij een bevestigend antwoord op beide vragen is het besluitvormingsproces dan compleet. Demotivatie en/of

rancune zijn dan onnodig. Dit vereist een zelfdiscipline van representatieve organen ... op lokaal en regionaal niveau” (In 't Veld 2013: 7).⁸

Net als bij de volksvertegenwoordigende taak zouden raden zich bewust moeten zijn van de verschillende rollen die hier mogelijk zijn, zoals het controleren op inhoud en op proces. Een volgende stap lijkt te zijn om ook inwoners direct te betrekken in de controle van gemeenteraden (Schram e.a. 2016; zie ook Denters 2015). Al deze vormen hebben gemeen dat ze een wat meer bescheiden rol van de gemeenteraad vragen.

De rekenkamer: kansen voor stevig(er) partnerschap⁹

Over rekenkamers is de afgelopen jaren veel te doen geweest. Zo zou er een eind moeten komen aan ‘slapende’ rekenkamers: rekenkamers die alleen op papier bestaan en nauwelijks budget of menskracht hebben. Ook worden de rekenkamers sinds de decentralisaties in het sociaal domein geacht een belangrijkere rol in de lokale controle en verantwoording te vervullen. Desalniettemin is er wel het een en ander aan te merken op de rol van de rekenkamers en de relatie met raad en griffie. Rekenkamers worden over het algemeen nog niet beschouwd als een belangrijke, actieve bron van informatie (Castenmiller e.a. 2013: 20) of als een goede partner van de griffie (Van de Berg & Castenmiller 2015: 107-108). Dat is evenzeer vreemd als spijtig, want juist voor een taak waar het raden regelmatig aan tijd en kennis ontbreekt – een bepaald onderwerp goed uitspitten en uitzoeken – kunnen rekenkamers een nuttige bijdrage leveren. Helaas worden rekenkamers door gemeenteraden nog te weinig gezien als partners, terwijl veel rekenkamers – hoewel hun gedrag soms anders doet vermoeden – verlangen en baat hebben bij een goede verstandhouding met ‘hun’ raad. Dat neemt niet weg dat rekenkamers zelf ook nog zaken kunnen verbeteren. Zoals het besef dat hun onafhankelijkheid goed samen kan gaan met een wat innigere band met de raad, vooral bij het formuleren van onderzoeksvoorstellen. En rekenkamers mogen hun repertoire best uitbreiden. Naast stevig ‘casusonderzoek’, waarbij documenten lezen, interviews houden, schrijven en wederhoor al snel leiden tot een proces van een half jaar, zou de raad soms ook gebaat kunnen zijn bij wat kortere termijn onderzoeken, wat dichter op de actualiteit en eventueel het daarover uitbrengen van (niet-politiek) advies, bijvoorbeeld in de vorm van scenario onderzoek. Gemeenteraden, griffiers en rekenkamers zouden elkaar kortom wat actiever op moeten zoeken.

⁸ Overigens blijkt uit onderzoek dat de financiële autonomie van de raad door burgerparticipatie niet in het geding komt (Raadslid.Nu 2016a).

⁹ Met ‘rekenkamers’ worden in dit essay zowel rekenkamers als rekenkamerfuncties bedoeld (waaronder o.a. rekenkamercommissies).

3 Hard naar het college, zacht naar de samenleving

De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenteraad gaat in essentie over de positie van de raad in het gemeentebestuur. Door zijn hoofdschap in combinatie met de directe democratische legitimatie heeft de raad een bijzondere positie, niet alleen ten opzichte van het dagelijks bestuur, maar ook ten opzichte van de samenleving. De gemeenteraad is in essentie de verbindende factor tussen de lokale samenleving en het (dagelijks) gemeentebestuur.

Beide relaties staan echter onder druk. Aan de ene kant heeft de raad te maken met de lokale samenleving die minder vaak naar de stembus gaat, maar wel steeds mondiger wordt en zelf initiatief neemt. Aan de andere kant heeft hij te maken met het dagelijks bestuur dat een dominante rol binnen de gemeentepolitiek speelt. Collegeleden moeten bovendien op een eigen manier gezag in de samenleving verwerven, waardoor de gemeenteraad niet langer het alleenrecht op een (directe) relatie met de samenleving kan claimen. De oplossing voor dit ogenschijnlijke positieverlies is niet om 'de macht' terug te veroveren, maar om de veranderende positie op een dusdanige manier vorm te geven dat de gemeenteraad een stevige betekenis houdt in zowel het politieke als maatschappelijke speelveld.

Allereerst dient de gemeenteraad zich bewust te zijn van de vrijheid die hij eigenlijk bezit. Behoudens praktische beperkingen (zoals financieel) kan de gemeenteraad elk onderwerp agenderen en elke regelgeving voorstellen die niet door provincie of Rijk zijn verboden (Van Ostaaijen 2015). Ook in de uitoefening van de kerntaken – volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur – zijn de keuzes omvangrijk. De in dit essay geschetste overzichten van mogelijkheden om die rollen uit te oefenen, illustreert dat. Ze zijn tevens bedoeld om raden bewust te maken van het feit dat tussen de rollen gewisseld kan worden, bijvoorbeeld als een bepaald onderwerp of belang daarom vraagt. Dit alles neemt niet weg dat er gezien de huidige tijd en ontwikkelingen enkele rollen belangrijker zijn en meer potentie hebben dan andere. Daar refereert de titel van dit essay aan: 'hard naar het college, zacht naar de samenleving'.

Hard naar het college

Met 'hard naar het college' wordt in dit essay een gemeenteraad bedoeld die 1) initiatief neemt en het college een eigen agenda durft op te leggen, 2) zelfbewust is en met die houding juist ook zaken aan het college overlaat, en 3) eigen zwakheden kent en daarvoor samenwerking zoekt.

Hard naar het college gaat om een gemeenteraad die initiatief neemt, eerst en vooral bij de kaderstelling. Nog te vaak draaien gemeenteraden mee in door anderen ontworpen processen en procedures. De gemeenteraad zou deze processen wanneer nodig moeten doorbreken om een eigen agenda uit te voeren. Die agenda kan zich richten op het uitlokken van een maatschappelijk debat (zie bijvoorbeeld Paans e.a. z.d.), maar kan ook een opdracht gericht aan het college bevatten. In dat laatste geval komt de agenda idealiter voort uit een goede band met de samenleving (zie 'zacht naar de samenleving').

Dat raadsleden amateurs zijn en een informatie achterstand hebben op het college, moet hierbij niet afschrikken. Het amateurisme is juist een goed antwoord op het professionalisme van het gemeentebestuur (zie ook Castenmiller 2012). Dat betekent overigens niet dat de gemeenteraad altijd zelf initiatief moet nemen. Een zelfbewuste raad durft ook over te laten aan het college, bijvoorbeeld in de kaderstelling. De raad zet daarom de professionaliteit van het college en het ambtelijk apparaat functioneel in. Daarbij is het wel belangrijk om als raad ook in die gevallen de grip op de agenda niet kwijt te raken. Als gemeenteraden zich vooral laten bedienen door het college leidt dat uiteindelijk tot het risico dat niet de raad, maar het college en soms zelfs de ambtelijke organisatie, die de stukken aanlevert, de belangrijkste agenda bepaler wordt.

Tenslotte kent een zelfbewuste raad ook de eigen zwakheden en werkt samen met anderen om deze te compenseren. Zo zouden gemeenteraden, fracties en raadsleden in de regio veel vaker (informeel) moeten overleggen en niet alleen formeel en/of op initiatief van wethouders, griffiers en burgemeesters. Meer eigen regie vanuit de raad of vanuit fracties kan de ervaren beperkte regionale invloed van de volksvertegenwoordigingen verbeteren. Daarnaast kan een verbeterde samenwerking met de rekenkamer – en eventueel experimenteren met de inzet van inwoners – de controlerende rol van de raad versterken.

Zacht naar de samenleving

Met zacht naar de samenleving wordt in dit essay bedoeld dat gemeenteraden en gemeenteraadsleden 1) zich actiever verbinden met de vele lokale netwerken die de lokale samenleving kent, en 2) meer ruimte laten voor initiatieven uit en in die samenleving.

Gemeenteraden en raadsleden moeten enerzijds weten wat er speelt in de samenleving. De rol van bestuurder en ombudsman volstaan daarvoor niet. Een gemeenteraad moet bestaan uit mensen die alle geledingen van de gemeentelijke samenleving kennen. De ideale raad bestaat daartoe uit raadsleden die vertegenwoordigd zijn in alle netwerken die de lokale samenleving kent en daar actief in participeren. Het vertalen van die gezamenlijke ervaringen in een agenda richting college moet leiden tot goede besluiten over die samenleving en ook voor herkenbaarheid bij inwoners. Deze rol

als 'verbinder' tussen wensen van de samenleving en de agenda van het gemeentebestuur is belangrijker geworden nu de klassieke electorale legitimatie van de raad en raadsleden onder druk staat, zowel door een dalende opkomst, als door het feit dat veel kiezers landelijke motieven laten meewegen in hun lokale stem.

Anderzijds moet de raad bescheiden zijn. Raden en politici hebben de neiging om zich stevig met de inhoud te bemoeien. De situatie dat steeds meer initiatief door inwoners wordt genomen, al dan niet met hulp van ambtenaren en wethouders, vergt een andere rol van de gemeenteraad. Het gaat er in die gevallen niet om als raad te bepalen wat er gedaan moet worden, maar veeleer om de spelregels waarbinnen dergelijk burgerinitiatief valt, mee op te stellen en enkel aan die spelregels te toetsen. Daar past bescheidenheid. De gemeenteraad hoeft niet altijd een dominante rol op te eisen. Eén van de respondenten heeft het over de gemeenteraad als 'rijdende rechter': als de participerende burger zijn werk doet en het college ook, blijven er altijd vraagstukken over waar geen consensus over bestaat. Gesteund door de directe democratische legitimatie, die ondanks de druk erop nog zeker betekenisvol is, kan de gemeenteraad daar een oordeel over vellen. Ook de gemeenteraad als 'raad van toezicht' kwam in dit verband in meerdere interviews terug. De raad kijkt op de achtergrond kritisch mee en grijpt in als er grote fouten gemaakt worden, maar heeft ook de bereidheid om inwoners (en het college in zoverre zij met inwoners samenwerkt) veel ruimte te gunnen.

Aanbevelingen

De termen 'hard' en 'zacht' in de titel van dit essay gaan in essentie over het geven van ruimte aan een ander. Laat de gemeenteraad enerzijds voldoende ruimte aan de samenleving om zelf met initiatief te komen of is het de gemeenteraad die zelf over de inhoud wil blijven gaan? En hoe gaat de gemeenteraad anderzijds om met het dagelijks bestuur: Is het de gemeenteraad die voldoende agendeert (en eventueel uitwerkt) of wordt (te) vaak naar het college gekeken, aangezien daar de kennis en kunde en directe aansturing van het ambtelijk apparaat zit?

In voorgaande tekst is een duidelijke normatieve opstelling gekozen: de raad moet meer ruimte laten aan de samenleving en (op momenten) duidelijker initiatief nemen richting college. Wellicht enigszins paradoxaal volgen daarbij nu enige nuances, te relateren aan het feit dat niet alle gemeenten gelijk zijn en situaties en behoeften per gemeente kunnen verschillen. Het is daarom belangrijk in kaart te brengen in hoeverre de gemeenteraad omgaat met zijn positie tussen samenleving en dagelijks bestuur, om op basis daarvan specifieke veranderingen door te voeren.

Aanbeveling 1: Breng in kaart hoe hard of zacht de gemeenteraad zich opstelt

De eerste aanbeveling is om als individuele gemeenteraad in kaart te brengen hoe hij zich opstelt ten opzichte van de samenleving en het college. Omdat het te verwachten is dat de gemeenteraad met deze rollen varieert, zowel in tijd als per beleidsterrein, kan het resultaat daarvan meervoudig zijn. Dat neemt niet weg dat zowel algemene als specifieke conclusies te trekken zijn. Zo kan blijken dat de gemeenteraad zich steeds harder is gaan opstellen richting college of in het verleden weinig gevoel heeft getoond voor het goed omgaan met initiatieven uit de samenleving. Ook kan het zijn dat de gemeenteraad zich op het ene beleidsterrein anders opstelt ten opzichte van het college en/of de samenleving dan op het andere (bijvoorbeeld afhankelijk van specifieke situaties of personen). De vragen in tabel 3 bieden een hulpmiddel om hieromtrent meer overzicht aan te brengen.

Tabel 3: Hulpmiddel voor het in kaart brengen van de rolopvattingen van de gemeenteraad

	Richting samenleving	Richting dagelijks bestuur
Hard (zelf initiatief nemen)	Werkt de gemeenteraad zelfstandig ten opzichte van de samenleving? Is hij in staat het democratisch mandaat te vertalen in een duidelijke agenda? En hoe verhoudt die agenda zich ten opzichte van aanwezige wensen in die samenleving?	Neemt de gemeenteraad initiatief richting college? Hoe uit zich dat? Legt de gemeenteraad op momenten het college een eigen agenda op? Op welke momenten en op welke beleidsterreinen?
Zacht (ruimte laten voor anderen)	Verbindt de gemeenteraad en verbinden de individuele leden zich actief met de lokale netwerken in de samenleving? Laat de gemeenteraad voldoende ruimte voor initiatieven uit de samenleving? Welke voorbeelden zijn daarvan te geven?	Laat de gemeenteraad zaken aan het college over? Is er vertrouwen in de uitvoering? Kent de gemeenteraad zijn eigen zwakheden en zoekt hij daarvoor voldoende samenwerking met anderen, zoals fracties en raden in de regio en de eigen rekenkamer? Waar blijkt dat uit?

Aanbeveling 2: Breng in kaart of er veranderingen noodzakelijk zijn in de rolopvattingen van de gemeenteraad

Het in kaart brengen van de manier waarop de gemeenteraad zich opstelt, is geen doel op zich. Hiermee kan de gemeenteraad intern (binnen het gemeentehuis) of extern (met de samenleving) het gesprek aangaan of de raad goed gevolg geeft aan zijn positie als intermediair tussen lokale samenleving en dagelijks bestuur. De normatieve positie in het begin van dit hoofdstuk kan daarom in specifieke gevallen genuanceerd worden. Een specifieke gemeente of beleidsveld daarbinnen is

misschien minder gebaat bij initiatief vanuit de raad. Bovendien is het ondoenlijk dat de raad altijd en overall initiatief neemt en zal hij dus zijn momenten moeten kiezen. De raad hoeft niet bij ieder onderwerp wat in het gemeentehuis speelt even dominant aanwezig te zijn. Men zou in een gesprek kunnen verkennen of de raad daar zijn momenten goed in kiest en wat gewenste ontwikkelingen zijn. Zou de gemeenteraad bijvoorbeeld vaker of op (andere) onderwerpen initiatief richting college moeten nemen en is er genoeg ruimte voor eigen initiatief van inwoners?

Aanbeveling 3: Bespreek wie zich bekommert om de positie van de gemeenteraad

Het gesprek voeren over de rollen van de gemeenteraad en op basis daarvan keuzes maken, is een taak van de gehele raad. Als dat slechts door een (klein) deel ervan gedragen wordt, is het tot mislukken gedoemd (Tops & Zouridis 2002). Wel komt hier de in hoofdstuk 2 opgeworpen vraag terug: wie is in essentie verantwoordelijk voor de positie van *de* gemeenteraad? Veel griffiers en burgemeesters voelen zich daar maar ten dele voor verantwoordelijk en dan vooral waar het gaat om zaken als efficiëntie, effectiviteit en rechtmatigheid. Wanneer het gaat om welke positie een gemeenteraad moet innemen ten opzichte van de samenleving en het college is dat veel minder het geval. Wellicht is dat nog een taak voor de vicevoorzitter, maar dan vereist dat wel dat deze rol niet meer automatisch door het oudste of langstzittende raadslid wordt opgepakt, maar door een invloedrijk en voor anderen aanvaardbaar persoon die zich ook met de rol van de raad als geheel wil bezighouden (zie ook Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004: 31). Een dergelijk besluit is echter aan iedere afzonderlijke gemeenteraad. De derde aanbeveling is bovendien breder dan het gesprek over het vicevoorzitterschap aan te gaan. Het gaat erom als raad en raadsleden met elkaar het gesprek aan te gaan of één persoon of instantie voor de rol en positionering van de raad een bijzondere verantwoordelijkheid krijgt en wie dan. Maar de verantwoordelijkheid kan nooit tot één of enkelen beperkt blijven. Praktijken uit het verleden geven aan dat alleen veranderingen die breed gedragen worden kans van slagen hebben, zeker voor wat betreft de gemeenteraad.

Samenvattend

De gemeenteraad is de verbindende factor tussen de lokale samenleving en het (dagelijks) gemeentebestuur. Beide relaties staan echter onder druk (hoofdstuk 1). In dit onderzoeksessay zijn op basis van de klassieke rollen van de gemeenteraad – volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur – verschillende rolopvattingen geschetst hoe de gemeenteraad met beide relaties om kan gaan (hoofdstuk 2). Om de rol van de gemeenteraad als verbinder in de huidige tijd goed vorm te geven, wordt gepleit voor gemeenteraden die zich vaker ‘hard naar het college’ en ‘zacht naar de samenleving’ opstellen (hoofdstuk 3). Met ‘hard naar het college’ wordt een gemeenteraad bedoeld

die initiatief neemt en het college een eigen agenda durft op te leggen, zelfbewust is en met die houding juist ook zaken aan het college overlaat en daarnaast de eigen zwakheden kent en daarvoor samenwerking zoekt. Met 'zacht naar de samenleving' wordt bedoeld dat gemeenteraden en gemeenteraadsleden zich actiever verbinden met de vele lokale netwerken die de lokale samenleving kent, en meer ruimte laten voor initiatieven uit en in die samenleving. In de aanbevelingen staat hoe gemeenteraden met deze bevindingen verder aan de slag kunnen gaan.

Literatuur

- Algemeen Dagblad (2014) Helft kiezers kent geen enkele lokale politicus, 18 maart 2014 (website Algemeen Dagblad).
- Berenschot (2004) *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*. Utrecht: Berenschot.
- Beunders, H., Van der Horst, A. & De Kleuver, J. (2015) *Nieuwsvoorziening in de regio 2014. Leegte in het landschap*. Diemen, Studies voor het stimuleringsfonds voor de journalistiek.
- Beens, M., De Jager - De Lange, A. & Flos, B.J. (2015) *Nationaal Raadsledenonderzoek 2014. Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: driemeting*. Nijmegen: Daadkracht voor de overheid.
- Van den Berg, T. & Castenmiller, P. (2015) Griffier en Rekenkamer, een bijzondere relatie. *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2015*. Delft: Eburon.
- Binnenlands bestuur (2016a) Amsterdamse financiën: dringend orde op zaken stellen, 22 februari 2016 (website Binnenlands Bestuur).
- Binnenlands Bestuur (2016b) Methode Duisenberg voor A'dam, 13 maart 2016 (website Binnenlands Bestuur).
- Boogers, M. J. G. J. A., & Van Ostaaijen, J. J. C. (2011) Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. *Bestuurswetenschappen*, 65(6), 17-39.
- Boogers, M. & Salome, L. (2014) *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom*. Den Haag: BMC Onderzoek.
- Boogers, M. Denters, B. & Sanders, M. (2015) *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Twente: Universiteit Twente.
- Cachet, A. & Verkaik, N.C.M. (2015) *Aanzien of afzien? Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap*. Den Haag: Raadslid.Nu.
- Castenmiller (2012) Innovatie in het raadswerk. *Jaarboek Vereniging van Griffiers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Castenmiller, P., Van Dam, M. & Peters, K. (2013) *"... geven de raad alle inlichtingen ...": een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Stichting Decentraal Bestuur.
- Commissie Aarts (2008) *Van werklust naar werklast. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Van Dam, M. (2015) Een Zwervend bestaan. *Jaarboek Vereniging van Griffiers.*, Delft: Eburon.
- Denters, B. (2015) *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Den Haag: Raadslid.Nu.

- Elsevier (2016) hoofdredactioneel commentaar Arendo Joustra, 19 maart 2016.
- Elzinga, D.J. (2008a) De staat van de dualisering (1), 31 oktober 2008 (website Binnenlands Bestuur).
- Elzinga, D.J. (2008b) De staat van de dualisering (2), 14 november 2008 (website Binnenlands Bestuur).
- Elzinga, D.J. (2015) behandelen begroting is hoogtepunt, 27 oktober 2015 (website Binnenlands Bestuur).
- Fraanje, R. (2015) *Sturen in dienstbaarheid: verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociale domein*. Den Haag: Raadslid.Nu.
- De Greef, R. & Stolk, R. (2015) *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Vereniging van Griffiers.
- Van Griensven, P. & Van Merriënboer, J. (2014) De vinger aan de pols. Parlement en begrotingsrecht 1814-2014. *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014. Het geld regeert*. Amsterdam: Boom.
- Hanemaayer, D., Wever, Y., Sinnema, M. & Van den Berg, Y. (2008) *Staat van het dualisme. Eindrapport*. Den Haag: B&A Consulting bv.
- Hendriks, F., Van der Krieken, K., Van Zuydam, S. & Roelands, M. (2016) *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- I&O Research (2014) Kiezers wil na gemeenteraadsverkiezingen niet nog meer bezuinigen, persbericht 17 februari (website I&O Research).
- Karsten, N. & Jansen, M. (2013) *Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2015a) *Raadslid in de doe-democratie*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2015b) *Democratic challenge. 99 experimenten in de lokale democratie*. Den Haag.
- Van Oosterhout, T., Veer, J. van der, & Bosselaar, H. (2014) Gepaste afstand gewenst. Over de relatie tussen overheid en burgerinitiatief. *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2014*. Den Haag: Sdu.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2015) Maakt stadslucht nog vrij?: Bestuur en burgerinvloed in Nederlandse steden en gemeenten in de eenentwintigste eeuw. Has Klerx (ed.) *Stadslucht. Beloften en paradoxen van de stad*, Nijmegen: Valkhof.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2014a) *Bevlogen en begrensd. Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 2014*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2014b) Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht, *Bestuurswetenschappen*, 2, pp 68-86.
- Overheid in Nederland (2014) *Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*, Den Haag: Raadslid.Nu.

- Overheid in Nederland (2015) *Decentrale volksvertegenwoordiging: Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Paans, J., Pruijm, J.D., Van Omme, M., Veldhuijzen van Zanten, E. & Stroosnijder, I. (z.d.) *Pleidooi voor de herwaardering van tegenwicht & tegenspraak*.
- Raadslid.Nu (2015) Raadsbudget geen vanzelfsprekende zaak van de raad, 2 november 2015 (persbericht Raadslid.Nu).
- Raadslid.Nu (2016a) *Het budgetrecht van de raad intact? Financiële autonomie in burgerparticipatie*. Den Haag: Raadslid.Nu.
- Raadslid.Nu (2016b) Zeven op de tien raadsleden zien raad als hoogste bestuursorgaan, 19 januari 2016 (persbericht Raadslid.Nu).
- Den Ridder, J. & Dekker, P. (2015) *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) *Terugtrekken is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag.
- Rob: Raad voor het openbaar bestuur (2012) *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag.
- Rob: Raad voor het Openbaar Bestuur (2015) *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag.
- Schaap, L. (2015) *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.
- Schouw, G. & Tops, P.W. (1998) *Stijlen van besturen*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Schram, J., Van Twist, M., Van der Teen, M. (2016) *Kansrijk maar kwetsbaar. Burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie (1999) *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur(2004) *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag: Stuurgroep EDG.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015) *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tops, P. W. (1994) *Moderne regenten: over lokale democratie*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- Tops, P. W., & Zouridis, S. (2002) *De binnenkant van politiek*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- In 't Veld, R. (2013) *De gemeenteraad in de toekomst: een tedere balans*. Essay in het kader van de Gemeenteraad van de Toekomst.
- Van de Wijdeven, T. (2012) *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Vertrouwen in burgers*. Den Haag.

Lijst met geïnterviewden

Gesprek vicevoorzitters gemeenteraden, 20 januari 2016, Arnhem

Freriks, P.	Zevenaar / Sociaal Zevenaar
Poot, F.	De Bilt / D66
Brakel-Huijgen, H. v.	Overbetuwe / ChristenUnie
Vroome, H. de	Arnhem / D66
Biemans, F.	Laarbeek / Fractie Frans Biemans
Schoolmeesters, G.	Someren / Gemeensch.lijst Someren-Eind en Sluis
Wal, E. van der	Harderwijk / CDA
Groote, H.J.	Montferland / Lijst Groot Montferland
Vogelsang, W.	Ermelo / BurgerBelangen Ermelo
Ven, T. v.d.	Nuenen / W70

Gesprek vicevoorzitters gemeenteraden, 27 januari 2016, Dordrecht

Mur, L.	Nieuwkoop / Samen Beter Nieuwkoop
Groot, C. de	Schiedam / AOV
Venis, G.	Sliedrecht / ProSliedrecht
Lamers, M.	Voorschoten / GroenLinks
Buiks, R.	Etten-Leur/ CDA
Jonge, W. de	Oud-Beijerland / BINT
Lavieren, R. v.	Alblasserdam / PvdA
Spoel, L. v.d.	Ridderkerk / VVD
Paepe, H.de	o.m. ex-wethouder Lansingerland
Joosten, W.	Leiderdorp / VVD
Metz, K.	Zaltbommel/ Zaltbommel Veranderen met Visie
Smoker, N. de	Dordrecht / D66

Gesprek griffiers, Commissie Openbaar Bestuur van de Vereniging van Griffiers, 20 januari 2016

Oudbier, A.	Apeldoorn
Jong, J. de	Tynaarlo
Timmermans, J.	Gilze-Rijen
Nubé, H.	Diemen
Kaarsemaker, E.	Oosterhout
Dijkstra, S.	Tytsjerksteradiel
Pas, K. van der	Bloemendaal
Brokers, H.	Oldenzaal
Huitema, R.	Dinkelland
Vis, J.	Sittard-Geleen
Leeuwen, H. van	Uithoorn
Hijlkema, F.	Littenseradiel

Schriftelijke/telefonische reacties van burgemeesters, maart 2016 ¹⁰

Vreeze, S. de	Oude IJsselstreek
Salet, M.	Nissewaard
Mans, T.	Castricum
Niederer, J.	Roosendaal
Koelewijn, B.	Kampen

¹⁰ Met dank aan Ruud van Bennekom van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters voor zijn hulp in het benaderen van burgemeesters voor dit onderzoek.

Bijlage: onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag: *Wat betekent het voor zijn functioneren dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat?*

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van drie gesprekken: twee gesprekken met gemeenteraadsleden en een gesprek met griffiers. Daarnaast zijn burgemeesters gevraagd schriftelijk enkele vragen te beantwoorden (zie de lijst met geïnterviewden). De volgende vragen stonden in de gesprekken centraal:

1. Wat betekent het dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat?
2. Wat wordt verstaan onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenteraad?
3. Wat is in de praktijk de rol van de gemeenteraad?
4. Hoe wordt de rol van de gemeenteraad door anderen ervaren? (m.n. de organisatie en de samenleving)
5. Staat de rol / staan de rollen van de gemeenteraad onder druk en waar komt dat door?
6. Welke verplichtingen brengt de rol / brengen de rollen van de gemeenteraad als hoogste orgaan met zich mee voor individuele gemeenteraadsleden?

Op basis van de resultaten uit het onderzoek is dit onderzoeksessay geschreven. Dat houdt in dat de antwoorden op bovenstaande vragen in het essay verwerkt zijn. Er wordt aangegeven waar uitspraken betrekking hebben op de interviews. De (normatieve) stellingnames van de auteur zijn uiteraard voor zijn eigen rekening en niet (noodzakelijk) de opvattingen van de geïnterviewden.