



Speelbal of spelverdeler?

Adviezen voor een krachtige raad in nieuwe verhoudingen

Door: Alinda van Bruggen

1. Inzichten vanuit Raad in beraad

Wie wil er nog raadslid worden?

Veel gemotiveerde kandidaten lopen zich warm voor de gemeenteraadsverkiezingen. Maar waarom? Doet de gemeenteraad er eigenlijk nog wel toe? Soms lijkt het er op dat de belangrijke rol van de raad van verschillende kanten ondermijnd wordt. Allerlei vormen van inwonerparticipatie roepen de vraag op waar de raad nog voor nodig is. De tendens naar steeds meer maatwerk roept de vraag op wat nog de betekenis is van kaders die door de raad worden gesteld. En veel raadsleden vragen zich af hoe zij het college nog kunnen controleren bij al dat maatwerk. O ja, en dan zijn er ook nog de wijk- en dorpsraden en allerlei regionale verbanden. Als je daar als raadslid niet op aansluit, wordt jouw domein dan niet heel klein? Maar als je wel aansluit, hoe kun je dan de werkdruk nog hanteerbaar houden?

Kansen voor een nieuwe rol

De ontwikkelingen die deze vragen oproepen, bieden echter ook een kans om de rol als raadslid op een nieuwe manier te gaan invullen. Een manier die past bij een andere verhouding tussen gemeente en inwoners en bij de samenleving van nu. De concrete invulling daarvan kan per gemeente verschillen. Er is geen blauwdruk: de raad kan dit zelf in belangrijke mate bepalen.

Maar dat vraagt wel dat de raad het daar goed over heeft. In de dagelijkse dynamiek van het raadswerk, is het vaak lastig om als raad gezamenlijk te reflecteren op de manier waarop de gemeente als geheel en de raad zelf daarbinnen haar rol invult. Want doe je dat in het licht van een concrete casus, dan overstemt de inhoudelijke oordeelsvorming en politieke stellingname al snel de rol- of procesvragen. Maar zonder de concreetheid van casuïstiek als vertrekpunt, is het risico groot dat het gesprek erg theoretisch blijft en tot uitgangspunten leidt die bij toetsing aan de praktijk onhoudbaar blijken.

Raad in beraad

Daarom is vanuit het actieplan Versterking positie raadsleden door BZK (in samenwerking met Raadslid.nu en de Vereniging van Griffiers) een reeks workshops aangeboden waarvan tientallen gemeenteraden gebruik hebben gemaakt¹. In deze “Raad in beraad”-workshops zijn raadsleden geholpen om niet vanuit theorie of ideologie, maar vanuit fictieve maar levensechte casussen te verkennen welke rolnemingen mogelijk zijn en wat die vervolgens betekenen.

Door te werken vanuit concrete casuïstiek met lastige dilemma's voor raadsleden, afgewisseld met gezamenlijke reflectie en vertaling naar de eigen praktijk, sluiten deze workshops aan op vrijwel iedere leerstijl zodat elk raadslid daarin mee kan komen. In dit artikel delen wij een aantal inzichten vanuit de ‘Raad in beraad’-workshops.

¹ De workshops werden namens BZK verzorgd door adviseurs van WagenaarHoes.



2. De rol van de raad in relatie tot inwoners

Loslaten: generiek of specifiek?

De manier waarop de gemeente zich verhoudt tot inwoners is voor de meeste raadsleden de kernvraag ook als het gaat om de eigen rol. Meer ruimte geven aan inwoners is de algemene tendens; de argumenten daarbij verschillen. Raadsleden die als belangrijkste argument geven dat 'alles dichtregelen niet meer van deze tijd is', dat 'er ruimte moet zijn voor ontwikkeling' (of iets vergelijkbaars) zien we in de workshops de eigen rol daarbij vooral kleiner en passiever invullen. Door zaken op hun beloop te laten of vergunningvrij te maken. Raadsleden die meer ruimte willen geven aan inwoners 'omdat die op verschillende terreinen over veel meer deskundigheid en creativiteit beschikken dan de gemeente', zien we de eigen rol vooral specifiek en gericht invullen, maar niet kleiner of passiever. Zij laten zich bijvoorbeeld gericht adviseren door inhoudsdeskundige inwoners, sluiten aan bij inwonerinitiatieven of werken samen met inwoners een participatiekader uit.

Kaderstelling vooraf: participatiekader

In alle gevallen is het voor zowel de inwoners als de raad zelf erg prettig als vooraf duidelijk is wat de proceskaders zijn bij inwonerparticipatie, in plaats van dat deze nog moeten worden geformuleerd wanneer zich een initiatief voordoet. Veel raden constateren na het oefenen met enkele casussen dat zij een participatie-kader willen opstellen, waarin onder meer geregeld wordt wie tenminste als belanghebbenden moeten worden betrokken bij welk type ontwikkelingen, welke kwaliteitseisen de gemeente stelt aan participatieprocessen en draagvlak, wat daarbij haar eigen rol is, en wat 'des raads' blijft en waarom. De raad kan besluiten om bij bepaalde onderwerpen of bij ontwikkelingen met een grote impact zelf aan het stuur te willen blijven, terwijl zij op andere thema's veel ruimte geeft aan inwoners.

Belangenconflict terugleggen in de samenleving?

In het samenspel met vormen van participatieve democratie blijft de raad altijd een controlerende rol houden ten aanzien van de proceskwaliteit: 'deugt' de manier waarop het participatieve proces is doorlopen? Een belangrijk inzicht bleek dat de trend om steeds meer aan inwoners over te laten, inclusief het peilen van draagvlak, het risico meebrengt dat het belangenconflict dat bij besluitvorming door de gemeente in de politieke arena wordt beslecht, wordt teruggelegd in de samenleving. Dat kan ertoe leiden dat inwoners zich niet durven uitspreken. Bijvoorbeeld wanneer de buurman komt vragen of je er geen bezwaar tegen hebt dat hij nu eindelijk zijn droom gaat realiseren: een kennel in de achtertuin waar hij honden gaat fokken. De meeste inwoners zullen dat liever niet hebben, maar wat betekent het voor de buurrelaties wanneer je de wens van je buurman dwarsboomt? Besluiten kunnen dan worden genomen op basis van een onjuist beeld van het draagvlak, en spanningen tussen inwoners kunnen oplopen. Wie dat wil voorkomen zal als raad de finale belangenafweging willen kunnen blijven maken.

Erkennen leefwereld inwoners

De belangen van inwoners houden niet op bij de gemeentegrens. Hoe ga je daar als raadslid mee om? Een open houding tegenover regionale samenwerking is daarbij minimaal. Weten wat buurgemeenten van plan zijn is in het belang van de eigen inwoners; regionale afstemming en samenwerking vaak ook. Dat geldt niet alleen voor de arbeidsmarkt en voor goede dienstverlening door GR-en, maar ook voor strategische planning van voorzieningen, bereikbaarheid, milieu et cetera. Maar hoe behartig je lokale belangen in regionale samenwerking en regionale belangen tegenover je lokale achterban? Het eerste is een governance vraag die vaak qua structuur wel is ingevuld, maar waarin je als raadslid zelf een effectieve werkwijze moet vinden. Een simpele maar



doeltreffende tip: vraag bij regionale voorstellen altijd om een paragraaf over de impact voor de eigen gemeente.

Het tweede gaat over je rol als volksvertegenwoordiger. Zie je die als eenrichtingsverkeer, of als een dialoog waarin jij ook soms leiderschap kunt tonen? Durf je je achterban uit te leggen dat soms het regionale belang ook hun belang is? Als je kiest voor volksvertegenwoordiger-zijn in dialoog, zorg dan wel dat je verhaal goed is.

Samen leren samenwerken

Productief samenspel tussen inwonerparticipatie en de rollen van de raad is niet met een simpele blauwdruk te organiseren. Dat vergt een leerproces aan beide kanten, waarin inwoners en gemeente steeds meer over elkaar en zichzelf leren. Belangrijk is om voor jezelf en voor elkaar ruimte te creëren om te leren. Door vooraf al aan te geven dat je samen wilt ontdekken welke vormen van co-creatie en van participatie in de eigen gemeente passen. Af te spreken dat de manier waarop we dingen doen op basis van voortschrijdend inzicht kan worden verbeterd. Inwoners uit te nodigen hun eigen ideeën over hoe het beter kan te delen. Je hoeft het als raadslid niet van te voren allemaal al te weten, tenzij je zelf die verwachting wekt...

3. Je rol in relatie tot mede-raadsleden

Wanneer schakel je tussen je politieke rol als raadslid, en je bestuurlijke rol? Wanneer verdienen jouw inwoners dat jij handelt vanuit het algemeen belang en wanneer dat je de specifieke belangen van de eigen achterban vertegenwoordigt? De manier waarop je schakelt tussen politiek en algemeen belang bepaalt ook de manier van samenwerken met mede-raadsleden. Een raad(-slid) die alles vanuit een politieke rol benadert, houdt zichzelf en zijn collega's scherp op de verschillen in opvattingen en belangen die er zijn. Keerzijde is dat daarbij meestal weinig onderlinge samenwerking, informatie-uitwisseling en gezamenlijke beeldvorming plaatsvindt. Signalen van buiten, relevante inzichten, vragen en twijfels worden bij een sterk politieke rolneming meestal later en beperkter met mede-raadsleden vanuit andere fracties gedeeld. Dingen die vanuit een meer bestuurlijke rolneming juist van groot belang zijn om gezamenlijk tot de beste afwegingen in het algemeen belang te komen.

Belangrijk is om je te realiseren dat de rol die je kiest in relatie tot je mede-raadsleden ook doorwerkt in de manier waarop je omgaat met inwoners. Zo zien we dat raadsleden die vooral in competitie met andere fracties acteren, het lastiger vinden om besluiten die in de raad genomen zijn uit te dragen naar inwoners, wanneer zij een andere uitkomst hadden gewenst. Raadsleden die meer vanuit een bestuurlijke rol, meer coöperatief omgaan met andere fracties, vinden het doorgaans veel gemakkelijker en logischer (!) om eenmaal genomen besluiten uit te dragen. Het beeld dat inwoners krijgen van 'het beleid' en 'het gemeentebestuur' is in deze gevallen zeer verschillend.

Iets vergelijkbaars geldt voor de vraag in welke hoedanigheid je met inwoners in gesprek bent: wanneer spreek je inwoners als vertegenwoordiger van de raad, en wanneer als vertegenwoordiger van jouw partij? En wat doe je met informatie over initiatieven en ontwikkelingen in de lokale samenleving: deel je die informatie met de hele raad of hou je die voor de eigen fractie? De keuzes die individuele raadsleden hierin maken, bepalen mede de rol van de raad als geheel en de manier waarop inwoners het samenspel met de raad ervaren.



4. De relatie tot het college

Door de manier waarop de raad haar kaderstellende rol invult (hoeveel ruimte laat je voor maatwerk en integrale afwegingen?) kan zij in belangrijke mate ook het samenspel met het college bepalen. Door weinig aan het college over te laten ontstaat een grotere workload voor de raad zelf en kan het moeilijker worden om te blijven zien wat hoofdlijnen zijn en daarop te sturen. Door meer ruimte te geven aan het college kan de raad voor zichzelf meer ruimte creëren voor werkelijke kaderstelling op hoofdlijnen, inclusief de daarvoor gewenste dialoog over ontwikkelingen, opgaven en gewenste outcomes op lange termijn. Daar zitten wel allerlei consequenties aan. Bijvoorbeeld: wat is ervoor nodig om meer te durven overlaten aan het college? Hoe kan de raad het daarvoor benodigde vertrouwen helpen bouwen en behouden, en waarmee wordt het ondermijnd? Belangrijk daarin zijn onder meer:

- onderlinge dialoog, niet alleen in de formele setting van de raadsvergaderingen maar juist ook op andere momenten (informatiebijeenkomsten, commissies, gezamenlijke werkbezoeken);
- samen leren hoe de ruimte die de raad het college biedt in de praktijk uitwerkt en bedoeld was, bijvoorbeeld door periodiek gezamenlijk in een informele setting te evalueren;
- de manier waarop de raad haar controlerende rol invult: waar nodig kan natuurlijk op casusniveau worden geëvalueerd, maar voor het ontwikkelen van vertrouwen is het zeker ook aan te raden periodiek over een aantal casussen te evalueren 'hoe we het doen met maatwerk binnen de gestelde kaders';
- de mate waarin in de reguliere vergadercyclus ruimte is voor werkelijke vragen en antwoorden tussen raad en college.

Spannend is hierbij opnieuw in hoeverre raadsleden dit vanuit een politieke danwel vanuit een bestuurlijke rol benaderen. Maak je alles politiek, dan wordt ook het controleren van het college snel een strijd tussen oppositie en coalitie, waarbij het meer om scoren dan om leren gaat. Doorgaans draagt dat niet bij aan het ontwikkelen van vertrouwen tussen college en raad, en daarmee niet aan een basis voor werken vanuit hoofdlijnen, met ruimte voor maatwerk. Maar als je alles bestuurlijk benadert, vooral gericht op leren en verbeteren, is het risico dat de raad te weinig scherp en kritisch is en daardoor tenminste de schijn op zich laadt dat ze zich te makkelijk met een kluitje in het riet laat sturen. Lerend controleren, kritisch maar constructief, is de uitdaging.

Daarnaast is het belangrijk dat de raad zich afvraagt of zij wel voldoende 'aan de voorkant' zit om überhaupt te kunnen sturen op de rolverdeling tussen raad en college. Een patroon met een reactieve raad is moeilijk te doorbreken als de te bespreken stukken steeds door het college worden voorbereid. Een mogelijkheid om als raad daarvandaan toch meer aan de voorkant te komen is door te gaan werken met een strategische raadsagenda en zo – onafhankelijk van de stukken die door het college worden voorbereid – zelf het gesprek te organiseren op een aantal strategische thema's.

5. De rol van de burgemeester in relatie tot de rol van de raad

De rol van de burgemeester als voorzitter van de raad wordt in het land heel verschillend ingevuld. In het kader van 'Raad in beraad', de bezinning van raden op de eigen rolname in een veranderende werkelijkheid, zien we met name het verschil tussen burgemeesters die de eigen rol definiëren als voorzitter van de raadsvergaderingen en burgemeesters die de eigen rol breder



opvatten als voorzitter van de raad als *orgaan*. Bij de laatste zien we dat vaak het nadenken over de rol van de raad verder gevorderd is, omdat de burgemeester als voorzitter, makkelijker dan de raad zelf, een niet-politiek gesprek kan openen en kan uitnodigen tot reflectie op metaniveau. Voor raden met een burgemeester die zijn rol smaller definieert, is de griffie veelal belangrijker in het ontwikkelen van de eigen rol.

6. Zes adviezen voor een krachtige raad in nieuwe verhoudingen

Onderstaande adviezen zijn gebaseerd op de inzichten die in de workshops naar voren kwamen:

1. Organiseer het metagesprek

Om als raad of raadslid de spelverdeler in de lokale democratie te worden, is het nodig om regelmatig te reflecteren op hoe je het doet. Ook voetballers kijken de wedstrijd terug! Bespreek hoe je omgaat met de politieke versus de bestuurlijke rol van de raad, met ruimte voor maatwerk en initiatief en met dingen die misgaan. Organiseer dit in overleg met de griffie: periodiek, als (half)jaarlijkse heisessie, al dan niet samen met het college, al dan niet met kritische coaches van buiten.

2. Besteed meer aandacht aan proceskaders: bepaal de spelregels voor participatie

Meer co-creatie tussen inwoners en gemeente, meer loslaten en maatwerk hoeven niet per se te betekenen dat je rol als raad kleiner wordt. Juist in deze ontwikkeling is het cruciaal dat eerlijke spelregels worden ontwikkeld en gehandhaafd, waarbij zorgvuldig wordt omgegaan met de verschillende belangen die er in de samenleving zijn. Pak daar je rol als raad(-slid). Stel kaders voor participatie en hou als volksvertegenwoordiger goed in de gaten hoe dit uitwerkt!

3. Zorg dat je aan de voorkant komt

Je kunt alleen echt op hoofdlijnen sturen wanneer je voldoende aan de voorkant begint. Wacht niet af tot er voordragen voorstellen vanuit het college komen, maar wees proactief. Werk bijvoorbeeld vanuit een strategische raadsagenda; neem het initiatief om rond belangrijke thema's als raad zelf al eerder vragen en aandachtspunten te formuleren die de ambtelijke organisatie en het college kunnen meenemen in hun voorstellen.

4. Maak de werkdruk hanteerbaar – vermijd ballast

Als je over alles wilt meepraten en beslissen, kun je nergens meer echt aandacht aan besteden. Maak slimme keuzes: wat zijn de echt belangrijke en bepalende zaken? Zorg dat je daar als raad aan de bal bent. Bijvoorbeeld door in het Omgevingsplan op die thema's te werken met kwaliteitseisen in plaats van dichte normen, en gebruik te maken van het adviesrecht van de raad. Maar maak daarvoor dan ook ruimte, door andere minder belangrijke zaken te delegeren aan het college of los te laten.

5. Creëer meer grip in regionale samenwerking door procesafspraken

Laat je niet wijsmaken dat je als raadslid het nakijken hebt bij regionale samenwerking. Claim aan de voorkant ruimte om kaders te stellen en te bepalen wat je loslaat, en formuleer duidelijk wat je (over bijv. lokale consequenties) wil zien in voorstellen vanuit bovenlokale samenwerkingsverbanden. Natuurlijk sta je in samenwerkingsverbanden nooit alleen aan het stuur, maar dat geldt ook voor de andere samenwerkingspartners.



6. Investeer in je team

De rol van raadslid is boeiend en veelzijdig. Als je die voor het eerst mag gaan spelen, komt er veel op je af. Investeer in nieuwe raadsleden, neem hen mee in het denken over de eigen rol en organiseer reflectiemomenten. Benut ook vooral hun frisse blik en verwonderde vragen, ook als spiegel voor de vanzelfsprekendheden bij ervaren raadsleden.