



P. CASTENMILLER

## Professionalisering van de gemeenteraad

### 1 Inleiding

In deze bijdrage staat de professionalisering van het ambt van raadslid centraal. Dat lijkt een simpele omschrijving, ware het niet dat het in één zin combineren van de termen ‘professionalisering’ en ‘raadslid’ een hachelijk uitgangspunt is. De essentie van de Grondwet en de mede daarop gebaseerde Gemeentewet is immers dat het lokale bestuur wordt toevertrouwd aan de ‘ingezetenen’, de burgers zelf. Raadsleden zijn ‘gewone burgers’, burgers die op allerlei andere wijzen ook actief zijn in de lokale gemeenschap. Het raadslidmaatschap is een nevenfunctie, en moet dat uitdrukkelijk blijven. Raadsleden zijn per definitie geen professionals. Spreken over professionalisering van het ambt van raadslid is daarmee bijna een *contradictio in terminis*.

Toch is het in ieder geval onmiskenbaar dat het ambt van raadslid vandaag aan de dag een ander karakter heeft dan 160 jaar terug. Bij de oorspronkelijke inrichting van het lokale bestuur, in de Gemeentewet van 1851, was sprake van een overzichtelijke bestuurslaag met al een even overzichtelijke opdracht; leidinggeven aan de dagelijkse gang van zaken in de lokale gemeenschap. Dat stelde niet zoveel voor, omdat de overheid als geheel, en daarbij ook het lokale bestuur, slechts een beperkt takenpakket had.<sup>1</sup> Bovendien waren er meer dan 1.200 gemeenten op een bevolking van slechts enkele miljoenen. De gemiddelde gemeente telde hooguit zo’n 5.000 inwoners. Het raadslidmaatschap was geen zware taak; je kende de hele gemeente en alle inwoners, je wist wat er speelde. Dat was iets dat er makkelijk naast gedaan kon worden.

Dat verandert al aan het einde van de negentiende eeuw, als het idee van de *nachtwakersstaat* steeds meer onder druk komt te staan. De bevolking neemt toe. Langzamerhand worden allerlei sociale wetten aangenomen die om een actieve rol van de overheid vragen. Vooral in de grote steden, waar de SDAP zich een positie in het bestuur bevecht, raakt het lokale bestuur al enigszins gepolitiiseerd, en wordt het zijn van raadslid een serieus ambt. Aan het begin van de twintigste eeuw zet die ontwikkeling zich door, al laat de biografie van Drees zien dat hij een betaalde baan en het raadslidmaatschap in een grote stad als Den Haag nog makkelijk kon combineren met allerlei andere functies.<sup>2</sup> Aannemelijk is dat in het gros van de kleinere gemeenten het raadslidmaatschap tot ver in de twintigste eeuw een weinig intensieve, makkelijk te vervullen nevenfunctie is geweest.



Na de Tweede Oorlog, als de verzorgingsstaat tot volle wasdom komt, nemen de taken en verantwoordelijkheden van ook de lokale overheid sterk toe. Al in 1955 is er een discussie over de sterk toegenomen eisen die aan het lokale bestuur in de grotere gemeenten worden gesteld.<sup>3</sup> In de jaren 1970 wordt al de 'professionalisering van het lokale bestuur' geagendeerd, geconcentreerd rond de positie van de wethouder.<sup>4</sup> Het functioneren van de gemeenteraad wordt minder nadrukkelijk geproblematiseerd, al is duidelijk dat ook voor dit ambt de toegenomen verantwoordelijkheden en werkdruk aandacht vergen. Zo wordt al in de aangehaalde VNG-rapportage – uit 1972 – geconstateerd dat het lokale systeem een dualistisch karakter krijgt, waarbij de raad alleen maar lijkt toe te komen aan het controleren van het College van B&W. Tussen de regels door valt er al enige twijfel te noteren of de raad de pretentie van 'hoogste orgaan' wel waar kan blijven maken.<sup>5</sup>

Ook in 1980 wordt in een VNG-rapportage geconstateerd dat meer en meer dualistische kenmerken inslijten in het lokale bestuur, hetgeen de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan onder druk zet.<sup>6</sup> Uiteindelijk komt deze discussie samen in de rapportage van de Staatscommissie Elzinga, 2001. Kort daarna wordt het dualisme in het lokale bestuur ingevoerd.

Daarna is de discussie over de professionalisering van het lokale bestuur niet verstomd, eerder integendeel. De burgemeesters beginnen, gesteund door hun formele werkgever, het Ministerie van BZK, en hun belangenvereniging, het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters, een intensief en stelselmatig scholings- en opleidingsprogramma om hun functioneren te versterken. Onder druk van het gevoel dat te veel wethouders voortijdig gedwongen worden het ambt te verlaten, is er ook steeds meer aandacht voor de toerusting en ondersteuning van wethouders.

En, de raadsleden, tja, de raadsleden, wat wordt er voor hen gedaan? Vanaf de introductie van het dualisme bieden VNG en het Ministerie van BZK, eerst via 'de Vernieuwingsimpuls' en later via het Actieprogramma Lokaal Bestuur, allerlei handreikingen, ondersteunings- en scholingsprogramma's aan voor raadsleden. Deze hebben een vrijblijvend en globaal karakter. Voor op maat toegesneden ondersteuning zijn raadsleden aangewezen op ofwel cursussen en scholingen van hun eigen partij of gemeente of op hun eigen initiatief. De belangrijkste reden voor deze vrijblijvendheid is dat het raadslidmaatschap nog steeds, ondanks alle maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen, een nevenfunctie is gebleven, een ambt dat je vervult naast andere activiteiten, waaronder in veel gevallen betaald werk. Deelname aan scholing en cursussen moet daarom een vrijblijvend karakter behouden. In deze constellatie is het voor de meeste raadsleden lastig, om niet te zeggen vrijwel onmogelijk om



structureel tijd en geld te investeren in scholing om hun functioneren te versterken.

Het raadslidmaatschap wordt nog steeds geacht een nevenfunctie te zijn. In die zin zijn raadsleden vrijwilligers, of – makkelijk gezegd – amateurs. Amateurs kunnen geen professionals worden.

De vraag is echter of in het hedendaagse openbaar bestuur wel ruimte is voor amateurs. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de trend tot professionalisering in het openbaar bestuur en de betekenis daarvan voor de specifieke positie van de raadsleden. Afsluitend wordt dan gespeculeerd over mogelijke remedies.

## 2 Professionalisering

Tenminste al sinds de tweede helft van de vorige eeuw wordt gesproken over de noodzaak voor professionalisering van de spelers in het openbaar bestuur. Dat neemt niet weg dat een eenduidige omschrijving van wat de professionalisering voor de verschillende spelers behelst ontbreekt. Vandaag de dag zou voor de hand liggen om als basiskwaliteiten voor het raadslidmaatschap de sinds de invoering van het dualisme populair geworden trits van kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordigen te noemen. Dat is wel een heel algemene omschrijving, en veronachtzaamt specifieke kwaliteiten en vaardigheden die bijvoorbeeld Tops en Zouridis opsommen, zoals inhoudelijke deskundigheid met betrekking tot maatschappelijke thema's, institutionele expertise over het functioneren van de gemeente, organisatorische deskundigheden met betrekking tot hun politieke profilering, omgaan met de media, sturen van de ambtelijke organisatie, conflicthantering binnen de fractie en partij, optreden in de publieke context, omgaan met lastige burgers.<sup>7</sup> Zij geven daarbij aan dat deze opsomming niet limitatief is. Sinds enkele jaren verschijnen er bij de aanvang van de nieuwe raadsperioden allerlei goed bedoelde boekjes en handleidingen ter ondersteuning van nieuwe raadsleden, waarin een groot aantal competenties en vaardigheden aan de orde komen. Deze zijn blijkbaar alle van belang voor een juiste invulling van het ambt. Genoemd worden het beheersen van de informatiestroom, het vermogen om je als raadslid te profileren, het bewaken van je integriteit, het vermogen tot onderhandelen, het onderhouden van een goede relatie met je partij, je kiezers, de pers en de lokale gemeenschap.<sup>8</sup>

Hoe de competenties ook worden omschreven, de essentie is dat er vaardigheden in het ambacht van raadslid kunnen worden onderscheiden, die zich lenen voor verbetering en versterking, voor professionalisering. Immers, het behoort tot beroepseer van vaklieden om zich permanent te scholen en te verbeteren. *Professionalisering van het raadslidmaatschap is daarmee het ontwikkelen van voor een raadslid verlangde kwaliteiten en competenties.*



In de inleiding is al aangegeven dat de druk tot professionalisering door alle spelers in het lokale bestuur al decennialang wordt gevoeld. Deze ontwikkeling wordt in het algemeen gestuurd door de voortgaande herindelingen, bevolkingsgroei en een verdere toename van taken en verantwoordelijkheden van het lokale bestuur. Zo hebben herindelingen bijgedragen aan een toename van de kwaliteit en robuustheid van de ambtelijke organisaties.<sup>9</sup> Bovendien is in de afgelopen 25 jaar de aandacht voor management en kwaliteitsvraagstukken, onder invloed van het zogeheten New Public Management, toegenomen. Dit is een ontwikkeling die zich in de hele Westerse wereld heeft voorgedaan. Aardema spreekt over een 'verbeterindustrie' als hij de hausse aan verbeterconcepten beschrijft: TQM, INK, ISO, *balanced scorecard*, BBI, VBTB, integraal management, contractmanagement, competentie management, prestatie meting met prestatie-indicatoren, *benchmarking*, marktwerking, *outsourcing*, verzelfstandiging, visies, missies, kernwaarden, enzovoorts."<sup>10</sup> Gemeenten zijn op dit punt dan ook onvergelijkbaar met hoe het er in de jaren 1980 aan toe ging en aan medewerkers worden inmiddels heel andere eisen gesteld. Ook in de ambtelijke top is het accent steeds meer komen te liggen op managementvaardigheden. Het politieke bestuur (college en raad) werkt samen of ziet zich geconfronteerd met een op zakelijke leest geschoeide ambtelijke organisatie. Planning en sturing verlopen via jaar- en afdelingsplannen, individuele doelen en taken zijn daarvan afgeleid en voor 'onverhoedse' politieke interrupties is geen plaats meer. Bovendien moet zeker in grote organisaties alles onderling ook inhoudelijk worden afgestemd.

De schaalvergroting in combinatie met een meer bedrijfsmatig werkende overheid betekent dat van de bestuurders ook meer wordt gevraagd. Ze moeten in staat zijn over complexere en abstractere vraagstukken te oordelen en een standpunt in te nemen.

Van oudsher spreken we over gemeenten als lokaal bestuur. De opzet, inrichting en waarden rechtvaardigen om eerder over lokaal bestuur dan over lokale politiek te spreken. Tegelijk is in dit lokale bestuur een politiseringstendens zichtbaar.<sup>11</sup> Bestuurlijke waarden als consensus, compromissen en de-politisering worden geconfronteerd met politieke waarden als profilering, zichtbaar maken van verschillen in visies en dissensus. Die politisering vormt de weerslag van maatschappelijke veranderingen als de ontzuiling, individualisering en een kritischer houding ten opzichte van gezagsdragers. Politieke partijen reageren hierop door een duidelijker politiek profiel te kiezen en niet alleen rondom verkiezingen hun opvattingen uit te dragen. Raadsleden, wethouders, burgemeesters zijn dragers van die bestuurlijke en politieke waarden en daarmee ook degenen die botsen, wanneer die onderliggende waarden anders zijn. Die botsingen kunnen stevig zijn en niet iedereen kan in zo'n situatie adequaat handelen. De politisering van het lokale bestuur heeft het politiek-bestuurlijke werk ingewikkelder gemaakt.

Publieke besluitvorming op lokaal niveau is ook in toenemende mate participatief geworden. Talloze vormen van inspraak, medezeggenschap, interactieve beleidsvorming en meer algemeen horizontale vormen van bestuur hebben hun intrede gedaan. Al dan niet geïnstitutionaliseerde belangengroepen hebben een plaats in beleidstrajecten waardoor het aantal spelers aanmerkelijk groter is geworden. Daar komt bij dat door verzelfstandigingen en het afstoten van taken de gemeente zelden meer de actor is die uiteindelijk zelfstandig het besluit kan nemen. Woningbouwcorporaties hebben bijvoorbeeld eigen bevoegdheden en waar die de plannen van een gemeente raken, zal er een vorm van samenwerking moeten worden gecreëerd. Deze trajecten van gezamenlijke besluitvorming hebben de rol en manier van opereren van bestuurders en volksvertegenwoordigers veranderd en het vraagt andere vaardigheden dan pakweg een kwart eeuw geleden.

Samenvattend, ambtelijke organisaties worden steeds professioneler gestuurd en geleid, gesteund door allerlei bedrijfsmatige modellen en systemen. Voorts is sprake van een politisering van het lokale bestuur. Burgemeesters scholen zich permanent, wethouders worden intensief ondersteund door hun ambtelijke organisatie. Ook burgers ontwikkelen zich. Het algemene opleidingsniveau in de samenleving is sterk toegenomen, en met Internet, Google en Wikipedia ligt voor iedereen gedetailleerde informatie over complexe problemen binnen handbereik. Weliswaar geldt dat ook voor raadsleden zelf, maar die moeten zich met alles bezighouden en van alles verstand hebben, daar waar burgers die zich verenigen rond één specifiek probleem vaak de tijd, de middelen en de competenties hebben om binnen korte tijd expert te zijn.

Natuurlijk, ook raadsleden ontwikkelen en professionaliseren zich. Ook zij hebben gemiddeld een hogere opleiding dan 50 jaar terug, ook zij beschikken over veel meer kennis en informatie. Bovendien weten ze zich sinds 2002 gesteund door een griffie en sinds 2006 door een Rekenkamer. Desalniettemin is er sprake van een verschillend tempo waarin de belangrijke spelers in de lokale politieke arena zich professionaliseren.<sup>12</sup> Door dat verschillende tempo lopen raadsleden in relatieve zin achterstand op ten opzichte van andere spelers, burgemeesters, wethouders, ambtelijke organisatie en burgers. Ter illustratie kan een vergelijking worden gemaakt met het raadslid als een moderne reiziger. Deze raadpleegt 's avonds thuis het Internet en maakt een goede uitdraai uit de reisplanner. De volgende ochtend meldt hij zich stipt op tijd op het perron, om tot de ontdekking te komen dat de Intercity naar Brussel een kwartier vertraging heeft. Niet getreurd, in de trein pakt deze moderne reiziger zijn laptop, zoekt een andere overstap en komt zo redelijk op tijd aan in Parijs. Daar wacht de snelle trein naar Marseille, de eindbestemming. Deze reiziger vindt zich een hele piet, want deze reis volbrengt hij toch binnen een dag, daar waar hij er decennia eerder twee of meer dagen voor moest uittrekken. Het is hem echter



ontgaan dat vijf minuten voordat hij op het vertrekstation arriveerde, het college van B&W samen met de ambtelijke organisatie al aan boord is gegaan van de HSL. Tijdens hun reis zullen deze reizigers, anticiperend op vertragingen, via hun smartphone de juiste aansluiting vinden op de Franse TGV, zodat dit gezelschap in een halve dag op de plaats van bestemming is. En de burgers, die zijn 's ochtends vroeg naar een regionaal vliegveld gereden en aan boord gestapt van een charter van een prijsvechter; zij liggen al in de zon aan het strand.

### 3 Hoe verder?

Het lijkt onvermijdelijk dat raadsleden zich minder snel en voortvarend professionaliseren dan de andere spelers. Daar waar ambtenaren en collegeleden er voor betaald worden om hele dagen zich in te zetten voor het lokale bestuur, blijft het voor raadsleden een nevenfunctie. Een voor de hand liggende oplossing lijkt om dan maar de vergoedingen voor raadsleden te verhogen, zodat het ambt hun hoofdfunctie wordt. Veel verzet zich daar weer tegen, omdat daarmee een nieuwe kaste van beroepspolitici ontstaat, die heel erg zal lijken op B&W en de ambtenaren. Juist de mensen die midden in de gemeenschap staan, zullen dan uit het bestuur verdwijnen.

Maar het 'achterblijven' van de raad zet het lokale bestuurlijke spel onder druk. Immers, een ketting is zo sterk als de 'zwakste schakel'. Toch hoeft het geen onoverkomelijk probleem te zijn. De toenemende professionaliteit bij de andere spelers zou ook moeten impliceren dat ze zich bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen van de raadsleden en daar rekening mee houden.

Veel winst is wat dit betreft te halen door het bevorderen van het begrip binnen de ambtelijke organisatie voor het functioneren van de raad. Met de introductie van het dualisme is wel de indruk gewekt dat de ambtelijke organisatie helemaal niets meer met de raad van doen heeft. De ambtelijke organisatie is er voor het college van B&W, de raad heeft nu immers de griffie. In aanvang zijn, onder meer door de Vernieuwingsimpuls,<sup>13</sup> wel pogingen gedaan om deze wat al te rigoureuze tweedeling te nuanceren, maar het is toch onmiskenbaar dat de afstand tussen ambtelijke organisatie en raad, na de introductie van het dualisme, is toegenomen. Het zou goed zijn als deze afstand wordt verkleind. Dat vereist met name een ambtelijke organisatie die zich nadrukkelijk oriënteert op het publieke belang, en veel minder op het 'uit de wind houden' of 'laten scoren' van het College van B&W. De contouren van zo'n moderne ambtelijke organisatie zijn geschetst door Moore.<sup>14</sup> Zijns inziens oriënteert een moderne ambtelijke organisatie zich zowel gedegen op het publieke belang als op de politieke opdrachtgevers. Hij pleit voor een grote vrijheid voor ambtelijke organisaties om invulling te geven aan hun publieke taak, hetgeen louter gebaseerd kan zijn op wederzijds vertrouwen tussen ambtelijke organisaties en politiek. In de Nederlandse praktijk betekent dit dat de ambtelijke organisaties ook



dienen te investeren in een goede relatie met de raad, in een open en intensieve communicatie en een goede informatievoorziening aan de raad.

Zoals gezegd is de huidige praktijk dat ambtelijke organisatie en raad veeleer uit elkaar zijn gegroeid. In sommige gemeenten zijn er tandems van gemeentesecretarissen en griffiers (of zo men wil, trojka's waarbij ook de burgemeester actief is), die deze ontwikkeling proberen te keren. Dat vereist een flinke investering, omdat de ambtenaren zich niet alleen ook meer bewust moeten worden van de andere rol, de andere competenties en de andere mogelijkheden van raadsleden. Dat bewustzijn vormt louter het vertrekpunt voor het besef dat aan raadsleden op een andere wijze en in een andere vorm kennis en informatie moeten worden verschaft. Dat vereist andere vormen en een andere toonzetting dan wanneer het College van B&W bediend wordt door de ambtelijke organisatie. De specifieke vormen en arrangementen waarmee de relatie tussen ambtelijke organisatie en gemeenteraad kunnen worden versterkt zijn ter invulling aan elke gemeente zelf. Maar dat er nog veel daarin noodzakelijk en te winnen is, dat lijkt geen twijfel.<sup>15</sup> Om in de termen van de eerder gebruikte beeldspraak te blijven. Had nu niemand van de ambtelijke organisatie even het besef kunnen hebben om de raad te adviseren vijf minuten eerder op het station te zijn, zodat ze ook konden meereizen met de HSL? En had die dan ook niet, toen hij toch de kaartjes regelde voor B&W, ook kaartjes voor de raad kunnen bestellen? Dan nog zou B&W eerste en de Raad tweede klasse kunnen reizen. Maar verder zou het iedereen, met een kleine inspanning, enorm geholpen hebben.

In deze ontwikkeling ligt ook een verantwoordelijkheid voor het College van B&W besloten. Het College moet niet alleen de lijnen tussen ambtelijke organisatie en raad meer vrijgeven, het College moet ook bewaken en bevorderen dat de raad in de positie wordt gebracht om op juiste invulling te geven aan zijn taak. Het spreekt voor zich dat met name de burgemeester, voorzitter van zowel B&W als van de raad, hierin een goede rol kan, c.q. moet, vervullen.

Er ligt natuurlijk ook een verantwoordelijkheid voor de raad zelf. Als het gaat om het investeren in de relatie met de ambtelijke organisatie, moet ook de raad bereid zijn meer vertrouwen te stellen in deze ambtenaren. In de praktijk zijn er juist vele raadsleden bereid zich aan te sluiten bij het populaire vermaak 'afgeven op ambtenaren', waarbij het benoemen van de ambtelijke organisatie als bezuinigingspost nummer één niet echt helpt. Meer in het algemeen kan het vertrouwen er ook uit bestaan dat de voorbereidingen en invulling van burgerconsultatie en participatie 'overgelaten' wordt aan de ambtelijke organisatie. Dat past binnen enkele meer algemene aanbevelingen die Denters onlangs heeft gedaan voor een herdefiniëring én taakverlichting van de rol van de raad.<sup>16</sup> De eerste betreft een concentratie door de raad op de rol van democratisch facilitator of bruggenbouwer, waarbij de raad – onder bepaalde voorwaarden –



democratische kaderstelling en controle 'overlaat' aan betrokken burgers. Daarmee bevordert de raad interactief bestuur en stimuleert de raad burgercontrole op dienstverlening. Een tweede nieuwe rol is die van het bewaken van de democratische kwaliteit van de burgerparticipatie. De rol van de raad is dan vooral om te bewaken dat de voorkeuren van alle relevante groepen in de samenleving worden gehoord en dat er een goede afweging plaatsvindt. Naast meer vertrouwen in de ambtelijke organisatie vereist dit de bereidheid bij de raad om ook burgers meer te vertrouwen.

Goed lokaal bestuur vereist een goed samenspel tussen alle spelers. Als één van de spelers moeite heeft om mee te gaan in de professionalisering, moet daarop worden geanticipeerd, eveneens door alle spelers. Dat is niet 'met de ruggen naar elkaar toe gaan staan', wat nu geregeld de praktijk lijkt. Dat vereist juist investeren in de relatie, in vertrouwen en in de samenwerking.

PETER CASTENMILLER is werkzaam bij adviesbureau Zenc, en tevens lector Bestuurskracht & Innovatie aan Fontys/De bestuursacademie.

#### NOTEN

- 1 V. Veldheer, *Kantelend Bestuur*. (Den Haag 1994).
- 2 J. Gaemers, Willem Drees, *De Rode Wethouder*. (Amersfoort 2006).
- 3 Commissie de Quay, *Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm grote gemeenten*. (Den Haag 1955).
- 4 VNG, *De Wethouder*, Rapport van de Commissie positie wethouders. (Den Haag 1972).
- 5 VNG, *De Wethouder*, Rapport van de Commissie positie wethouders. (Den Haag 1972), 24.
- 6 VNG, *De Wethouder* *gewaardeerd*. (Den Haag 1980), 14.
- 7 P. Tops en S. Zouridis, *De binnenkant van de politiek*. (Amsterdam / Antwerpen 2002), 43.
- 8 E. Boers, *Het raadslid natuurlijk actief*. (Amsterdam 2010).
- 9 Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim, G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. (Assen 1998); R. Beerepoot, R. Fraanje, M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*. (Alphen aan den Rijn 2009).
- 10 H. Aardema, *Voorbij de hypocratie*. (Alphen aan den Rijn 2010), 33 e.v.
- 11 Korsten, A.F.A., P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*. (Alphen aan den Rijn 1998), 24.
- 12 P. Castenmiller, *Bestuurskracht en Innovatie*. Tilburg, 2008.
- 13 Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, *Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad*. (Den Haag 2005); Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, *Handreiking voor duale ambtenaren, voorbeelden uit de praktijk*. (Den Haag 2005).
- 14 M. Moore, *Creating Public Value*. (Cambridge Massachusetts 2005).
- 15 In een afstudeeronderzoek van een mede door mij begeleide student bestuurskunde bleek dat een aantal van de geïnterviewde hoofden van gemeentelijke afdelingen het antwoord op de vraag naar de omvang en samenstelling van de raad schuldig moest blijven.
- 16 B. Denters en L.E. Rose, *Comparing Local Governance, Trends and developments*. (London 2005).