

*Drie algemene en zes specifieke raadstegels**Henk Bouwmans*

Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad. Zo valt te lezen in artikel 125 lid 1 van de Grondwet. Lid 2 voegt daaraan toe dat van het bestuur van de gemeente ook deel uit maken het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. In gewoon Nederlands betekent dit grondwetsartikel dat de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan van de gemeente is.

Raadsleden weten dat de raad de baas is, zoals dat in de volksmond wordt genoemd, maar zij twijfelen ook of de raad als hoogste bestuursorgaan het meest invloedrijk is. Uit onderzoek onder raadsleden¹ blijkt dat krap de helft van de raadsleden ook daadwerkelijk vindt dat de raad het meest invloedrijk is. Er zijn hiervoor een tweetal verklaringen:

- Het college van burgemeester en wethouders is vaak, als gevolg van de houding en opstelling van de coalitiepartijen in de gemeenteraad, invloedrijker en machtiger.
- De eerste loyaliteit van raadsleden ligt niet bij de raad, maar bij hun eigen opvattingen en die van hun fractie (Van Ostaaijen, 2016). Raadsleden maken ieder voor zichzelf een keuze wat voor type raadslid zij zijn, zonder met elkaar fundamenteel te bespreken en te beslissen wat voor gemeenteraad zij in gezamenlijkheid willen zijn.

Wat is er nodig om de rol en de positie van de raad te versterken? Met het beantwoorden van deze vraag is de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden in het tweede decennium van haar bestaan heel druk geweest. In dit hoofdstuk wordt dat verder toegelicht. Dat er tegelijkertijd nog veel te doen is, moge blijken uit de hoofdstukken in dit boek, thematisch gerangschikt op 'gezag en macht van de raad', 'instrumenten

1 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2022), 'De rol en positie van de gemeenteraad'. In dit onderzoek wordt ook vergeleken met de uitkomsten van eerdere vergelijkbare kwantitatieve onderzoeken onder raadsleden. Zie: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (12 september 2022).

voor macht en tegenmacht', 'hulptroepen van een sterke raad' en 'raadslid in een sterke raad'.

2

HOEPELS VOOR EEN DUALE RAAD

De invoering van het dualisme in 2002 diende er onder meer toe om de positie en de rol van de gemeenteraad te versterken (Elzinga, 1999). In de raad zou voortaan weer het debat moeten worden gevoerd. Ook zou het onderscheid helderder moeten worden in taakverdeling tussen college en raad. In de dagelijkse praktijk leidde dat ertoe dat nieuwe raadsleden voortaan te horen kregen dat zij drie rollen hebben: kaders stellen, controleren en volksvertegenwoordigen. Vooral dat begrip 'kaders stellen' zorgt voor verwarring. Tot verrassing van velen is het niet terug te vinden in de wet. De Gemeentewet zegt er alleen iets over dat de raad de begroting vaststelt, maar er is geen wetsartikel dat aangeeft dat de raad kaders stelt. De woorden 'kaders stellen' (of kaderstelling zoals dat in het spraakgebruik is gaan heten) komen voort uit dat wat de vernieuwingsimpuls was, zeg maar een leer- en ontwikkelprogramma over hoe om te gaan met het ingevoerde dualisme. Kaders stellen lijkt in de praktijk vooral een hoepel waardoor raadsleden geleerd moet worden te springen. Er is daarom in start- en inwerkprogramma's voor raadsleden veel aandacht voor deze rol die duidelijkheid suggereert, maar vooral voor mist en onhelderheid zorgt. Hij leidt tot vragen als: mag de raad iets vinden van de kleur van de stoeptegels? Aanvankelijk was het antwoord: nee. Dat is uitvoering en daar gaat de raad niet over. Gelukkig moeten we vaststellen dat deze kunstmatige rolverdeling is ingehaald door de steeds vaker gedeelde conclusie dat de gemeenteraad over alles gaat. Als de raad dus vindt dat de stoeptegels blauw dienen te zijn, is dat in de termen van het college een vorm van kaderstelling waaraan gevolg gegeven dient te worden (Boogaard & Elzinga, 2021; Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 17 juni 2021).

De rol en positie van de gemeenteraad in de lokale democratie, en daarmee macht, tegenmacht en gezag van de raad, is een thema dat in deze publicatie over de sterke raad nadrukkelijk de aandacht krijgt. Want een sterke raad is van belang voor het functioneren van de lokale democratie. En omdat de raad niet in alle opzichten het meest invloedrijke orgaan is, vergt dat aandacht. Aan wetenschappers en praktijkdeskundigen zijn daarom specifieke vragen gesteld om deze te beantwoorden vanuit het perspectief wat ervoor nodig is om de rol van raadsleden individueel en collectief te versterken. De auteurs in deze publicatie beantwoorden daarom niet alleen ieder voor zich de specifieke vraag of de raad op dat punt sterker is en kan zijn, maar doen ook concrete aanbevelingen om de rol en positie van de raad sterker te maken op weg naar de raadsverkiezingen van 2026.

Een sterke raad die ertoe doet, is de doelstelling van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. In de afgelopen jaren heeft de vereniging met een uitgebreid programma van trainingen, bijeenkomsten, allerlei vormen van algemene en specifieke ondersteuning en onderzoek een bijdrage proberen te leveren aan het vergroten van het bewustzijn van raadsleden over een krachtige, sterke rol en positie van de gemeenteraad in de lokale democratie. In gemeenten is de gemeenteraad het enige democratisch rechtstreeks door verkiezingen gelegitimeerd gezag. Maar die positie staat onder druk omdat de raad onvoldoende zichtbaar is en omdat er steeds minder inwoners zijn die hun stem uitbrengen bij raadsverkiezingen. De volksvertegenwoordigende rol van de raad wordt zelfs in twijfel getrokken. De gemeenteraad zou namelijk niet uit echte inwoners bestaan die iets vinden van hun dorp of stad en dus zou de raad alleen maar als opdracht moeten hebben te luisteren naar wat inwoners vinden. Op die kritiek van Eva Rovers reageerde Geerten Boogaard tijdens de Dag voor de Raad in Rotterdam 2024 (Boogaard, 2024): raadsleden hebben een bijzondere verantwoordelijkheid, maar zijn zelf ook primair een participerende burger. Anders gezegd, het is de taak van raadsleden om emoties en opvattingen van inwoners te vertolken en vanuit een bestuurlijke verantwoordelijkheid aan het einde van de dag deze te vertalen in het oplossen van knelpunten met het oog voor het algemeen belang.

Voor het vergroten van het gezag, de macht en de invloed van de gemeenteraad dient het fundament versterkt te worden. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft daartoe een negental raadstegels gemaakt waarin de belangrijkste uitdagingen zijn verwoord om een sterke raad te kunnen zijn (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, z.d., 'Hoe word ik een sterke raad?'). Het betreft drie algemene raadstegels en zes specifieke zogeheten raadstegels. Deze zijn zo genoemd omdat tegels een vloer vormen die als basis kunnen fungeren waarop je zelf beweegt.

De drie algemene raadstegels gaan over de rol van het raadslid individueel en de raad collectief. De zes specifieke raadstegels gaan over een aantal facetten van het raadswerk die ieder voor zich – mits goed geregeld, georganiseerd en gefaciliteerd – een bijdrage vormen om een sterke raad te kunnen zijn.

Volksvertegenwoordiger

De eerste raadstegel gaat over de volksvertegenwoordigende rol. Logisch, want een raadslid is altijd volksvertegenwoordiger. Wat daarbij belangrijk is, is de vraag om te weten wat voor raadslid je bent en wat voor raad je wilt zijn. Diversiteit en inclusiviteit zijn daarbij, evenals representatie, belangrijke begrippen.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ziet dat raadsleden vaak nog te weinig weten hoe zij en met welke stijl (zie Pitkin, 1967) zij het ambt van raadslid invullen. Het ene raadslid is meer een bestuurder, de ander een ombudsfunctionaris, weer een ander is een verdediger van de coalitie, de volgende is een volger.

Welke stijl een raadslid ook kiest, het is niet zo dat een stijl verboden is. Wat wel belangrijk is, is dat raadsleden en dus ook de raad, wordt geadviseerd vooral het gesprek te voeren met elkaar, bij voorkeur aan het begin van de raadsperiode, over waarom en met welk doel iedereen raadslid is. Het is een voordeel als je dat van elkaar weet. Bovendien biedt het ook de mogelijkheid met elkaar te bespreken wat de drie belangrijkste doelen zijn die je als raadslid individueel en vervolgens ook collectief wilt realiseren.

Het mooiste is om vervolgens als raadsleden met elkaar te bepalen hoe en wat je belangrijk vindt. De wijze hoe je daarover met elkaar het gesprek voert en hoe je kwesties wilt politiseren, is plaatsgebonden. De ene gemeenteraad heeft een gemeenschapscultuur, de andere een debatacultuur, arenacultuur of regentencultuur. Het belangrijkste is om periodiek met elkaar te discussiëren over welke rol iedereen heeft en hoe er met elkaar wordt omgegaan, want er is niet één zalmakende wijze van met elkaar omgaan (Boogers et al., 2021; Boogers et al., 2022). Het leidt ertoe dat er ook verschillende soorten gemeenteraden zijn: de raad kan een terughoudende gemeenteraad zijn of juist een saamhorige raad, een reflexieve raad of juist een strijdlustige raad. De uitingsvorm wordt bepaald door de wijze waarop de raadsleden gezamenlijk de vraagstukken en knelpunten uit hun samenleving willen politiseren, hun kerntaak (Schulz et al., 2021; Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 21 januari 2019).

Wat daarbij ook belangrijk is: welke rol wil je aan de inwoners geven? Essentieel is dat je als raad bepaalt hoe en op welke wijze je inwoners mee wilt laten praten en mee wilt laten besluiten. Het onderzoek 'Raadswerk is maatwerk' (De Graaf et al., 2016) bevat daarvoor niet alleen aanbevelingen, maar ook nog altijd actuele te nemen stappen:

- Ga als raadsleden onderling en met de lokale gemeenschap in gesprek over de kwaliteit van de lokale democratie.
- Stel vragen centraal als: hoe scoort onze lokale democratie op de vijf aspecten van democratie: meedoen, vaardigheden, invloed, deliberatie en legitimiteit?
- Welk beeld levert dat op? Gebruik hierbij de mogelijkheid om het gesprek door derden (griffie en de lokale rekenkamer(commisssie)) te laten organiseren om het gesprek uit politiek vaarwater te houden.
- Overweeg het uitvoeren van een democratiescan, eventueel aan de hand van een visitatie van bewoners, aangevuld met raadsleden die in andere gemeenten actief zijn. Of schakel een extern (onafhankelijk) advies- of onderzoeksbureau in.

- Op basis van de democratiescan kunnen raad en inwoners met elkaar in gesprek over wat wenselijk is.
- Roep zo nodig een tijdelijke (raads)commissie in het leven (wellicht met burgerleden) om de lokale democratie te monitoren.
- Breng een discussie op gang over de vraag of de eigen lokale democratie verbetering behoeft. En zo ja, op welk punt.
- Beslis hierna in welke vorm burgerbetrokkenheid van toepassing kan zijn: referendum, burgerbegroting, loting, burgerparticipatie of overheidsparticipatie.

De belangrijkste boodschap uit ‘Raadswerk is Maatwerk’: schrijf geen referendum uit of maak geen burgerbegrotingen wanneer je als raad niet vooraf hebt bepaald wat je van inwoners verwacht en hoe je daarover als raad zelf oordeelt. Wanneer je bijvoorbeeld vindt dat wijken zelf prima kunnen bepalen hoe het budget voor leefbaarheid wordt besteed, is het erg onhandig om halverwege de raadsperiode ineens te beslissen dat je zelf als raad toch wilt blijven bepalen waarvoor het leefbaarheidsbudget moet worden ingezet.

Voor het aanzien en het gezag van de raad is het belangrijk hoe je jezelf als raad gedraagt en welke keuzes je maakt. Het aanzien van de raad kan het beste worden verbeterd niet alleen door korter en effectiever vergaderen, maar ook door betere ondersteuning van de raad in regionale samenwerking en vooral door betere communicatie over wat de raad doet en wat de bevoegdheden van de gemeenteraad zijn (Cachet & Verkaik, 2015; Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 12 januari 2015).

De hiervoor geschetste keuzes helpen ook om het gezag van de raad in de lokale democratie te versterken. Belangrijk voor het gezag van de raad is ook dat volksvertegenwoordigers – ondanks hun loyaliteit aan lokale bestuurders – het lef hebben om de onderste steen in een zaak boven te halen. Zichtbaar durven zijn is belangrijk omdat een raad die zich bestuurlijk verschuilt in stad- of gemeentehuis het risico loopt zijn rol en positie kwijt te raken. Juist daarom is het belangrijk dat de raad zichtbaar maakt hoe en op welke wijze ten behoeve van alle inwoners zijn rol wordt ingevuld, hoe inwoners erbij worden betrokken en serieus genomen, hoe en op welke manier het debat met elkaar wordt gevoerd, en hoe de raad zich ook verhoudt tot taken die in regionale samenwerking worden uitgevoerd. Doen alsof die taken geen gemeentelijke taken zijn, is zeker geen oplossing om het gezag van de raad te versterken (zie Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 11 november 2021; 2021a).

Weerbare raad

De tweede raadstegel gaat over hoe je als raadsleden met elkaar omgaat en hoe je reageert op agressie, intimidatie en integriteitskwesties. Raadsleden weten vaak niet van elkaar op welke wijze zij worden bejegend door inwoners. En ook is er nog