

# Wat is een goede gemeenteraad?

*Op zoek naar aanwijzingen over wat een goede raad hoort te doen*

*Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten*

Versie 29 september 2016<sup>1</sup>

## *Inleiding*

Sedert een aantal jaren bestaat er veel discussie over ‘good governance’. Tijdens het vierde kabinet-Balkenende werd zelfs een ‘Code voor goed openbaar bestuur’ opgesteld met een aantal eisen waaraan elke overheidsorganisatie in Nederland moet voldoen. Denk daarbij aan de eis van integriteit van bestuur; doelgericht bestuur; doeltreffend en responsief bestuur. Aan de eis van onkreukbaarheid moet iedere ambtenaar, bestuurder en politieke representant voldoen. De andere criteria zijn meer gerelateerd aan beleid.

Ambtenaren, leden van een dagelijks bestuur en raadsleden horen een criterium als doelgerichtheid te hanteren bij het beoordelen van een beleidsvoorstel. Na verloop van tijd kunnen ze bij een evaluatie van beleid nagaan of doelstellingen zijn bereikt. Raadsleden behoeven zelf geen evaluatie van beleid te verrichten, ze zijn tenslotte geen ambtenaar, adviseur of onderzoeker, maar ze kunnen wel vragen om een rapport en moeten het onderzoek waarvan verslag gedaan wordt dan kunnen beoordelen.

Vanuit deze Code of een verwant beoordelingskader is na te gaan of gemeentebesturen ook daadwerkelijk voldoen. Dat gebeurde door middel van bestuurskrachtmetingen en ‘sterkte-zwakte’-metingen. Wat de resultaten zijn van de ruim 200 metingen die de afgelopen jaren zijn verricht? Dat is onderzocht. Excellente gemeentebesturen die op alle criteria (van het soort als in de genoemde code staan) positief scoren, blijken niet te bestaan. Elke bestuurskrachtmeting levert naast sterke ook zwakte punten op. Dat geldt zowel voor besturen van kleinere gemeenten als voor middelgrote en grote gemeenten.

Besturen van grote gemeenten zijn nogal eens overambitieuze; ze willen teveel ballen in de lucht houden waardoor er wel eens een op de grond valt. Er ontstaan problemen zoals bij voorbeeld een financieel echee. De kans dat besturen van kleine gemeenten overambitieuze zijn, is gemiddeld wat kleiner. Dergelijke besturen hebben voor de aanpak van taken samenwerking met andere gemeenten hard nodig, maar zijn juist niet erg proactief op dat vlak. Ze wachten vaak af, wat ten dele terug te voeren is op een beperkte kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit. Ze laten het initiatief juist aan de wat grotere gemeente(n).

---

<sup>1</sup> Met dank aan de volgende personen voor commentaar op een eerdere versie: dr. Klaas Abma (ambtenaar in gemeente Súdwest-Fryslân; eerder medewerker van de gemeente Littenseradiel); dr. Jean Schutgens (voormalig gemeentesecretaris van de gemeente Landgraaf); mr. Ricardo Offermanns (voorheen raadslid in de gemeente Kerkrade en later burgemeester van Meerssen); dhr. Erik Koppe (voormalig raadslid en wethouder van Brunssum, ex-gedeputeerde); mevr. Genoveef Leers (raadslid gemeente Maastricht); Jos Vervuurt (griffier Roermond); Ben Visser (burgemeester Scherpenzeel)..

De vervolgvraag verrast dan niet: wat zijn sterke en zwakke kanten van gemeenteraden? We mogen op grond van onderzoek aannemen dat excellente gemeenteraden met hun raadsleden en fracties evenmin bestaan als er excellente gemeentebesturen bestaan.

### *Beoordeling van gemeenteraden*

Maar wat zijn dan de beoordelingscriteria voor de specifieke beoordeling van een gemeenteraad? Ik draai die vraagstelling een slagje. Wat maakt *een gemeenteraad tot een (tamelijk) goede gemeenteraad*? In het navolgende ga ik op zoek naar *normatieve aanwijzingen* hiervoor want met de *'Code voor goed openbaar bestuur'* kan ik niet voldoende uit de voeten; die code geldt vooral voor beleid en is veel te weinig toegespitst op beoordeling van sterke en zwakke kanten van gemeenteraden (inclusief raadsleden, fracties, raadsvergaderingen). Normatieve aanwijzingen verwijzen naar wat hoort. Als het een raad goed lukt daaraan te voldoen, kan gesproken worden van een goede raad.

De opstelling van *'Aanwijzingen voor goede gemeenteraden'* is niet onmogelijk omdat ik al eens - onder meer met hulp van een zestigtal (ex-)burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen, adviseurs, onderzoekers en andere waarnemers - een poging deed te beschrijven wat colleges van burgemeester en wethouders tot *'sterke colleges'* maakt. Wie zicht heeft op sterke colleges moet ook een beeld kunnen krijgen van wat gemeenteraden tot sterke gemeenteraden maakt; dus waaraan ze moeten voldoen. Ik zal hier overigens spreken over *'goede'* gemeenteraden.

Bij wijze van kennismaking geef ik een voorproef van een normatieve aanwijzing.

*Als raadsdebatten zelden of nooit de standpunten die vóór aanvang van een raadsvergadering werden ingenomen veranderen, is geen sprake van een goede gemeenteraad. Een goede raad doet meer dan standpunten en argumenten rond een agendapunt uitwisselen. Een deel van de raad of de gehele raad laat zich vaak ook wat gelegen liggen aan goede argumenten van een of meer andere fracties. Debatten moeten debatkwaliteit hebben. Het gaat bij besluitvorming om meer dan 'neuzen tellen', om meer dan machtsuitoefening.*

Waar deze aanwijzing vandaan komt, zult u vragen?

Er is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsdebatten. Daaruit komt naar voren dat als in een vergadering *slechts herhaald wordt* wat fracties intern al hebben besproken en fractiewoordvoerders thuis of op kantoor hebben opgeschreven, dit *wisselen* niet leidt tot een kwaliteitsrijk debat. Debatteren horen *meer te zijn dan uitwisselen*. Immers bij wisselen zou volstaan kunnen worden met het inleveren van teksten om er vervolgens een nietje door te slaan.

Er is nog een tweede attentiepunt. Debatten die uitsluitend of voornamelijk lopen langs de lijnen van *de macht* waarbij bij voorbeeld de coalitiefracties via een voorgadering al tot een meerderheidsstandpunt komen, zijn ook geen toonbeeld van *'hoe het hoort'*. Dan luistert de coalitie blijkbaar niet meer naar wat raadsleden van oppositiefracties in een raadsvergadering te berde brengen. Er is vanuit te gaan dat zowel macht als de inhoud van standpunten en de argumentatie daarvoor er toe horen te doen. De commissie-Elzinga die rond 2001 het rapport publiceerde over lokale dualisering schreef dan ook dat een van de bedoelingen was dat de dualisering (in de zin van de eigen rol voor het college van B&W en

de gemeenteraad) zou bijdragen aan *levendiger openbare raadsdebatten* dan wel levendiger raadsbijeenkomsten die aan raadsdebatten vooraf gaan.

Of die levendigere debatten er echt gekomen zijn, is lang niet zeker. Maar dat neemt niet weg dat er nog uitgegaan kan worden van de *gegeven normatieve aanwijzing*.

Waarom kan die aanwijzing nog meer blijven? Omdat we deze aanwijzing en alle andere ook aan enkele beoordelaars hebben voorgelegd. Geen enkele beoordelaar wilde deze aanwijzing (zeker een zware norm) schrappen. De beoordelaars stemmen in met de navolgende lijst.

### *Bestaat de gemeenteraad?*

De vraag is dus: wat maakt een gemeenteraad tot een goede gemeenteraad? Het op zoek gaan naar de normen voor een goede gemeenteraad roept de vraag op of gemeenteraden wel bestaan. Voor de wetgever is het antwoord duidelijk: de raad bestaat. Grondwet en Gemeentewet spreken over 'de gemeenteraad'. Formeel staat de gemeenteraad aan 'het hoofd van de gemeente'. Aan een gemeenteraad worden onder meer taken en bevoegdheden toegeschreven. Vraag je een raadslid naar 'of een goede raad bestaat?' dan zal die misschien zeggen: 'ik wil een goed raadslid zijn' en 'ik wil deel uitmaken van een goede raadsfractie'. Het referentiepunt voor eigen functioneren ligt meer bij de eigen 'club' dan bij het geheel, de raad. In werkelijkheid bestaat een raad uit raadsleden en fracties. Zo gezien, is wat een raad doet of laat in belangrijke mate een gevolg van de opstelling van de leden in raadsvergaderingen en voorbereidingen daarop.

Van die fracties bestaan twee typen, hoewel de wetgever hierover niet spreekt. Dat zijn: coalitie- en oppositiefractionen. De raad is dus ook een strijdtoneel, een arena, tussen fracties. Maar de raad als geheel wordt volgens de Wet dualisering gemeentebestuur geacht het college te controleren. In dit opzicht ligt er dus ook een taak voor fracties die het college steunen.

Hoe dit ook zij, we gaan er hier vanuit dat de gemeenteraad als conglomeraat van raadsleden en fracties wel degelijk bestaat en ook een eenheid is, een orgaan dat besluiten moet nemen. Kiezers denken bij het beoordelen van een gemeenteraad zeker in termen van 'de gemeenteraad'. Conclusie: we kunnen wel degelijk de vraag opwerpen 'wat is een goede gemeenteraad?'

### *Checklist van normatieve aanwijzingen of 'geboden'*

In deze tekst wordt een overzicht gegeven van 'aanwijzingen' (regels genoemd) waaraan een gemeenteraad (zoveel mogelijk) moet voldoen om een goede gemeenteraad te zijn. In totaal is het een honderdtal regels geworden. Deze lijst is op te vatten als een normatieve checklist.

In de realiteit zullen er regels zijn die voor de ene gemeenteraad belangrijker zijn dan de andere. Elke gemeente heeft zo zijn geschiedenis van kwaliteit, van veel of weinig ambities, van succes en falen, van consensus en conflict, van ruzie en verzoening, van wel of geen besluitvaardigheid.

Het is mogelijk dat er verschillen in beoordeling zijn tussen burgers die een raad-aan-het-werk waarnemen en degenen die een rol vervullen, bij voorbeeld als raadslid, fractieleider, voorzitter van de gemeenteraad, griffier of topambtenaar. Dat onderscheid wordt hier niet uitgewerkt.

### *Bronnen*

Deze regels zijn zoveel mogelijk empirisch gefundeerd. Ze komen voort uit kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar aspecten van het gemeentebestuur. Denk onderzoek:

- naar het feitelijk functioneren van gemeenteraden (o.a. observatie gedurende half jaar van alle vergaderingen van de raad van Heerlen; observatie in Eindhoven);
- naar de betrekkingen tussen colleges en ambtenaren,
- naar positie en rol van raadsgriffies,
- naar het functioneren van raadspresidia (observatie in Heerlen, Eindhoven, Maasdriel etc.),
- naar deugdelijk bestuur en de bestuurskracht van Nederlandse gemeenten,
- naar herindeling en samenwerking van gemeenten,
- naar de staat van de lokale dualisering,
- naar de lokale politieke democratie, politieke participatie en interactieprocessen rond beleid,
- naar het functioneren van gemeenteraden in Nederland en naar stijlen van gemeenteraadsleden,
- naar de kwaliteit van debatten in gemeenteraden,
- naar het functioneren van sterke en zwakke colleges van B&W,
- naar betrekkingen tussen een college en een gemeenteraad,
- naar de informatieperiode van collegevorming,
- naar de val van burgemeesters en van wethouders en de vraag of de val te voorkomen was geweest,
- naar feiten en omstandigheden rond bestuurlijk risicovolle gemeenten,
- naar het omgaan met begrotingen en integriteitsregels,
- naar het functioneren van lokale ombudsliden,
- naar inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij,
- naar criteria ter beoordeling van bestuur en beleid en naar 'sterke colleges'.

Al deze informatie is verwerkt, aangevuld of 'vermengd' met persoonsgebonden informatie, die verworven is door het optreden van de auteur als informateur (Heerlen, Den Bosch, Maasdriel); participatie in visitatiecommissies (Vlaamse steden; provincies Zeeland en Limburg; de toekomst van Groningse gemeenten); het houden van lezingen voor gemeenteraden en het voeren van discussies; ; observatie van vergaderingen van colleges, de ambtelijke top, en van gemeenteraden; het vergezellen van een college op een verdiepingssessie; het uitvoeren van consultancyprojecten; het afnemen van interviews met bestuurders; het voeren van gesprekken met burgemeesters, en met wethouders en raadsleden; gesprekken met griffiers; het lezen van dagboeken en biografieën.

Voor het formuleren van regels voor een goede raad was dit tweede brok informatie zeker ook belangrijk.

### *Voorbeeld van een heel belangrijke aanwijzing*

Het was ook mogelijk om enkele interviews af te nemen. Dat deed ik selectief. Ik geef bij wijze van voorbeeld de mening van een respondent. Ik doe dat om de lezer nog wat verder vertrouwd te maken met waarom het gaat.

Een respondent, als senior-ambtenaar werkzaam bij een gemeente in het Noorden des Lands, heeft een beeld bij het functioneren van een raad in een gemeente van 85.000 inwoners met meer dan zestig kernen. De raad kent negen fracties en het college van burgemeester en wethouders beschikt over een ruime raadsmeerderheid.

Vraag: Wat vind je goed of minder goed aan deze gemeenteraad?

Zijn antwoord luidt: Wat eruit springt, is dat deze raad maar heel moeilijk tot ingrijpen komt bij moeilijke beslissingen, bij voorbeeld in geval van de noodzaak tot bezuinigen. De zwembad-casus is treffend. De gemeente kent een aantal zwembaden, meer dan zes. Het zijn er eigenlijk teveel om te exploiteren. Maar tegelijk kent de gemeente meer dan zestig kernen. Welke kern mag het eigen zwembad dan houden en welke niet? Het college stelde niet voor om alle zwembaden te korten op hun budget (de pijn spreiden) maar kwam met een keuze? Toen het college met het voorstel kwam om het zwembad van plaats X te sluiten, zaten er veel inwoners en jongere zwemmers en zwemsters joelend op de publieke tribune in de raadszaal. De raad was er niet zichtbaar aangedaan door, maar kwam toch niet tot een besluit en het college liet zich dit aanleunen, aldus onze zegsman.

De kernvariabele in de vorm van een cruciale aanwijzing luidt in deze casus: *gebrek aan bestuurlijke moed om beslissingen te nemen*. Dus om de hete brei heen draaien. Draagvlak blijkt toch een factor die een rol speelt bij het nemen van beslissingen door een gemeenteraad. De raad deed overigens geen suggesties over hoe het college de bezuinigen dan wél zou kunnen aanvliegen. Het college zat dus met een probleem.

Zo is met de lijst aanwijzingen in de hand te 'spelen' en de vraag te stellen: wat zijn nu de belangrijkste aanwijzingen? Die exercitie laat ik hier terzijde. Mijn doel is te komen tot een checklist met aanwijzingen. Die checklist is, ik herhaal het, te hanteren om zeg eens tien of vijftig gemeenteraden door te lichten. De lijst kan ook een andere gebruiksfunctie hebben.

Iemand wees erop dat de lijst ook nuttig was voor (waarnemend) burgemeesters die de eerste honderd dagen na hun aantreden willen weten met wat voor een raad ze wel of niet te maken hebben.

### *Regels in rubrieken*

De regels zijn te beschouwen als richtinggevende aanwijzingen. Ze zijn in de volgende rubrieken onderverdeeld:

- a. Regels over taak en positie van de goede gemeenteraad;
- b. Regels over raadsleden die deel uitmaken van een goede gemeenteraad: hun kwaliteiten, selectie en andere aspecten;
- c. Regels over de organisatie van de goede gemeenteraad en de ondersteuning;
- d. Regels over de goede gemeenteraad in een vitale democratie;
- e. Regels over de goede gemeenteraad met goede fracties;
- f. Regels over goede beraadslagingen in de gemeenteraad;
- g. Regels over de structuur en cultuur van de goede gemeenteraad;
- h. Regels over de relatie van de goede raad tot het college;

- i. Regels over de relatie van de goede raad tot de ambtelijke organisatie;
- j. Regels over verantwoording door de raad, evalueren en leren.

Wat in deze tekst *niet* gebeurt, is dat er per aanwijzing een onderbouwing wordt gegeven.

### *Relevantie*

Zoeken naar de kwaliteit van de gemeenteraad, is dat nu wel of geen belangrijke vraag?

Het antwoord is positief.

Een eerste aanwijzing hiervoor is dat de kwaliteit van gemeenteraad doorgaans ontbreekt in de vele bestuurskrachtonderzoeken die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden (zie de proefschriften van Abma en Schutgens).

Neem de studie van de bestuurskracht van de gemeente Zandvoort uit 2016. In dit onderzoek, verricht door het bureau SeinstraVan deLaar is gekeken naar de realisatiekracht van het college, de regionale kracht en de kracht in de interactie met de samenleving. De bestuurskracht van Zandvoort blijkt 'matig'. Het vermogen van het gemeentebestuur om dingen voor elkaar te krijgen is 'beperkt'. De organisatie is 'verlamd'. Zandvoort zou er goed aan doen volgens de rapporteurs om een nagenoeg volledige ambtelijke fusie met de grote gemeente Haarlem aan te gaan. Het college blijkt dat advies te willen opvolgen.

Bestuurskrachtonderzoekingen zijn interessante studies maar de sterkten en zwakten gemeenteraden worden hierin niet expliciet belicht.

Ik kom bij een tweede aanwijzing. Die heeft betrekking op de positie van raadsleden. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob), adviesorgaan voor regering en parlement, stelt in 2016 in het advies '*15,9 uur*' dat het belangrijk is te kijken naar de positie van de gemeenteraden en raadsleden.

Dit adviesorgaan werpt de vraag op 'hoe kunnen raadsleden hun positie en rol versterken in de lokale democratie?' Die vraag wordt van belang geacht omdat volgens een aantal waarnemers de macht (formeel is aan het hoofdschap niet getornd) en het aanzien van gemeenteraden zou zijn afgenomen. Raden zouden ook nog teveel in een traditionele rol zitten. Alsof ze de spil zijn waar het lokaal allemaal om draait. Dat is niet zo, eerder het tegendeel, aldus de Rob. Waardoor? Door:

- regionalisering van taakuitvoering,
- door de overgang van '*government*' naar '*governance*' (van hiërarchisch bestuur naar netwerkbestuur waarbij van elkaar afhankelijke organisaties taken, bevoegdheden en middelen moeten bundelen om doorzettingsmacht te krijgen),
- door nieuwe vormen van democratie, en
- door mondiger burgers die hun belangen in de gaten houden.

Sturing en controle van veel beleid verplaatst zich naar bestuurders op regionaal niveau. Het is nodig dat gemeenteraden weer meer greep krijgen op die sturing en controle. Dat zou mede kunnen door meer intern beraad in een gemeenteraad over en met regionale eenheden en beraad tussen gemeenteraden.

Het raadswerk is de afgelopen jaar hierdoor niet gemakkelijker geworden. De Rob pleit voor professionalisering van het raadswerk, zoals de aanstelling van een rapporteur uit de raad om raadsdebatten over moeilijke kwesties voor te bereiden. Daardoor zou het tijdsbeslag niet verder oplopen en zou er meer tijd vrijkomen voor extern netwerken. De adviesraad, de Rob dus, pleit voor het vermijden van overmatige politisering.

### *De inhoud van de regels*

Het wordt nu tijd eens alle regels op een rij te zetten, uitgaande van de gegeven indeling.

#### **Regels over de taak en positie van de 'goede' gemeenteraad**

1. Een goede (gemeente)raad (en fracties en raadsleden die daarvan deel uitmaken), is (zijn) zich altijd bewust van het werken binnen de **democratische rechtsstaat**.

Toelichting: Raadsleden en fracties houden zich dus persoonlijk en bij het beoordelen van bestuur en beleid van de gemeente aan de Nederlandse wetgeving. Dat leidt tot aanwijzingen als bij voorbeeld: raadsleden houden zich aan de Gemeentewet, volgen de verkeersregels op, stelen niet, frauderen niet en zijn niet corrupt. Ze nemen geen steekpenningen aan en dienen geen specifieke belangen. Raadsleden vervullen zelfs een voorbeeldfunctie in de samenleving maar dat staat in geen wet.

Weten raadsleden wat de democratische rechtstaat is? In abstracto niet maar in concreto wel. Burgers horen de wet te kennen. Raadsleden hebben een voordeel, ze kunnen vooral tal van zaken de hulp inroepen van het college, schriftelijke of mondelinge vragen stellen of vragen om ambtelijke bijstand.

2. Een goede raad kent raadsleden die zich houden aan de **Code voor goed openbaar bestuur**.

Toelichting: Deze code is een imperatief, een opdracht geformuleerd door het kabinet-Balkenende IV (de bewindslieden Ter Horst en Bijleveld). De code omvat het nastreven door besturen en bestuurders van de volgende **eisen**: openheid en openbaarheid tonen; voldoen aan het vereiste van integriteit; streven naar doelgerichtheid; streven naar effectiviteit, legitimiteit, doelmatigheid van bestuur en beleid en handhaving; onderhouden van contacten met burgers en responsiviteit tonen naar de samenleving en het bieden van participatiemogelijkheden; aandacht voor verantwoording en het uitvoeren van de controletaak; oog voor evalueren en leren en aan zelfreïning doen. Hieruit vloeien maatstaven voort voor het handelen van de raad, de fracties en raadsleden zelf.

In werkelijkheid gelden veel meer eisen. De code is slechts een beknopte samenvatting van belangrijke eisen of beginselen.

Weten raadsleden wat deze Code inhoudt? Ze lezen voortdurend in gemeentelijke stukken dat het gemeentebestuur moet voldoen aan tal van eisen zoals beginselen van behoorlijk bestuur. De code geeft een kort overzicht van een aantal beginselen. De Code is opvraagbaar via Internet. Wie denkt de Code te kunnen negeren, is ongeschikt als raadslid.

3. In werkelijkheid bestaan naast de *Code voor goed openbaar bestuur* nog **andere** nastrevenswaardige **eisen** voor deugdelijk bestuur, zoals het aan de dag leggen van probleemgerichtheid (is het bestuur een antwoord op de belangrijkste maatschappelijke problemen die het gemeentebestuur aangaan?); daadkracht; veerkracht; proportioneel handelen; het organiseren van ketenmanagement (samenwerking tussen organisaties).

Toelichting: Een lijst van criteria is te vinden in *'Deugdelijk bestuur'* (Korsten, 2010). Een goede raad miskent die eisen niet, maar erkent en benut ze, zoveel mogelijk waar dat aan de orde is, om af te stevenen op 'good governance'.

Daarbij heeft de goede raad er oog voor dat een gemeentebestuur niet altijd beschikt over alle taken, bevoegdheden en/of middelen om iets te realiseren, tegen te houden of te geleiden maar er juist sprake is van afhankelijkheden. In geval van afhankelijkheden is interactie nodig. Een gemeente maakt deel uit van *netwerken*. Daarin moet samenwerking gezamenlijke doorzettingsmacht brengen. Dat betekent dat sprake is van een beweging naar netwerkbestuur ('governance'). Een gemeente is niet voor alle thema's het centrum waar alles om draait.

Dat is een moeilijke kwestie voor raadsleden. Weliswaar zitten in raden vaak ambtenaren en leraren maar een raad hoeft zich niet te gedragen als ambtenaar. Raadsleden zijn over het algemeen ook niet opgeleid als bestuurskundige of econoom of jurist. Raadsleden moeten waarden accentueren.

Maar raadsleden kunnen wel aanvoelen dat als een gemeentebestuur iets wil dit bestuur tevoren overleg gehad moet hebben met de betrokkenen. Vaak is hiervoor een procedure bedacht. Er is een grotere gemeente in het zuiden des lands waarvan de raad in een drieslag marcheert naar besluitvorming. Eerst is er de standsronde (allerlei partijen uit de stad kunnen iets van een voorstel vinden), dan volgt een raadsdebat (vragen stellen, antwoorden krijgen, opinieclash) en in derde instantie volgt dan pas de besluitvorming in de raad. Deze drieslag werkt redelijk goed.

4. Een goede raad kent raadsleden die **de Gemeentewet** kennen resp. weten waarover die wet gaat als het nodig is.

Toelichting: Raadsleden lezen daarin bij voorbeeld dat de burgemeester aandacht heeft voor **integraliteit van beleid**.

Dat geldt ook voor wetgeving op het gebied van openbaarheid en beslotenheid van bestuur. Raadsleden weten ook wat een BIBOB-check is (o.a. checken op witwassen van geld).

Kanttekening: Veel raadsleden kennen de Gemeentewet niet. Dit is te ondervangen door scholing bij de entree in de raad.

5. In het gemeentebestuur is sprake van **collegiaal bestuur**: het college doet voorstellen, niet individuele wethouders. Een goede raad weet dat en handelt conform. Het college verdedigt voorstellen.



Toelichting: Als een voorstel wordt verworpen, leidt het college (officieel) een nederlaag. De werkelijkheid is dat de portefeuillehouder (meestal een wethouder) er vaak op wordt aangekeken.

6. Een goede raad kent de **Wet dualisering gemeentebestuur** en kan ermee uit de voeten met.

Toelichting: Dualisering betekent nevenschikking. Wethouders zijn dan niet meer lid van de raad en keuren het eigen vlees niet. Wethouders gaan in het verband van dualisering niet voortdurend deelnemen aan het fractiebestuur en gaan niet de fractie sturen.

Een raad gaat ook niet op de stoel zitten van een dagelijks bestuur (college, soms burgemeester), erkent de eigenstandige rol van het college en kent en benut zo nodig eigen instrumenten.

In werkelijkheid zijn er gemeenten waarvan de wethouders voortdurend raadsleden uit eigen fracties en soms ook andere fracties zitten te sturen. De wet verbiedt dit niet, maar het hoort niet volgens de intenties achter de Wet dualisering gemeentebestuur. Een raadslid hoort dat te weten bij de entree in de raad of een scholingstraject. Een wethouder ook.

Collegestukken moeten zo goed en overtuigend zijn en zo goed verdedigd worden, dat ze gegeven de eigenstandige rol van de raad, aanvaard worden. Wethouders worden zo nodig getraind in het verdedigen van stukken en het signaleren van zwakke plekken in een voorstel. Tijdig een concessie doen of een voorstel terugtrekken, is ook een kwaliteit.

7. Een goede raad vervult als **basistaken** budgettering, verordenen, kaders stellen richting college, controleren. Een goede raad is zich hiervan bewust, kan ermee uit de voeten en geeft er goed invulling aan.

Toelichting: Een raadsmeerderheid die de expertise niet heeft voor de vervulling van een bepaalde taak kan interne expertise opvragen (via het college ambtelijke bijstand vragen) of externe expertise organiseren. Is er bij voorbeeld geen financiële kwaliteit in de raad aanwezig, wordt ambtelijke bijstand niet gewenst, organiseer dan toch die expertise extern. Dan moet een raad wel een eigen begroting hebben, waaruit een externe adviseur betaald kan worden. Bij een eigen raadsbegroting kan het college geen stokje steken voor het inroepen van expert kennis.

Wie bepaalt welke expertise ingehuurd wordt? Vaak zal de raadsgriffier hier ruimte voor krijgen. De politieke verhoudingen zijn in deze ook aan de orde. En: een sterk college is niet bang voor contra-expertise.

8. Een goede raad kent wellicht een **onderscheid in coalitiefracties en oppositie** maar bevordert hoe dan ook dat door het college geluisterd wordt naar inhoudelijk adequate betogen, initiatieven of voorstellen vanuit de oppositie en dat het college ook reageert op constructieve voorstellen.

9. In een goede raad durven **coalitiefracties** het college kritisch te volgen door het stellen van vragen, indienen van moties en amendementen, het houden van interpellaties en het eventueel bevorderen van een raadsonderzoek. Hierbij is proportionaliteit gevraagd.

Toelichting: Of dit zo toegaat, heeft te maken met de sfeer in de raad, het vertrouwen tussen raad en college en meer in het algemeen met de politiek-bestuurlijke cultuur.

In werkelijk gaan coalitiefracties nogal eens bij het college 'op schoot zitten'. Dat gedrag spoort niet met wat de wetgever bedoelde met invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. De wetgever bepleitte een eigenstandig rol voor de raad als geheel ten opzichte van het college en ook een eigenstandige rol voor het college. Hoe sterker het college en het ambtelijk apparaat, hoe minder vrees er hoeft te bestaan voor een kritische opstelling van alle fracties. Een goed college, dat meebuigt indien nodig, krijgt driekwart van alle collegevoorstellen of meer soepel door de gemeenteraad.

10. Een goede raad kent een cultuur van goede **onderlinge bestuurlijke verhoudingen** en **betrekkingen** en een **respectvolle** benadering van elkaar.

Toelichting: Deze norm is heel belangrijk. Er moeten duidelijke en gerespecteerde (spel)regels zijn in het verkeer tussen college en raad en van raad naar college. Een zo'n regel kan zijn: schriftelijke vragen aan het college lopen altijd via de griffie en de beantwoording ook. Maar regels zijn niet genoeg. Raadsleden moeten ook met elkaar door een deur kunnen. Besturen is zeker ook mensenwerk.

Onderzoek naar bestuurlijk risicovolle gemeenten toont dat de verhoudingen en betrekkingen doorgaans 'verstoorde zijn' of 'onder druk staan'. Het bestuur vertoont dan een rommelig karakter, pootje lichten is praktijk geworden, etc. Zie rapporten over o.a. Stein, Steenbergen.

### **Regels over raadsleden van de goede gemeenteraad: hun kwaliteiten, hun selectie en andere aspecten**

11. Een nieuw raadslid van een goede raad moet **op gang** geholpen worden.

Toelichting: Dat kan door de fractie zelf, door de griffie, door toevoeging van een mentor, door het volgen van een cursus Staatskunde en Gemeenterecht, door een cursus debatteren. Of al werkende weg.

12. Een raadslid van een goede raad moet in staat zijn goed **signalen op te vangen** binnen de raad, binnen het gemeentehuis en vooral vanuit de samenleving.

Toelichting: Detectiekwaliteit is nodig op inhoudelijk vlak. Is een onderwerp over het hoofd gezien? Hoe is het met het draagvlak voor een voorstel? Ook op persoonlijk vlak is bezinning niet overbodig (maakte ik een blunder?).

Detectie van signalen is mogelijk door het slaan van boorputten in de maatschappelijke onderstroom. Dat werk moet niet steeds gedaan worden door raadsleden want dan raken ze overbelast. Ze zijn er ook niet voor geschoold. Hulp van derden is in te roepen.

Daarbij geldt het besef dat de inbreng, het eigen initiatief en de zelfredzaamheid van burgers steeds belangrijker wordt. De veranderende rol van burgers vereist ook een andere rol van de overheid: kaders stellen, meehelpen, faciliteren, arbitrerend, toestaan.

Wie als bestuur interesse heeft voor initiatieven van burgers, moet ook een idee hebben hoe daarmee goed om te gaan. Kunnen ambtenaren burgers gaan helpen? Wie wijst deze ambtenaren aan: de gemeentesecretaris onder rugdekking van het college? Wat doen ambtenaren wel of niet? Wat is de rol van het college dan? Via welk kanaal komt een voorstel 'van onderop of buitenaf' bij het bestuur: via het college als dagelijks bestuur? Is er helderheid over de patroonmatigheid in het verkeer tussen college en raad in dit soort gevallen? Patroonmatigheid is altijd een bijdrage aan ordelijkheid. Een protocol voor hoe hiermee om te gaan is dus handzaam. Rommeligheid moet worden vermeden.

13. Een goede raad is **divers samengesteld**. Hoewel een raad dit zelf niet in de hand heeft.

Toelichting: Een representatieve samenstelling ten opzichte van kenmerken van de bevolking (leeftijd, geslacht, opleiding, beroep) is niet mogelijk omdat een raad daarvoor te klein is en de samenleving te divers. Maar daar staat tegenover dat een raad bij voorkeur niet extreem eenzijdig zou moeten zijn samengesteld. Een raad moet niet uitsluitend bestaan uit ambtenaren, of uit alleen ondernemers of leraren.

In werkelijkheid zijn ambtenaren en leraren sterk oververtegenwoordigd in raden. Het gevolg is dat deze raadsleden doorgaans bovengemiddeld goed overweg kunnen met ambtelijke stukken. Dat is het landelijke beeld.

Feitelijk is meer diversiteit mogelijk. Dat vergt van partijen zoeken buiten de kring van insiders (leden bestuur, fractie en andere interne netwerken) en betere interne selectieprocedures.

Een zekere eenzijdigheid in de raadssamenstelling kan overigens gecompenseerd worden als het gemeentebestuur zich van aanvullende mogelijkheden tot interactie met burgers bedient en niet bevreesd is gesprekken met burgers aan te gaan. In werkelijkheid is die vrees nogal eens wel aanwezig.

14. In een goede raad hebben raadsleden zitting die alvorens ze op een kandidatenlijst van een politieke partij verschenen, zijn **beoordeeld** op algemene kwaliteiten.

Toelichting: Denk daarbij aan samenwerkingskwaliteiten, communicatieve vermogens, betrouwbaarheid (zuiverheid op de graat), reputatie en motieven om zitting te willen nemen in de raad. Wie niet voldoet, moet niet op een lijst komen.

Toelichting: Het nastreven van deze norm ligt buiten de gemeenteraad. Of een raad een goede raad is, ligt nooit alleen aan de raad zelf.

15. Een goede raad kent raadsleden die **voor** toetreding tot de raad zijn **doorgelicht op integriteit**.

Toelichting: Een vermenging van onder- en bovenwereld is ongewenst. Corrupt en frauduleus gedrag zijn onacceptabel.

16. Een goede raad bestaat uit leden die **tijdens** hun raadslidmaatschap de zelfbindende **Code voor integriteit van gezagsdragers** (die elke gemeente moet hebben) opstellen, kennen, erkennen en ernaar handelen.

Toelichting: Dit is gangbare praktijk maar is de code ook verinnerlijkt?

17. Raadsleden van een goede raad moeten over bepaalde **competenties** beschikken. Hieraan is te werken bij de entree tot de raad.

Toelichting: Ze moeten het raadsreglement kennen, stukken kunnen lezen, analyses kunnen maken van een probleem (ordenen, structureren, synthetiseren), het algemeen belang kunnen dienen (en particulier belang vermijden), verbeeldingskracht kunnen tonen en zich een mening kunnen vormen en die kunnen uitdragen. Voor raadsleden die niet kunnen communiceren of eeuwig twijfelen, is er eigenlijk geen plaats; ze beleven geen plezier aan het raadswerk. Goede raadsleden kunnen ook op bepaalde momenten bestuurlijke moed tonen.

18. Een goede raad **verstopt zich niet**.

Toelichting: Onderzoek (COB, 2013, nr. 4) toont aan dat Nederlanders een grotere afstand ervaren tot gemeenteraadsleden dan tot leden van de Tweede Kamer.

Een goede gemeenteraad bestaat uit raadsleden die gekend zijn in de samenleving en pogingen doen om de samenleving of delen ervan te bereiken door middel van het aanbieden van interactiemogelijkheden: denk aan een spreekuur, benaderbaarheid via e-mail, etc.

19. Raadsleden opereren **zonder last**.

Toelichting: Voor personen die een specifiek belang (willen) dienen is geen plaats.

20. In een goede raad kunnen raadsleden verschillen (in standpunt) **zoeken en verschillen overbruggen**.

Toelichting: Binnen een fractie van een goede raad is bij voorkeur **leiderschap** aanwezig, onder meer om tot een fractielijn te komen.

21. In een goede raad zijn krachten aanwezig die conflicten kunnen temperen of overbruggen.

Toelichting: Of een raad een goede raad is, is deels een kwestie van **mensenwerk**: op het goede moment met een goede voorzitter en ondersteuning functioneren in een vredelievende context van niet te zware turbulenties waarbij conflict temperende krachten het winnen van de destructieve en ongewenste conflict aanjagende krachten. Een goede raad bestaat **niet** uit notoire ruziemakers of conflictzoekers.

### **Regels over de organisatie van de goede gemeenteraad en ondersteuning**

22. Een goede raad kent raadsvergaderingen die technisch **voldoende** tot (redelijk) **goed geleid worden** door een raadsvoorzitter en diens plaatsvervanger.
23. Een goede raad beschikt over een **dienstbare griffie**.

Toelichting: Een goede raad beschikt over een griffie die het werk optimaal kan doen en niet over een minimalistisch functionerende griffie (budgettair, qua huisvesting, qua ICT, etc.) beschikt.

24. Een goede raad kent een **raadspresidium**.

Toelichting: Een goede raad kent een voldoende tot goede organisatie van de eigen huishouding in de vorm van een raadspresidium, dat door de fracties geaccepteerd wordt en harmonieus functioneert. De griffie vervult het secretariaat van een raadspresidium.

Een raadspresidium kan een raadsconferentie organiseren of stads- en dorpsgesprekken, ook als het college daar niet als eerste mee komt. Zorg via het college (en die schakelt de secretaris in) voor ambtelijke bijstand als de griffie dit niet aankan.

25. Een goede raad kent een raadspresidium dat **de rolvastheid** en **het patroonmatig handelen** in het gemeentebestuur bevordert. Ook een driehoek (burgemeester, gemeentesecretaris en griffier) doen dat.

Toelichting: Rolvastheid verwijst naar de notie dat elk orgaan moet doen wat die behoort te doen. Een goede raad moet dus niet op de stoel van het college gaan zitten.

Een raadspresidium moet van een presidiumvergadering geen voorvergadering van de raadsvergadering maken.

Patroonmatigheid verwijst naar vaste gedragswijzen en daarmee naar duidelijke regels in het verkeer tussen college en raad (en omgekeerd), tussen college en ambtelijke organisatie, en eventueel tussen raad en ambtelijke organisatie. Het tegendeel van patroonmatigheid is chaos en 'iedereen doet maar wat'.

26. Een goed raadspresidium (van een goede raad) functioneert ten behoeve van een goede raad zoveel mogelijk **a-politiek**.

Toelichting: Een presidium kan functioneren als een fornuis dat de temperatuur kan verlagen. In een lokaal bestel zijn immers steeds krachten nodig, die 'disfunctionele politieke oververhitting' weghalen.

27. **Rolverwarring** moet worden voorkomen.

Toelichting: Een raadspresidium van een goede raad moet niet tegelijk functioneren als (grotendeels) a-politieke en neutrale organisator van de raadsactiviteiten en als politiek-bestuurlijke commissie voor bestuurlijke zaken. Beter twee commissies met een eigen taak dan een commissie waarin het een niet goed gescheiden wordt van het andere.

28. Een goede raad klaagt niet over **tijdgebrek en werklast**.

Toelichting: Tijdgebrek en werklast is een bekende diffuse klacht van raadsleden. In een goede raad zijn de raadsleden gemiddeld genomen goed in staat om om te gaan met werkdruk en werklast. **Middelen** daartoe zijn: het laten behandelen van stukken in een commissie; de arbeidstijd van een officiële werkweek in een betaalde functie beperken tot 24, 32 of 36 uur (tenslotte krijgt men ook voor het raadswerk een vergoeding); tijdsmanagement door raadsleden zelf; het nastreven van een taakverdeling binnen fracties. In het algemeen is het laten plaatsvinden van zinloze rituelen onwenselijk.

Er bestaan ten aanzien van werkdruk en belasting altijd afwijkingen van het gemiddelde beeld. De leden van een goede raad hebben gemiddeld genomen voldoende tijd en middelen om de taakuitvoering door het college en de ambtelijke organisatie, en dus ook de taken die door de rijksoverheid naar gemeenten zijn overgeheveld, te sturen en controleren. Dat betekent dat de grote decentralisaties zoals de overheveling van de jeugdzorg naar gemeenten begin 2015 misschien wel de werklast verhogen. Het dagelijks bestuur zal als de raad dat wil, samen met de raad pogen de last als geheel te beperken.

Een goede raad zorgt er overigens voor dat **intredende nieuwe raadsleden** een inwerkprogramma krijgen.

29. In een goede raad is voorzien in **feedback** op gedrag van individuele raadsleden door een griffier of op een andere manier.

Toelichting: Een optelsom van zwakheden of klachten, bij voorbeeld over tijdgebrek, kan leiden tot maatregelen om een raad beter te laten functioneren. Wellicht kan de aanwezigheid van een Wmo-raad de werklast van raadsleden op het vlak van maatschappelijke ondersteuning beperkt houden.

30. Een goede raad beschikt over een **eigen (bescheiden) begroting** (die onderdeel is van de gemeentebegroting).

Toelichting: Daardoor heeft de raad enige speelruimte om contra-expertise in te winnen, om leden een cursus te laten volgen, etc.. De griffie, en eventueel het raadspresidium, gaan dagdagelijks over de aanwending van begrotingsgelden, maar uiteindelijk gaat de raad er over.

31. Het raadspresidium en griffie zorgen ervoor dat een goede raad ook over een goed werkend **raadsinformatiesysteem** beschikt.

Toelichting: Burgers kunnen via een gemeentelijke website kennis nemen van alle openbare raadsvergaderingen, commissievergaderingen en daarbij van belang zijnde raadsdocumenten en rapporten. De website regelt ook de mogelijkheden tot telefonisch contact en via e-mail.

32. College, griffie en gemeentesecretaris erkennen dat de goede gemeenteraad **ambtelijke bijstand** kan vragen en krijgen en raadsleden telefonisch of anderszins vragen stellen aan ambtenaren

Toelichting: Als ambtelijke bijstand wettelijk mogelijk is (voor bij voorbeeld kaderstelling) dan moet een raadslid dus ook hulp kunnen krijgen in de vorm van beantwoording van schriftelijke vragen, van mondelinge vragen in commissieverband te stellen of direct aan een wethouder en van telefonisch of via e-mail gestelde vragen. Veel gemeenten hebben vanzelfsprekend een protocol hiervoor.

In grote gemeenten beantwoorden ambtenaren veel, ook telefonische vragen van raadsleden. In kleine gemeenten doen zich wel schermutselingen voor. Bij voorbeeld als raadsleden opheldering willen over door openbare werken gepland werk in de Kersttijd (straat ligt twee weken open?) en ze zich als ombudsman opwerpen voor kiezers die zich tot hen wenden ('U bent raadslid en zult het dus wel weten'). Advies: Zorg voor een door raad en college **vastgesteld reglement of protocol**.

In Roermond, Venlo en Heerlen doen zich zelden problemen op dit vlak voor. Boxmeer heeft de regel dat raadsleden zich *nooit* mogen beroepen op antwoorden van ambtenaren via e-mail; staat vermeld onder elke e-mail van de gemeente. De schriftelijke vraag en het schriftelijk (politiek gedekt) antwoord gaat voor.

In sommige gemeenten beantwoorden ambtenaren alleen technische vragen. Sommige ambtenaren worden (terecht) schichtig als raadsleden in raadsvergaderingen naar hun telefonische antwoorden gaan verwijzen (kwam voor in Echt-Susteren). Wenselijk is: **lijn, patroonmatigheid**. Bij twijfel kunnen raadsleden zich tot de raadsvoorzitter wenden.

33. Er bestaat een goed functionerend **driehoeksoverleg**.

Toelichting: Het driehoeksoverleg is een soort schakelkast. Is nodig om 'gesmeerd' te schakelen tussen gemeenteraad en college of omgekeerd en te bewerkstelligen dat college en ambtenaren begrijpen en doen wat raad wil (samenstelling van driehoek: burgemeester, secretaris, griffier). De driehoek kan zich onder andere inlaten met de gewenste patroonmatigheid in het stellen van vragen door raadsleden.

De 'driehoek' moet signaleren, bespreken, puin ruimen, aan oplossingen werken.

34. Een goede raad is goed herkenbaar aan gekende, erkende, passende en werkende **patroonmatigheid** in het handelen van de raad zelf en het extern verkeer met het college en anderen.

Toelichting: Deze regel is van enorm belangrijk. College, raad, ambtenaren en griffie moeten kunnen functioneren als alle actoren vervangen zouden worden.

De gewenste patroonmatigheid is doorgaans vooral zoek in (bestuurlijk risicovolle) probleemgemeenten, zoals cultuuranalyses tonen alsmede eigen observatie.

Er wordt af en toe natuurlijk gewerkt op basis van intuïtie en improvisatie want de risk society kent 'events' (rampen, rellen, gijzelingen, hoog water, stroom uitval, etc.). Niet alles laat zich vangen in een reglement of protocol. Voor crises bestaat een crisesteam. De Veiligheidsregio geeft advies.

35. Een goede raad heeft **eigen agenderingskracht**.

Toelichting: De raadsmeerderheid brengt wel eens een of meer eigen thema's naar voren die moeten leiden tot een naderhand te bespreken document of documenten waaraan het college van B&W nog niet gedacht had. Het moet niet maar het kan en is geen reden tot schrik. Een coalitieakkoord verdwijnt immers tamelijk snel naar de vensterbank.

36. Een goede raad beschikt over een **volgsysteem**.

Toelichting: Zodat op elk moment bij de griffie duidelijk is welke schriftelijke vragen nog wachten op verwerking en wat is beantwoord.

### **Regels over de opstelling van de goede gemeenteraad in een vitale democratie**

37. Een goede raad weet of de bestuurlijke agenda wel of niet afwijkt van de **maatschappelijke agenda** van issues.

Toelichting: Vergelijk het punt van de gewenste responsiviteit van het gemeentebestuur naar de samenleving uit de Code voor goed openbaar bestuur.

Een goede raad heeft derhalve ook oog voor de actualiteit van goed bestuur op het vlak van veiligheid en openbare orde en andere beleidsvelden, zoals bij voorbeeld de hennepcultuur, drugsproblematiek, dakloosheid, illegaliteit, racisme, schooluitval.

De raad kan signaleren in de huidige tijd (bijna) niet zelf meer. De raad mist de expertise en de tijdsbelasting is te groot. Daarom kan de raad hulp inroepen van een eigen (inter)gemeentelijk bureau voor onderzoek en statistiek of een eigen sociaal en cultureel bureau of een extern bureau. De raad of een raadscommissie kan met ambtelijke bijstand ook een verkenning laten opstellen.



38. Een goede raad weet dat tegenwoordig sprake is van 'de ongekende samenleving' en trekt er consequenties uit.

Toelichting: Houding, preferentie en gedrag van wijkbewoners of sectoraal gegroepeerde burgers (b.v. een ondernemersvereniging) zijn niet op grond van statistiek voorspelbaar. Er is interactie nodig tussen bestuur en burgers, ook omdat er sprake is van veel maatschappelijke differentiatie in voorkeuren rond gemeentelijke bestuurlijke en maatschappelijke issues.

Bovendien vervullen netwerkpartners rollen in de beleidsvorming en uitvoering. Denk aan schoolbesturen in relatie tot beleid op het vlak van witte en zwarte scholen.

Denk aan de actualiteit van Gülen scholen. Dit speelt in grootstedelijk kader meer dan in een plattelandsgemeenten.

39. Een goede raad laat organiseren dat er regelmatig **boringen in de maatschappelijke onderstroom** plaatsvinden.

Toelichting: Daarmee wordt bedoeld dat het beter is dat politici zien wat komen kan (het latente, de onderstroom) of komen gaat (van latent tot manifest wordt) dan dat ze achteraf met een crisis geconfronteerd worden (zoals een vuurwerkcramp, cafébrand, vluchtelingenstroom, etc.).

Normaliter zijn fracties hiertoe zelf volstrekt niet in staat. Ze zijn er te klein voor en missen de expertise voor dit werk.

40. Een goede raad laat sonderen wat in de **risicomaatschappij** gist en broeit.

Toelichting: Dit is een slag anders dan het vorige punt. Sonderen is signaleren, duiden en zo mogelijk een handelingsperspectief opstellen en bediscussiëren. Dit kunnen fracties onmogelijk zelfstandig omdat ze daarvoor de expertise missen.

41. Een goede raad heeft een **participatiebeleid** vastgesteld en daarmee een koers op het vlak van interactie van het gemeentebestuur met de samenleving of delen daarvan vastgesteld.

Toelichting: Bestuursorganen behoeven aanvullingen door middel van inspraak, open overleg of interactieve beleidsvorming.

42. Een goede raad heeft oog voor **eisen waaraan overheidsbeleid moet voldoen**.

Toelichting: De eisen zijn onder meer te vinden in de Code voor goed openbaar bestuur. Denk aan doelgericht besturen; beleidseffectiviteit; openbaarheid van bestuur; draagvlak. Maar ook aan proportioneel handelen.

Bij bepaalde beleidsproblemen, te weten duivelse problemen (wicked problems), waarbij sprake is van een multi-actor setting (beleidsnetwerk), cognitieve onzekerheid en normatieve onzekerheid (wat is aan oplossing nodig en mogelijk?) is een gezamenlijke ontwerpaanpak nodig in de vorm van procesmanagement.

Procesmanagement is een vorm van netwerkmanagement gekoppeld aan interactie met burgers. Raadsleden hoeven verder niet te weten wat procesmanagement is.

43. Een goede raad durft zich te **vermaatschappelijken**, bij voorbeeld door hoorzittingen over een complexe kwestie te houden, een werkbezoek af te leggen of een minisymposium te houden.

Toelichting: Een goede raad waakt voor autisme en naar binnen gekeerdheid.

44. Een goede raad geeft burgers tijdens raadsvergaderingen op de agenda een **spreekrecht-moment**. Eventueel is er de mogelijkheid voorafgaand aan een raadsvergadering een **rondetafelgesprek** te organiseren, waarin raadsleden, deskundigen of andere burgers elkaar (kunnen) ontmoeten.
45. Een goede raad durft evenals vele andere raden **openbare live streamings** mogelijk te maken (het volgen van raadsvergaderingen door burgers via internet). Paternalisme wordt vermeden.
46. Een gemeente kan niet zonder samenwerking. Een goede raad heeft oog voor **sturing** aan deze verbanden.

Toelichting: Er is een wereld van verbonden partijen. De 393 gemeenten onderhouden 6.467 verschillende relaties, waarmee het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden voor iedere gemeente op ruim 16 komt. Elk samenwerkingsverband heeft gemiddeld acht deelnemers. Een goede raad heeft niet alleen oog voor de kwaliteit van 'dichtbij staand' gemeentelijk bestuur en beleid maar ook voor het functioneren van **intergemeentelijke diensten** (stichtingen enz.) en **andere 'shared service'- constructies**, waarin wordt samengewerkt. Het gaat zowel om zichtbaarheid van productie en resultaten, maar ook om het werken aan de kwaliteit van de democratische legitimatie. Een goede raad volgt het functioneren van samenwerkingsverbanden (transparantie, interactie) en geeft **sturing** aan samenwerkingsverbanden.

47. Een goede raad trekt niet alle maatschappelijke problemen naar het gemeentebestuur toe, maar heeft ook oog voor **het overlaten** van zaken aan burgers, verbanden en private organisatie, en **zelfsturing**.
48. Een goede raad zorgt er direct of indirect voor dat het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie oog heeft voor **beginselen van behoorlijk bestuur (gelijke behandelign van gelijke gevallen)** alsmede voor beginselen van **behoorlijke behandeling** (ombudsmancriteria), voor beginselen van **netwerkmanagement** en beginselen van goed ontwerpen van beleid en **goed evalueren**.
49. Een goede raad heeft een persbeleid. De raadsleden en fracties van een goede raad bezinnen zich regelmatig op de wijze van omgaan met **de persmedia**.

50. De raadsleden en fracties van een goede gemeenteraad maken op gepaste wijze gebruik van **sociale media** en reageren ook op gepaste wijze op berichten van derden op sociale media.

### Regels over goede fracties in de goede gemeenteraad

51. Een goede raad kent fracties die zekere interne **homogeniteit** kennen zodat de kans op afsplitsingen beperkt is.

Toelichting: De raad als geheel heeft dit niet in de hand.

52. Een fractie bestaat idealiter, bij een grootte van meer dan twee leden, uit een mix van raadsleden, met een **verschillende stijl van opereren**. Welke die stijlen kunnen zijn, is bekend: het bestuurderstype, het ombudstype, de netwerker, de stukjesschrijver, de debater, etc. Dat goede raadsleden **'herkenbare' raadsleden** moeten zijn is een fictie. De duizendpoot bestaat niet.

Toelichting: De raad als geheel heeft dit niet in de hand.

53. Een goede gemeenteraad werkt in een **constructieve sfeer** en **vanuit onderling vertrouwen** naar besluitvorming toe.

Toelichting: Een slechte gemeenteraad is een raad waarin het onderling vertrouwen tussen personen gering is en het wantrouwen groot, en er een vechtcultuur bestaat. De raad functioneert vaak als een *'verdeeld huis'* (raadsleden worden het niet snel eens).

Afsplitsingen van een of meer partijen werken doorgaans niet gunstig in op de politieke cultuur.

Geen goed teken is ook als een partij na de verkiezingen de grootste wordt en de lijsttrekker of fractieleider uitroept 'we hebben gewonnen, we hebben het nu voor het zeggen'.

54. Een goede gemeenteraad kent weinig **tussentijdse vertrekkers**. Een slechte gemeenteraad kent meer mobiliteit in de vorm van vertrekkende raadsleden omdat deze raadsleden niet meer tegen de matige sfeer in de gemeenteraad opgewassen zijn.

Toelichting: Mobiliteit kan oorzaken hebben die buiten de invloedssfeer van de gemeenteraad liggen. Maar als de sfeer in de raad goed is en de betrekkingen tussen college en raadsfracties adequaat is, kan dit tussentijdse mobiliteit beperken.

### Regels over beraadslagingen in de goede gemeenteraad

55. **Debatten moeten kwaliteit hebben.**

Toelichting: Als raadsdebatten zelden of nooit de standpunten die vóór aanvang van een raadsvergadering door raadsleden worden ingenomen veranderen, is

vermoedelijk niet sprake van een goede gemeenteraad. Een goede raad doet meer dan standpunten en argumenten rond een agendapunt uitwisselen maar laat zich ook wat gelegen liggen aan goede argumenten van een of meer andere fracties dan wel individuele leden. Het gaat bij besluitvorming om meer dan 'neuzen tellen'.

56. In de goede raad is spelen op 'de man' een zwaktebod.

Toelichting: **Beleidsconflicten** zijn inherent aan politiek, mogen in een goede gemeenteraad voorkomen maar moeten bij voorkeur als ze voorkomen **inhoudelijk gericht** zijn en ook weer worden afgewikkeld. Als dit vaker voorkomt, kan dit bijdragen aan destructieve politiek die niet door kiezers gewaardeerd wordt.

57. De goede raad houdt rekening met **bestuur vol verrassingen**.

Toelichting: De beraadslagingen van een goede gemeenteraad gaan over bestuur en beleid. Doorgaans laat zich tevoren aanzien wat verwacht mag worden (het raadspresidium bekijkt het) maar tegenwoordig is bestuur ook '**administration by surprise**'. Een goede raad wordt als gevolg van de komst van de risicomaatschappij geacht te kunnen omgaan met plotselinge gebeurtenissen en crises (dus te kunnen improviseren).

Een goede raad reageert op crises niet steeds ad hoc maar vraagt om een – al of niet onafhankelijke - terugblikkende analyse met leerpunten.

58. Raadsleden nemen hun werk serieus.

Toelichting: In een vergadering van een goede raadscommissie of raadsvergadering van een goede raad komen (zo veel mogelijk) alle raadsleden **geprepareerd** en dus goed beslagen ten ijs. Ze weten waarover ze het hebben.

59. Poolse landdagen worden vermeden.

Toelichting: Een goede raad kent goed verlopende **commissie- en raadsvergaderingen**. Raadsleden kunnen het college om toelichting vragen of concessies afdwingen. Voor de beoordeling van debatten is ook van belang te bezien hoe woordvoerders van verschillende fracties met elkaar het debat aangaan en hoe de kwaliteit van dat debat is.

60. Een goede raad overziet **het geheel aan raadsactiviteiten**.

Toelichting: Raadsvergaderingen zijn een kernactiviteit, die **vooraf** gegaan *kan* worden door studiebijeenkomsten, informatieve meetings, gespreksronden met de stad en opiniërende bijeenkomsten.

61. Orde en patroonmatigheid zijn in het gemeentebestuur gewenst. Een goede raad maakt daarom ook **onderscheid in de behandeling van agendapunten**. Sommige punten zijn hamerstukken, andere bespreekpunten. Een **vergaderreglement** geeft meer aanwijzingen.

62. Een goede raad kent enkele **informele leiders** die in geval van centrifugale processen kunnen temperen.

63. Een goede raad beschikt ook over een **goed functionerende auditcommissie**.

64. Een goede raad durft suggesties te doen voor 'serieus' onderzoek van een **rekenkamer(commissie)** en in dat verband worden serieuze onderzoeksthema's gesuggereerd. Een rekenkamer beschikt over voldoende budget.

65. Het beeld van een college over ene goede raad kan verschillen van het beeld van coalitiefracties en oppositiefracties. Daar moet over nagedacht worden.

Toelichting: Een collegelid vindt een raad een goede raad als die **(bijna) alle voorstellen van het college overneemt** maar er wel enkele stevige debatten zijn geweest over een of meer zware kwesties. Coalitiefracties vinden een goede raad niet vanzelfsprekend een raad die er nooit toe doet.

66. Er is geen bewijs dat een goede raad leidt tot betere **beleidsproducten** dan een minder goede raad. Soms moet het goede van de ambtenaren komen.

Toelichting: Het zijn de ambtenaren die kwaliteitsrijke producten kunnen en moeten leveren. In geval van duivelse problemen, waarbij het gemeentebestuur niet beschikt over alle doorzettingsmacht en taken en bevoegdheden en middelen gespreid zijn over meerdere overheidsactoren en burgers, zal het gaan om de kwaliteit van netwerkproductiviteit en deliberatieve kwaliteit.

67. Een goede raad doet aan **monitoring van de voortgang van decentralisaties**. Deze raad heeft de vinger aan de pols ten aanzien van de kwaliteit van de lokale verwerking van decentralisaties van taken op het vlak van het sociale domein en volstaat niet met zicht krijgen op de financiële planning & control. .

68. Een goede raad doet aan monitoring op tal van vlakken, waaronder dienstverlening, snelle afhandeling van telefoontjes of verzoeken via e-mail.

Toelichting: Een Brabants gemeentebestuur had hierbij normen/streefcijfers vastgesteld. Waarom niet?

### **Regels over de structuur en cultuur van de goede gemeenteraad**

69. Een goede raad kent een **'gezonde' politieke cultuur**.

Toelichting: Een vechtcultuur en overpolitisering moeten worden voorkomen. Een positieve cultuur is een krachtbron en bevordert de veerkracht van de raad.

Een politieke cultuur verwijst naar gegroeide en verinnerlijkte werkwijzen en gewoonten in het intermenselijk verkeer van raadsleden; de betrekkingen en verhoudingen binnen en tussen fracties; tussen raadsleden en tussen raadsleden;

voorzitter en griffie. Een gezonde cultuur impliceert dat 1) er zakelijke debatten in een goede sfeer plaatsvinden; 2) dat een rauwe manier van debatteren afwezig is en er niet op de persoon gespeeld wordt; 3) dat de algemene sfeer in de raad goed is; 4) dat het college oog heeft voor de eigenstandige positie van de gehele raad als controlerend en kaderstellend orgaan.

70. In een goede raad bestaat een ruime **gunfactor**.

Toelichting: Dat betekent dat raadsleden en fracties erkennen als bepaalde fracties een 'goed punt hebben' en dat ze dat ook laten blijken. Het kan leiden tot steun aan moties of amendementen. Als de gunfactor aanwezig is, zal de kans dat er steeds gestemd wordt volgens de lijnen van coalitie en oppositie klein zijn.

71. Een goede raad kan een raad zijn die bestaat uit vele kleine fracties. Het is waarschijnlijk dat een versplinterde raad met veel kleine fracties en afsplitsingen van fracties geen goede raad is omdat de kans groot is dat er een **rauwe, bijterige cultuur** in debatten kan en zal heersen. Op een beperkt domein gaan apen ook naar elkaar bijten (apenrotseffect).

72. Een goede raad laat kritiek van raadsleden op elkaar bij voorkeur niet uitmonden in het **vereffenen van oude rekeningen**.

73. Een goede raad kent bij voorkeur enkele **schragende, grotere fracties** want die kunnen als ze deelnemen in het college een dragende kracht zijn voor het college (eigenaarschap wordt gevoeld) en een versterkend effect op stabiliteit bewerkstellingen. Of dit het geval is, hangt af van de uitslag van raadsverkiezingen.

74. Een goede raad benut **de gereedschapskist** met instrumenten voor de raad, fracties en raadsleden.

Toelichting: Dit impliceert dat de fracties en leden ook het arsenaal aan instrumenten kunnen en durven benutten als het nodig is, zoals schriftelijke vragen stellen, of een raadsonderzoek uitvoeren of een interpellatie houden.

75. Een goede raad beschikt over **cooling down-plekken** voor ontspanning (kroeg) waarin de beraadslagingen aan evaluatie en relativering kunnen worden onderworpen. Denk ook aan het af en toe gezamenlijk dineren.

### **Regels over de relatie van de goede gemeenteraad tot het college**

76. Tussen een college en een goede raad moet sprake zijn van **goed samenspel**.

Toelichting: Immers, beide bestuurlijke gremia kunnen volstrekt niet zonder elkaar. Er is dus weinig ruimte voor 'wij-zij'-beelden. Dat samenspel impliceert dat de betrekkingen en verhoudingen positief te duiden zijn en sporen met verwachtingen van college(leden) en raadsfracties en raadsleden.

77. Zonder **vertrouwen** kan het niet.

Toelichting: De volgende vraag is in 2015 voorgelegd aan raadsleden: 'Ik moet in toenemende mate het college van burgemeester en wethouders blind vertrouwen op technisch ingewikkelde zaken. Ik en mijn partij hebben de expertise niet en de activiteiten van de gemeente worden steeds complexer en groter'. Daarmee stemt de helft van alle raadsleden in (48.1 procent; N= 509) terwijl een derde het er niet mee eens is (33.0 procent; De Volkskrant 060615). Reactie hierop: een goede raad kan vanuit de eigen begroting externe expertise inroepen om iets te beoordelen.

#### 78. Geven en nemen.

Toelichting: Een goede raad kan met behulp van **ambtelijke bijstand** zo nodig kaderstellend optreden, maar **laat ook ruimte** aan het college om besluiten uit te voeren. Het college moet niet bang zijn om de raadsfracties te vragen mee te denken over een kader. Er draait veel om communicatie.

79. Een goede raad durft mee te gaan met een verzoek van het college om mee te denken over **moeilijke besluiten**.

Toelichting: Ook deze norm komt voort uit de praktijk.

80. Een goede raad impliceert dat de leden **de spelregels** voor verkeer met het college en de ambtelijke organisatie zoals in de gemeente vastgesteld, kennen, verinnerlijken en er zich aan houden.

81. In een goede raad behoort het stellen van **schriftelijke vragen** aan het college of de ambtelijke organisatie via de griffie te verlopen of op een andere geregelde, gekende en erkende manier. Dit spoort met het vereiste van patroonmatigheid in handelen en rolvastheid van gremia.

82. Een goede raad bemoeit zich **niet** rechtstreeks met **de bedrijfsvoering** van de ambtelijke organisatie. Hier gaat het college over. Indirect kan de raad wel over de bedrijfsvoering gaan door de keuze van een sturingsfilosofie, door het vormen van reserves en voorzieningen, door de beschikbaarstelling van budget voor opleidingen. De raad kan kaderstellend optreden in relatie tot bedrijfsvoering.

83. Leden van een goede raad erkennen dat het gemeentebestuur gebaat is bij **krachten en tegenkrachten**.

Toelichting: Destructief leiderschap van solistisch opererende wethouders die geen tegenspraak dulden, moet worden vermeden.

84. Een goede raad weet dat steeds bij het beoordelen van een nota, verordening of regeling een **beoordelingskader** met normen nodig is en grilligheid en ad hoc gedrag dus uitgebannen moet worden.

Toelichting: elke raad die iets vaststelt moet redenen hebben om ja of nee tegen een besluit te zeggen. Dan moet een raadslid of fractie een kader hebben.

85. Een goede raad werkt met **middelen** die de werkdruk van raadsleden verlagen en de optimaliteit van **besluitvorming** verhogen.

Toelichting: Denk aan verhelderende **oplegnotities** bij documenten van het college waaruit duidelijk wordt wat de centrale keuze is, waaruit een stuk voortkomt (coalitieakkoord; taak van wetgever; of..), of een stuk nog gevolg wordt door iets, en wat de juridische en financiële implicaties zijn. Duidelijk moet worden waar een raad ja of nee tegen zegt.

86. Een goede raad verdient een **sterk college van B&W**.

Toelichting: Wat een sterk college is, is beschreven in het boek *'Sterke colleges'*. Als het college niet sterk is (beperkte ambitie, los zand, geen sterke wethouders, etc. ) en zelfs instabiel, bij voorbeeld door het disfunctioneren van wethouders, kan de raad moeilijk een goede raad zijn. Hoe groter het aantal coalitiepartijen, hoe meer bestuurlijke conflicten, hoe lager de waardering van burgers voor het gemeentebestuur, volgens onderzoek.

Een voortgaande fragmentatie van de raad door een toename van het aantal raadsfracties en gemiddeld veel kleine fracties (als gevolg van kiezersuitspraken en/of afsplitsingen) is geen wenkend perspectief (uit het oogpunt van een toename van het aantal coalitiepartijen en dreigende overpolitisering).

87. Een goede raad durft strategisch vermogen te tonen door - na een handreiking van het college - **strategisch beleid** te formuleren.

Toelichting: Wat is de koers op langere termijn als verdisconteerd wordt wat allemaal al moet (medebewind)? Dus wat is het specifieke bovenop het generieke? Strategisch beleid is kaderstellend en kan een anticiperende functie vervullen voor het college en het ambtelijk apparaat.

De strategisch speelruimte voor ambities en opgaven is wettelijk aanwezig (autonomie) maar feitelijk begrensd door discussies over budgettaire mogelijkheden en beperkingen.

88. Een goede raad weet dat de **vertrouwensregel** bestaat.

Toelichting: Het college bestaat op basis van politiek vertrouwen en in feite ook op grond van maatschappelijk vertrouwen.

Politiek vertrouwen is een zaak tussen raad en college.

De raad kan en moet er zelf aan bijdragen dat het college en de raad ook het vertrouwen van kiezers geniet en blijft genieten. Dat kan door naar buiten te treden, responsief te zijn en trachten te voldoen aan andere onderdelen uit de *Code voor goed openbaar bestuur*.

### **Regels over de relatie van de goede gemeenteraad tot de ambtelijke organisatie**

89. Een goede raad impliceert dat de leden zich houden aan **de (werkbare) spelregels** voor verkeer met de ambtelijke organisatie, zoals in de gemeente vastgesteld.



Toelichting: Patroonmatigheid is wenselijk. Spelregels zijn daar een uitwerking van. De spelregels betreffen de vraag of, wanneer en waarover raadsleden contact kunnen en mogen hebben met ambtenaren. Een manier is de schriftelijke vraag aan het college of de portefeuillehouder. Die schakelen dan wel een of meer ambtenaren in..

Contact van een raadslid met een ambtenaar kan – al of niet geïnitieerd langs de lijn van de griffie – ook mondeling verlopen: van aangezicht tot aangezicht, via de telefoon, e-mail of anderszins. Vragen kunnen gaan over technische kwesties en/of politieke kwesties. Technische kwesties betreffen doorgaans uitvoering van beleid en die kunnen betrekkelijk politiek ongevoelig zijn. Politieke vragen zijn wel politiek gevoelig en die lopen via het college (of portefeuillehouder). Ambtenaren met wie contact is gezocht over politiek gevoelige zaken koppelen dit voor beantwoording terug naar hun leidinggevende en/of de gemeentesecretaris (afhankelijk van de spelregels). Tenzij afgesproken is dat het anders moet. Ook een terugkoppeling naar het raadslid via de portefeuillehouder is denkbaar.

Sommigen gemeenten hebben op dit vlak een eenvoudig regiem, dat zelden of nooit tot problemen leidt. Als politici ervaring hebben en positief in hun rol staan, gaan ze ook geen trucs proberen om ambtenaren iets te ontfutselen.

Het is ook mogelijk dat er een duidelijk, uitgewerkter en ook strenger regiem bestaat. Daarin kan bij voorbeeld staan:

- a) 'U mag zich nooit beroepen op e-mailberichten naar en van ambtenaren; e-mails tellen niet'.
- b) Raadsleden maken nooit in raadsvergaderingen gewag van wat ambtenaren zeggen. Ambtenaren kunnen zich niet verdedigen en het college is verantwoordelijk.

Wat ambtenaren moeten doen als een raadslid hen rechtstreeks belt of e-mail zendt? Ambtenaren hanteren het spelregelboekje, dat ze uiteraard uit hun hoofd kennen.

Zijn er geen spelregels? Als er geen spelregels zijn, moeten ze er komen. Ambtenaren kunnen ze opstellen maar college, raad secretaris, griffier moeten het ermee eens zijn en volgens de regels werken.

Bekend is dat er in een aantal gemeenten problemen bestonden of nog bestaan op dit vlak. En wel vooral daar waar spelregels ontbreken, oud-wethouders weer in de raad zijn teruggekeerd (zij kennen nog de namen en gezichten van ambtenaren), of de verhoudingen in de raad niet goed zijn of raadsleden een cliëntelistische inslag hebben (zij gaan zich dan als een soort anwb-gids van de gemeente naar burgers gedragen in de hoop stemmen te behouden of winnen).

90. Bij **twijfel** over waar een raadslid zich toe moet wenden of bij twijfel over de vraag of geheimhouding van een document geldt of kan worden opgeheven, raadpleegt deze de raadsvoorzitter.

Toelichting: Deze regel is in de praktijk van een gemeente ontstaan. Eigenlijk zou deze regel vanzelfsprekende praktijk moeten zijn.

91. Een goede raad zorgt ervoor dat raadsleden **bepaalde fouten** niet maken, zoals het zelf schriftelijk dan wel mondeling gaan uitventen wat eigenlijk in een raadsvergadering is besloten. Een goede raad houdt er ook een **constructieve cultuur** op na waarin geen plaats is voor **slechte omgangsvormen**.

Toelichting: In 2015 bleek opnieuw dat de gemeente Den Helder een bestuurlijke probleemgemeente is. Het gemeentebestuur kent teveel verdachtmakingen; achterdocht en rancune domineren. De coalitie was kwetsbaar, ze leunde slechts op een stem meerderheid in de raad. Toch was dit het meest stabiele schuitje dat in 2014, na de raadsverkiezingen, te vinden was. Hoe reageerde de raad na de coalitievorming? Oude conflictueuze kwesties zoals de bouw van een stadhuis speelden weer op. De vechtcultuur verdween niet. Er circuleerde zelfs een heuse zwarte lijst met namen van ambtenaren die moesten worden ontslagen. Het ontbrak de raad andermaal aan de meest basale kennis en normale omgangsvormen. Het gevolg van een kleine meerderheid in de raad voor het college en de vechtcultuur: verlamming.

### **Verantwoording door de goede gemeenteraad, evalueren en leren**

92. Aan college en raad kunnen eisen gesteld worden, maar ook aan individuele raadsleden. Individuele raadsleden mogen niet deelnemen aan besluitvorming over kwesties waarin ze **een belang** hebben. De schijn van belangenverstrengeling moet worden voorkomen en als die toch optreedt, moet die bespreekbaar worden gemaakt.

Toelichting: Kan een raadslid A een huis kopen in het gebied XX in de gemeente V (een huis dat hij wil verhuren) waarover de raad nog besluiten gaat nemen en vervolgens in de raad pleiten voor de commerciële ontwikkeling van gebied XX als hij het pand al in bezit heeft? Deze kwestie kan aan gedeputeerde staten voorgelegd worden, zodat duidelijk wordt of er 'geen bezwaar' is tegen de koop van het raadslid. Bij de bespreking in de raad over de commerciële ontwikkeling doet raadslid A er goed aan niet als woordvoerder op te treden en zelfs buiten de besluitvorming te blijven.

93. Een goede raad beschikt over een **geschenkenregister** (onderdeel van een regeling) en up to date register van **nevenfuncties van raadsleden**.

94. Een goede raad beschikt over een **programmabegroting** waarin de drie w's aan bod komen: wat wordt beoogd (taken, doelstellingen, beoogde resultaten); wat doen we ervoor (activiteiten); wat zijn de budgettaire implicaties (wat mag het kosten?). Hier kan een vierde W aan worden toegevoegd: wat is (al) bereikt?

Toelichting: Deze norm is in overeenstemming met de prestatiegerichtheid van gemeentebesturen.

95. Een goede raad durft zich te verantwoorden over ambities en activiteiten, bij voorbeeld door publicatie van een **jaarverslag**.

Toelichting: Dit was (is?) praktijk in Eindhoven.

96. Een goede raad stelt een **evaluatiepolitiek** ten aanzien van extern beleid vast. Dat geschiedt in aansluiting op de *Code voor goed openbaar bestuur* (Ter Horst/Bijleveld).

Toelichting: Daartoe kan behoren dat allerlei regelingen van een eindtermijn worden voorzien waardoor de rommelzolder van nodeloos of overbodig geworden beleid vanzelf wordt opgeruimd. Beleid wat nodig blijft, kan expliciet worden verlengd.

Tot de bezinning op *onderzoekspolitiek* kan ook behoren het bevorderen van ander onderzoek zoals het werken met scenario's, benchmarking.

97. Een goede raad durft voor zichzelf (de raad als geheel, opstelling fracties) **feedback** op het eigen functioneren te organiseren.

Toelichting: De *Code voor goed openbaar bestuur* stelt dat een overheidsbestuur aan evalueren, leren en zelfreiniging moet doen.

98. Een goede raad heeft er oog voor dat het gemeentebestuur over **veerkracht** beschikt.

Toelichting: Dit is een criterium dat recent meer en meer opkomt, onder meer bij de uitvoering van bestuurskrachtonderzoek. Het moet niet zo zijn dat een ambtelijk apparaat zo voorzien is met jaarplannen dat omgaan met verrassingen of crises uitgesloten is. Er moet altijd flexibiliteit bestaan omdat 'events' direct de aandacht kunnen opeisen.

99. Een goede raad zorgt ervoor dat structureel voorzien is dat ten aanzien van raadsvergaderingen **'stoom van de ketel'** kan.

Toelichting: Organiseer als burgemeester en raadsvoorzitter een ventiefunctie zodat kritiek zich niet ophoopt.

100. Een goede raad verdient en krijgt **het respect** van vele burgers.

Toelichting: Hier moet aan gewerkt worden door de genoemde normen na te streven.

### *Reflectie*

Bij een reflectie op 'aanwijzingen voor wat een goede gemeenteraad is' kunnen de volgende vragen opkomen:

1. is de lat niet te hoog gelegd, dus zijn de normen niet te hoog gegrepen?;

2. is de lijst met normatieve aanwijzingen voor een goede gemeenteraad uitputtend?;
3. is het mogelijk om tot een indikking, rangorde of prioritering te komen van deze normatieve regels, die aanwijzingen zijn voor een goede gemeenteraad?;
4. leidt een deel van de aanwijzingen voor een goede raad naar verbeterpunten die buiten de scoop liggen van de raad en de raadsondersteuners zelf?;
5. hoe is de lijst bij gebruik te hanteren?

### 1. Te hoog gegrepen?

Is de lat te hoog gelegd en zijn de normen over wat een goede gemeenteraad is te hoog gegrepen?

Een raadslid van een betrekkelijk grote stad (122.000 inw.) merkt op dat het wel 'een mooie lijst met 100 normen is', maar dat heel veel raadsleden *zeker niet spontaan in deze termen denken*. Een aantal normen is geen referentiepunt voor hen of ze kunnen niks doen aan het wel of niet halen van de normen. Raadsleden zijn ook maar gewoon 'mensen'.

Een voorbeeld uit de mond van het raadslid. Als je raadsleden vraagt of ze zich 'netjes horen te gedragen binnen de democratische rechtsstaat' dan hebben ze niet spontaan een goed beeld van waar het over gaat. Dan zeggen ze aarzelend dat wat de raadsleden doen of laten en wat de raad aan besluiten produceert allemaal binnen de bestaande wetten van het land moet blijven. En dat raadsleden dus zelf niet mogen frauderen, niet corrupt mogen zijn of stelen.

Raadsleden hebben zelf geen wettenbundel bij de hand en de meesten kennen de Gemeentewet ook niet en raadplegen die niet via internet. Ze houden zich bezig met wat een burgemeester wel eens 'stoeptegelpolitiek' noemde; dat zijn zaken uit *de leefwereld* van burgers. Daar tegenover staat de *systeemwereld* met jargon op het vlak van recht, bestuur, organisatie en financiën.

De betekenis van deze redenering is dat de normen hoog gegrepen zijn en deels voortkomen uit *de systeemwereld*. De lat wordt daardoor te hoog gelegd. Zou je raadsleden zelf vragen spontaan normen voor een goede raad te noemen, dan komen de meesten misschien ook maar tot vijf, zes punten. Volgens deze respondent bestaat de raad niet uit erg briljante en wijze, geletterde mensen.

Doorvragend bij onze commentator komt ook naar voren dat er wel een norm is (de raad heeft budgetrecht), maar dat ook het totaal van raadsleden uit de raad van een betrekkelijk grote stad *er niet aan kan voldoen*. Dit raadslid zegt *'we hebben in de hele raad geen enkele financieel specialist'*, dus het college en de ambtenaren van financiën kunnen ons veel op de mouw spelden. De raad heeft wel budgetrecht maar in werkelijkheid volgt de raad het college gewoon.

Dit raadslid concludeert: er zijn in Nederland geen gemeenteraden die ook maar bij benadering aan deze normen voldoen. Aan twee derde van de eisen of meer voldoen, zit er helemaal niet in.

### **Commentaar**

Deze redenering is *niet* overtuigend, althans als kritiek op de normenlijst. De lijst met normen behoeft niet spontaan door raadsleden gereproduceerd te worden. De lijst is immers *niet* de lijst van 'self-reported norms' van raadsleden. Als voetballers de spelregels van het voetbalspel niet allemaal goed kennen, betekent dat nog niet dat de regels afgeschaft moeten worden. Er is nog zo iemand als een scheidsrechter en grensrechter.

De lijst komt juist voort uit eisen die de overheden *zelf* stellen aan het gemeentebestuur en raden, eisen die uit bestuurskrachtmetingen en integriteitsanalyses naar voren komen, uit analyses van crisisstudies naar de cafébrand in Volendam of de vuurwerkramp in Enschede, uit analyses van waarom probleemgemeenten bestuurlijk risicovolle gemeenten zijn (cultuuranalyses van gemeenten als bij voorbeeld Steenbergen, Stein, Veghel en Bloemendaal), uit enquêtes onder raadsleden, uit rapporten om te komen tot 'een betere raad', uit gesprekken met raadsgriffiers en raadsvoorzitters, uit analyses van gedrag van raadsleden. Uit dit geheel en nog veel meer komen de normen voort. De normen zijn dus *empirisch gefundeerd*.

Het is dus best mogelijk dat raadsleden bepaalde normen niet herkennen. En het is best mogelijk dat een raadslid van een eenmansfractie normen niet herkent omdat hij of zij als solistisch raadslid eigenlijk niet weet waar hij of zij beginnen moet en zich overbelast waant. Maar dat maakt de normen nog niet overbodig.

De normenlijst is een *diagnose-instrument*. Als niet aan de normen ten aanzien van 'wat een goede gemeenteraad is' voldaan wordt, levert een analyse juist sterke en zwakke punten op het niveau van de raad, fracties en individuele raadsleden op en daarmee besprekpunten. Het is ook van belang om erop te letten of het gaat om sterke en zwakke punten of besprekpunten op het niveau van functies van de raad of op het niveau van betrekkingen en verhoudingen tot andere actoren, zoals het college.

De lat ligt dus volgens mij niet te hoog.

### **2. Uitputtend?**

Dan iets over het volledigheidstreven. Het ging in het voorgaande om een normatief kader ter beoordeling van de kwaliteit van een gemeenteraad van een gemeente, welke dan ook. Dat betekent dat alle relevante aanbevelingen uit onderzoek van het regulier functioneren of disfunctioneren van gemeenteraden tot regels leidden. Daar komen regels bij voor omgaan met crisissituaties. En regels zoals raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen, toezichthouders die zelf van belang vinden of zoals die in beschouwingen van de VNG aan de orde komen. Wellicht ontbreken er nog wel enkele aanwijzingen.

Wie de onkreukbaarheid van raadsleden nader wil bekijken, zal tot *aanvullingen* kunnen komen.

De volgende onderwerpen zijn in het voorgaande buiten beschouwing gebleven:

- Hoe kunnen en behoren raadsleden te opereren in hun fractie;

- Hoe te opereren in de coalitie?;
- Hoe oppositie te voeren?;
- Hoe kom je met een boodschap in de krant?;
- Hoe contacten met de partij te onderhouden?;
- Hoe integer te handelen?;
- Hoe contacten met inwoners en organisaties te onderhouden?;

De lijst had in werkelijkheid dus omvattender kunnen zijn.

### 3. Indikking?

Ik kom bij de volgende vraag. Is het mogelijk om tot een indikking, rangorde of prioritering te komen van deze normatieve regels die een aanwijzing zijn voor een goede gemeenteraad?

Wie nader onderzoek doet naar de kwaliteit van gemeenteraden en daarvoor deze checklist hanteert, zal wellicht uit *kunnen* komen bij een iets kortere normatieve lijst of een lijst waar bij toepassing een functievervulling op een 'lager' niveau kan blijken.

Het lijkt niet 'eerlijk' om aan een kleine gemeenteraad als die van de gemeente Bedum, Haren of Losser dezelfde eisen te stellen als aan de gemeenteraad van Amsterdam of Rotterdam. Het bestuur van de hoofdstad heeft met meer, meer uiteenlopende en complexere problemen te maken dan het bestuur van een kleinere gemeente. Wat nog tussen twee ambtenaren verbaal te bespreken is in een kleine gemeente voert in een grote stad al gauw tot een nota. De vergoeding van raadsleden voor raadswerk is ook veel hoger in Amsterdam dan in Bedum of Haren. Maar toch ben ik niet op voorhand bereid om ook maar een punt uit de lijst van 100 te noemen dat weggelaten kan worden.

Opvallend in de discussie over 'de lijst van 100' is dat diverse commentatoren spreken over de kwaliteiten van individuele raadsleden: de gewenste basale kennis. Nogal eens wordt gesteld dat de raad geen goede raad is omdat de raad toch mensen in haar midden heeft die bepaalde kwaliteiten missen om in de gemeenteraad te opereren en debatten te voeren. Dat komt mede omdat de selectie van leden op een lijst met kandidaten bij verkiezingen niet professioneel genoeg is, volgens zegslieden. Een profielschets van wat van een raadslid verwacht wordt, met eisen, ontbreekt doorgaans of is maar sober.

Altijd hebben raadsleden wel iets wat hen geschikt maakt om raadslid te zijn, maar wat wordt dan nogal eens gemist? Bepaalde raadsleden zouden geen voldoende benul hebben van kwesties, stukken niet goed begrijpen, of bij voorbeeld onvoldoende in staat zijn 'sturing' te geven bij intergemeentelijke samenwerking'. Een belangrijk ander punt is dat leden van fracties niet goed in staat zijn om te proberen nodeloze conflicten in de raad te voorkomen of te temperen en te zorgen voor een goede sfeer. Dat uit zich in kwalificaties als bij voorbeeld: 'hij of zij speelt op de man', 'hij gooit olie op het vuur', 'hij heeft zichzelf niet in de hand en wordt boos', 'niemand is hier vredesstichter'.

Wilt u als lezer eens oefenen door met een normatieve lijst naar de feitelijke werkelijkheid te kijken raadpleeg dan het rapport van Eenhoorn en Blair uit 2015 over Aalsmeer.

Hierna volgen enkele andere voorbeelden van wat enkele commentatoren van groot belang vinden uit de lijst van 100.

**Voorbeeld 1 - Een raadslid zegt: 'de sfeer is het scharnierpunt'**

Een commentator schreef over de lijst dat het een 'mooi overzicht is'. Maar wat is echt belangrijk uit de lijst? Dit voormalige raadslid, tevens voormalig burgemeester, benadrukt dat voor hem altijd een goede sfeer in de raad belangrijk is geweest. 'Daar draaide bijna alles om', volgens hem. 'Sfeer' verwijst volgens hem naar een gezonde politieke cultuur (zeker geen vechtcultuur), zakelijke debatten (en geen scheldpartijen), relativering van politiek en bereidheid om na afloop van een vergadering even het café te bezoeken 'om zo nodig nog wat ongemak weg te spoelen'. Vooral een goede sfeer in de gemeenteraad maakte voor hem de gemeenteraad, toen hij daar zelf lid van was, tot een goede raad.

Waarom nog meer? Vanwege de gunstige gevolgen. Als de sfeer goed is, dan kan een college met een moeilijk vraagstuk bij de gemeenteraad aankloppen onder het motto 'help eens'. En dan is het onderscheid van coalitie en oppositie opgeheven. Dan wordt er niet (steeds) volgens deze tweedeling gestemd over een collegevoorstel, maar zijn er wel eens wisselende meerderheden. Dan gunt men een fractie ook dat ze een motie aangenomen krijgt.

Dit oud-raadslid had dit in zijn periode 1998-2002 zo meegemaakt en beleefd. Wat zijn hier kernvariabelen? Sfeer, elkaar wat gunnen, goede verhoudingen en betrekkingen tussen raad en college. Daar heb je dus weer 'de cultuur' en goede verhoudingen.

**Voorbeeld 2 - Een senior-ambtenaar zegt: 'weten waarover je het hebt' en cultuur**

Een respondent vertelde dat in zijn (kleine) gemeente over het algemeen in de gemeenteraad goed gediscussieerd werd. De raadsleden luisterden goed naar elkaar en gingen respectvol met elkaar om. Ze speelden zelden of nooit op de man. De raadsleden wisten over het algemeen waarover ze het hadden. Af en toe waren er wel eens stevige debatten maar daar is niks mis mee.

Kortom, kernvariabelen voor een goede gemeenteraad zijn hier, aldus deze ambtenaar: 'weten waarover je het als raadslid hebt; luisteren; fatsoenlijk debatteren. In feite is hier ook sprake van een verwijzing naar een positieve politieke cultuur.

**Voorbeeld 3 - Een oud-burgemeester die een gemeentebestuur analyseerde: 'rolvastheid' gewenst**

Wie kijkt naar bestuurlijke probleemgemeenten zal kunnen concluderen dat al veel gewonnen is om weg te blijven bij het etiket 'slechte gemeenteraad' als de sfeer opklaart en elk gremium of elke positie (zoals de gemeenteraad, het college, de griffier, het raadspresidium) zijn rol goed vervult. Rolvastheid is van groot belang, zegt een burgemeester die een kritisch rapport maakte van bestuurlijke verhoudingen en betrekkingen in een gemeente in de Over-Betuwe (Jaap Pop). Dat betekent dat er al veel gewonnen is als iedereen doet wat hij of zij hoort te doen. Een raad is geen dagelijks bestuur (en moet dus niet op de stoel van het college gaan zitten) en een college van B&W moet voorstellen met goede argumenten netjes voorleggen aan de gemeenteraad. De raad heeft budgetrecht en controleert.

Kernvariabele uit een lijst met aanwijzingen voor een goede gemeenteraad is hier: patroonmatigheid en rolvastheid.

**Voorbeeld 4: Een korte lijst**

Een commentator (oud-raadslid, voormalig wethouder) is gevraagd te komen tot een lijst van de voor hem belangrijkste tien normatieve aanwijzingen voor wat een goede raad is. Dat leverde het volgende op. Deze lijst wordt hier ter discussie weergegeven.

### ***De lijst van tien***

#### ***Rubriek: Taak en positie van de gemeenteraad***

1. In een goede raad durven ook coalitiefracties het college kritisch te volgen door het stellen van vragen, indienen van moties en amendementen, het houden van interpellaties en het eventueel bevorderen van een raadsonderzoek.

#### ***Rubriek: Raadsleden: kwaliteiten, selectie en andere aspecten***

2. Een goede raad is divers samengesteld. Een representatieve samenstelling ten opzichte van kenmerken van de bevolking (leeftijd, geslacht, opleiding, beroep) is niet mogelijk omdat een raad daarvoor te klein is en de samenleving te divers. Maar daar staat tegenover dat een raad niet extreem eenzijdig moet zijn samengesteld. Een raad moet niet uitsluitend bestaan uit ambtenaren, ondernemers of leraren. Feitelijk is meer diversiteit mogelijk. Dat vergt zoeken buiten de kring van insiders (leden bestuur, fractie en andere interne netwerken) en betere interne selectieprocedures.

Een zekere eenzijdigheid in samenstelling kan overigens gecompenseerd worden als het gemeentebestuur zich van aanvullende mogelijkheden tot interactie met burgers bediend.

#### ***Rubriek: Organisatie van de raad en ondersteuning***

3. Een goede raad heeft eigen agenderingskracht. De raad brengt in meerderheid wel eens een of meer eigen thema's naar voren die moet leiden tot een naderhand te bespreken document of documenten, waaraan het college van B&W nog niet gedacht had.

#### ***Rubriek: Een goede gemeenteraad in een vitale democratie***

4. Een goede gemeenteraad bestaat uit leden die gekend zijn in de samenleving en pogingen doen om de samenleving of delen ervan te bereiken door middel van het aanbieden van interactiemogelijkheden: denk aan een spreekuur, benaderbaarheid via e-mail, etc. Een goede raad verstopt zich niet.

#### ***Rubriek: Een goede gemeenteraad heeft goede fracties***

5. Dat goede raadsleden 'herkenbare' raadsleden moeten zijn is een fictie. De duizendpoot bestaat niet.

Een fractie bestaat idealiter, bij een grootte van meer dan twee leden, uit een mix van raadsleden, met een verschillende stijl van opereren. Welke die stijlen kunnen zijn, is bekend: het bestuurderstype, het ombudsmantype, de netwerker, de stukjesschrijver, de debater, etc.

#### ***Rubriek: Goede beraadslagingen in de gemeenteraad***

6. Een goede raad wisselt bij de bespreking van agendapunten en stukken niet alleen standpunten uit ('wisselen') maar laat zich ook wat gelegen liggen aan goede argumenten van een of meer andere fracties. Debatten moeten kwaliteit hebben. Het gaat om meer dan neuzen tellen. Feitelijk veranderen raadsdebatten zelden de standpunten die voor aanvang van een raadsvergadering werden ingenomen.

#### ***Rubriek: De structuur en cultuur van de raad***

7. Een goede raad kent een 'gezonde' politieke cultuur. Daartoe horen gegroeide en verinnerlijkte werkwijzen, gewoonten, bijdragen aan goede verhoudingen en betrekkingen, intermenselijk verkeer, houdingen. Probleemgemeenten, dat zijn bestuurlijke risicogemeenten, beschikken nogal eens over een rauwe politieke



cultuur. Een vechtcultuur en overpolitiserings moeten worden voorkomen. Een positieve cultuur is een krachtbron en bevordert de veerkracht van de raad.

**Rubriek: Relatie van de raad tot het college**

8. Een goede raad verdient een goed college van B&W. Maar als het college niet sterk is en zelfs instabiel, bijvoorbeeld door het disfunctioneren van wethouders, kan de raad moeilijk een goede raad zijn

**Rubriek: Relatie raad tot ambtelijke organisatie**

9. Een goede raad impliceert dat de leden zich houden aan de spelregels voor verkeer met de ambtelijke organisatie zoals in de gemeente vastgesteld.

10. De *Code voor goed openbaar bestuur* zegt dat een gemeentebestuur zelfreinigend vermogen moet hebben. Een goede raad draagt daaraan bij, een slechte raad niet.

Conclusie: Het is mogelijk een eigen favoriete lijst van aanwijzingen voor een goede raad op te stellen op basis van eigen ervaringen in of met gemeenteraden.

#### **4. Waar verbetering mogelijk is of niet**

Leidt een deel van de normatieve aanwijzingen voor een goede raad naar verbeterpunten die *buiten* de scope liggen van de raad en buiten het bereik van de raadsondersteuners zelf? Deze vraag is een voor de hand liggende.

In diverse aanwijzingen wordt duidelijk dat de fundamenten voor wat 'later' een goede of een matige gemeenteraad van gemeente X kan heten, gelegd worden in een politieke partij zelf en in de selectie van kandidaten door selectiecommissies ten behoeve van de opstelling van een kandidatenlijst voor raadsverkiezingen. Als in een politieke partij niet streng geselecteerd wordt op basis van een 'profiel schets voor een raadslidmaatschap' kan het gevolg zijn dat raadsleden niet of nauwelijks een referentiepunt hebben of zij zich zelf geschikt moeten achten.

Een ontbrekende schets zet niet aan tot zelfreflectie voorafgaand aan de opstelling van een kandidatenlijst zodat de ongeschikten het hazenpad kiezen.

Het gevolg van een gebrekkige selectieprocedure kan ook zijn dat een raadslid gekozen wordt dat niet of nauwelijks kan samenwerken met andere raadsleden uit de eigen partij. Andere zwakheden kunnen ook naar voren treden. Zoals er overigens ook onverwachte sterke kanten naar voren kunnen komen.

#### **5. Gebruik van de regels**

Een laatste reflectie luidt: Hoe is deze lijst met alle aanwijzingen te hanteren? Deze is te hanteren als *een checklist* om een gemeenteraad te beoordelen op sterkten en zwakten..

Wie deze lijst zou toepassen op gemeenteraden komt er mogelijk achter dat er sprake is van een uiteenlopend geheel van raden die het weliswaar niet excellent, maar wel 'voldoende' of 'tamelijk voldoende' doen. De toepassing zal typen gemeenteraden aan het licht brengen met bepaalde sterkten die overeenkomsten of zwakten.

De set met regels is ook goed te gebruiken om problematisch functionerende gemeentebesturen nader te bekijken. Sommige regels zijn opgesteld naar aanleiding van

(eigen) onderzoek naar extreme situaties en processen. Sommige regels worden met name geschonden in *bestuurlijke probleemgemeenten*. Deze probleemgemeenten kennen doorgaans problematisch functionerende gemeenteraden. Er is sprake van een hoog conflictpotentieel en beleid vertragende strijd (deels nodeloze), wispelturig gedrag in de raad, rauwe bejegening van elkaar, afsplitsingen van fracties, voortijdig vertrek uit de raad van raadsleden, veel ad hoc besluitvorming, weinig aandacht voor bestuur door middel van algemene regels en juist veel voor casuïstiek (waar zich dan soms een lid van de achterban bevindt).

Wie gemeentebesturen wil opsporen die veel suboptimaliteit in het verkeer tussen raad en college en tussen raad en ambtenaren kennen, moet kijken naar het functioneren van een burgemeester, een raadspresidium, een driehoeksoverleg, en de positie van de griffier. Met name gaat de blik dan naar de rolvastheid van deze organen en van de gemeenteraad (zie ook uitspraken van oud-burgemeester Jaap Pop van Haarlem over het gemeentebestuur van Lingewaard). Doen raad en college wat ze behoren te doen en hebben ze spelregels voor de onderlinge betrekkingen en verhoudingen die ze allemaal aanvaarden? Zit er lijn in de betrekkingen? Is er suboptimaliteit op dit vlak, dan kan het zo zijn dat er in het gemeentebestuur meer aan de hand is.

### *Mijn eigen favoriete normen*

Je kunt de *Code voor goed openbaar bestuur* van de bewindslieden Ter Horst en Bijleveld een minimumeis noemen maar ik richt me toch op wat anders.

Het is minimaal nodig dat in een gemeentebestuur sprake is van patroonmatigheid en rolvastheid in de taakvervulling en betrekkingen van raad, raadspresidium, college, ambtelijk apparaat en de driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Elk orgaan moet doen wat het behoort te doen en er moet lijn zitten in de betrekkingen tussen college en raad en tussen college en ambtelijk apparaat. Er zijn dus spelregels nodig volgens welke organen functioneren en hoe ze betrekkingen vormgeven.

Als alle lokale actoren morgen vervangen worden door allemaal andere mensen moet ongeveer bekend zijn wat de spelregels in een gemeente zijn en hoe het spel loopt, ook al kunnen er verschillen zijn tussen de gemeenten Ameland en Amsterdam. Zonder vast te houden aan wetten, reglementen, protocollen en codes gaat het niet. Er zijn dus, anders gesteld, afspraken nodig. De ongeschreven regels moeten daarop aansluiten.

Patroonmatigheid in betrekkingen en rolvastheid in de functievervulling van een orgaan verwijzen eigenlijk naar wat minimaal nodig is. Hoe ik daarbij kom? Onder andere door analyse van tal van rapporten (zoals van Pop), door gesprekken met de voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters Schneiders, door co-informateur te zijn met Dick de Cloe in Maasdriel en door de studie van tal van probleemgemeenten of bijna-probleemgemeenten (zoals Den Helder, Stein, Steenberg). In probleemgemeenten is teveel sprake van gebrek aan patroonmatigheid en rolvastheid. Het is er teveel chaos, er is gebrek aan overeenstemming over verwachtingen, wantrouwen. Gemeenteraden gaan hier vaak ook teveel op de stoel van het college zitten.

Is dit nou een verstandig inzicht? Een burgemeester uit het midden van het land schreef me het volgende:

‘Een eerste globale scan van jouw document betreffende de goede gemeenteraad levert bij mij het beeld op dat dit mijns inziens zeer bruikbaar is. Een soort standaardwerk voor gemeentebesturen, zou ik zeggen.

Met name in de huidige cultuur waarin mensen vaak en veel wisselen, en partijen als paddenstoelen uit de grond schieten bij tijd en wijle en een verharding van het publieke debat is dit werk zeker nuttig, omdat het handvatten biedt voor rolvastheid, wat ten goede komt aan good governance.

Als ieder in zijn eigen rol blijft is het pleit al voor de helft beslecht, denk ik. Als die eigen rol dan ook nog eens zuiver en goed wordt ingevuld dan zijn we helemaal een eind op weg. Daar zou ik blij van worden. De praktijk van 13,5 jaar gemeentebestuur leert mij echter dat het hier vaak aan schort.

Zelf heb ik als startend wethouder ook erg veel gehad aan het boek “Sterke colleges”, waar ik graag voor 2018 een herdruk van zou zien, omdat het uitgereikt kan worden aan ieder startend college’ (Einde citaat).

### *Enige literatuur*

- Aardema, H. en A. Korsten, *De staat van de gemeente*, VGS/InAxis, 2005.
- Aardema, H., A. Korsten e.a., *De vallende wethouder*, Min. van BZK, Den Haag, 2011.
- Aardema, H., M.J.G. Boogers en A. Korsten, Vallende wethouders – Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, 2012, nr. 2, pp. 13-34.
- Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.
- Abma, K. en A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen. Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 42-68.
- Abma, T. en R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001.
- Boin, A. en M. van Eeten, Veerkracht: een nieuw wondermiddel voor het openbaar bestuur?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 73-82.
- Boogers, M., B. Denters en M. Sanders, *Effecten van regionaal bestuur – Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, Universiteit Twente, Enschede, 2015.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Boom Lemma, Den Haag, 2010.
- Boutellier, H., *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij*, Boom Lemma, Den Haag, 2015.
- Brandsen, T., P. Kalders en L. Schaap, Leren afrekenen: verslag van een voorlopige evaluatie van lokale rekenkamer(commissie)s, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 5, pp. 72-93.
- Cachet, L. en N. Verkaik, *Aanzien of afzien: een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap*, Raadslid.Nu, Den Haag, 2015.
- Castenmiller, P., M. Leyenaar, K. Niemöller en H. Tjalma-Den Oudsten, *Afscheid van de raad – Een terugblik op het raadslidmaatschap*, Den Haag, 2002.
- Castenmiller, P. en H. Tjalma-Den Oudsten, De ontdekking van het raadslid, in: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 2003*, Groningen, nov. 2004, pp. 274-291.
- Daadkracht voor de overheid, *Nationaal Raadsledenonderzoek 2014*, Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden, Driemeting, jan. 2016.
- Denters, B., Collegevorming in Overijsselse gemeenten. Proces, rolverdeling en resultaten, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010, nr. 2, pp. 86-98.
- Denters, B., Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, 2016, nr. 1, pp.37-55.
- Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, De gemeenteraad en het raadslid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998, pp. 222-232.

- Denters, S.A.H., A dirty job that needs to be done - De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers, in: *Bestuurswetenschappen*, 2012, nr. 3, pp. 14-34.
- Derksen, W. en A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989.
- Duin, M. van, V. Wijkhuis en W. Jong, *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*, Boom, Den Haag, 2013.
- Duindam, S., L. Monod de Froideville en P. Augustinus (rekenkamer Leudal), *Opvolging aanbevelingen In de periode 2008 – 2015 in de gemeente Leudal*, juni 2016.
- Eenhoorn, B. en S. Blair, *Samenwerken aan een goede bestuurscultuur - Een onderzoek naar de bestuurscultuur in Aalsmeer*, 5 november 2015.
- Engels, J.W.M., De staat van het dualisme in het decentraal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 5, pp. 12-29.
- Graaf, L. de, *De ene politiek-bestuurlijke crisis is de andere niet*, Universiteit van Tilburg, Tilburg, 1 april 2015.
- Grimberg, M. en H. Vollaard, De recruitering en selectie van kandidaat-gemeenteraadsleden, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, 2016, nr. 2, pp. 20-43.
- Groot, M.S., Effecten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur: de toetsing van een gedragsmodel voor raadsleden, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 5, pp. 35-54.
- Hoekveld, G.A., *Burgers, bestuur en een ringweg – Bestuursgeografische beschouwing van een ruimtelijk conflict in Baarn*, Utrecht, 5 juni 1998 (afscheidscollege).
- Hoetjes, B.J.S., *De kreukbare overheid – Essays over integriteit in Nederland*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Janssen, G., S. Korthuis en A. Korsten, *Grenzeloos gunnen – Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in de provincie Groningen*, Groningen, 2013.
- Janssen, J., M. Huurneman en D. Bos, *Evaluatie maatschappelijke dienstverlening Zandvoort – Samenwerking faciliteert leren en transformeren*, SeinstraVandeLaar, Zandvoort, 16 juni 2016.
- Janssen, J.I.H. en A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.
- Kafi Integrity, *Onderzoek naar de bestuurskosten en declaraties van het college van de gemeente Lingewaard in de periode 2010-2012*, Veenendaal, 12 maart 2013.
- Keken, K. van, Mag ik uitpraten! – Bij ons in Bloemendaal, in: *De Groene Amsterdammer*, 14 juli 2016.
- Korsten, A. e.a., *Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Open Universiteit, Heerlen, 2002.
- Korsten, A., De wind ging liggen – Dualisering in gemeentebestuur in de periode maart 2002-juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking, *Congres De staat van de dualisering*, ministerie van BZK, Amersfoort, 25 juni 2008.
- Korsten, A., H. Bouwmans e.a., *Onder burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.
- Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Min. van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A. en J. Notten, *Van rambo naar mambo – Dualisering van Heerlen of naar meer samenspel vanuit een eigen rol*, Heerlen, 25 april 2005.
- Korsten, A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor een bestuursschout, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011, nr. 3, pp. 28-50.
- Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Business, Den Haag, 2008.
- Korsten, A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A. en W.P.C. van Zanten, Ethiek van ambtelijk handelen, in: *Management van overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, febr. 1989, A1190-1-13.
- Korsten, A., *'Tien geboden' voor burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.
- Korsten, A., B. Becker en T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd*, Sdu, Den Haag, 2006.
- Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

- Korsten, A., *Grote klasse! Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon + Westerterp, , 2005.
- Korsten, A., H. Aardema en A. Resoort, Gebroken ketens van macht- Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 9-42.
- Korsten, A., *Hommeles in een kustgemeente – Anatomie van de bestuurlijke misère in een gemeente*, 31 okt. 2015 ([www.arnokorsten.nl/downloads](http://www.arnokorsten.nl/downloads))
- Korsten, A., *In politiek vaarwater- Dilemma's uit de praktijk van raadsgriffiers*, Heerlen, jan. 2009.
- Korsten, A., K. Abma en J. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A., K. Abma, M. Schoenmaker en J. Schutgens, Doen we het goed? – Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 24-34.
- Korsten, A., *Lokaal bestuur in verandering – Vijf decennia belicht*, Open Universiteit, Heerlen, 2009.
- Korsten, A., Monisme en de uitblijvende struikelpartijen van Vlaamse schepenen: analyse van het Vlaamse lokaal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2012, nr. 5, pp. 32-52.
- Korsten, A., *Orde en veiligheid in het publiek domein*, Open Universiteit, Heerlen, sept. 2009.
- Korsten, A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004, nr. 4, pp. 305-324.
- Korsten, A., W. Kuiper en F. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen*, Uitg. Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Laar, S. van de, M. Huurneman en D. Bos, *Versterken door verbinden*, SeinstraVandelaar, gemeente Zandvoort, 2016.
- Lenos, S., P. Sturm en R. Vis, *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoord en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 2006.
- Logtenberg, H., Weer vliegt de modder door Helderse raadszaal, in: *NRC Handelsblad*, 24 aug. 2015.
- Lusing, J. en M. Herweijer, Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, 2016, nr. 1, pp. 5-17.
- Mans, J., Dit moet het gif van Neerijnen zijn, in: *De Volkskrant*, 6 juni 2015, p. 9-11.
- Michels, A. en H. Binnema, Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000. Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, 2016, nr. 1, pp. 17-37.
- Middel, B en N. Schraivesande, *Een stoet van verliezers – Rapport over de kwestie-Darp*, Westerveld, 2007.
- Ministerie van BZK, *De staat van het bestuur 2014*, Den Haag, 2014.
- Noordegraaf, M. en J. Vermeulen, Bestuurscultuur als kracht – Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2007, nr. 2, pp. 46-57.
- Ostaaijen, J. van, Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 68, 2014, nr. 2, pp. 68-86.
- Peters, K., V. van Stipdonk en P. Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, Min. van BZK, Den Haag, 2014.
- Pommer, E. en I. Ooms, *Gemeentelijke prestaties gemeten – Een vooronderzoek naar de meting van prestaties van de lokale overheid op gemeentelijk niveau*, SCP, Den Haag, 2016.
- Pröpper, I. en I. Blijenbergh, *Argumenteren in politiek en bestuur*, Samsom, Alphen, 1995.
- Pröpper, I. en M.S. de Vries, Argumenteren in de gemeenteraad: inhoud van beleid versus politieke positie, in: *Beleidswetenschap*, 1995, nr. 3, pp. 185-205.

- Pröpper, I. en M.S. de Vries, Doet het raadsdebat ertoe? Debatteren en beslissen over gemeentelijk beleid: de rol van argumenten en macht, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998, pp. 541-553.
- Raad voor het openbaar bestuur, *15,9 uur – De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag, april 2016.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking – Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag, jan. 2015.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder – Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010)*, Wolff Publ., Nijmegen, 2011.
- Schutgens, J., A. Maessen en A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.
- Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken – Visiteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*, Wolff Publ., Oisterwijk, 2014.
- Smulders, R., G. de Graaf en L. Huberts, De zoektocht naar goed bestuur- Een analyse van botsende waarden, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 68, 2014, nr. 2, pp. 47-68.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven 2013/4*, Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven COB, Den Haag, 2013.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven 2015/1*, Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven COB, Den Haag, 2015.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgermacht op eigen kracht – Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Den Haag, maart 2014.
- Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, *Eindrapport*, 1999.
- Steen, M. van der, en I. de Jong, De netwerkende burgemeester: beweging tussen binnen en buiten, in: *Bestuurskunde*, jrg. 25, 2015, nr. 1, pp. 26-37.
- Tops, P., A. Korsten en C. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, den Haag, 1994.
- Twist, M. van, M. van der Steen, M. Swinkels en I. de Jong, Woorden die werken: spraakmakend leiderschap van gemeentesecretarissen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 69, 2015, nr. 3, pp. 70-82.
- Verwey-Jonker Instituut, *De gemeenteraad in een nieuwe rol – Over democratische legitimiteit in het sociale domein*, Utrecht, juni 2015.
- Visser, J., H. Vollaard en F. Meijerink, Hoe korter, hoe langer? Over het verband tussen coalitieakkoorden en conflicten in gemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 69, 2015, nr. 4, pp. 6-23.
- Voerman, G. en M. Boogers, *Recrutering revisited. De kandidaatsstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014 – Kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard*, Groningen/Tilburg, 2014.
- Vries, M.S. de, Oorlog in het openbaar bestuur – Persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: VNG, *Bestuurlijke stabiliteit – Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Sdu, Den Haag, 2010, pp. 8-19.
- Vries, M.S. de, Oorlog in het openbaar bestuur – Persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011, nr. 1, pp. 3-21.
- Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2001.

### De auteur

**Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten** is honorair hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid. Tevens emeritus hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder Bestuurskunde aan de Open Universiteit. Was drie keer informateur in verschillende gemeenten. Was acht jaar lid van de Raad voor het openbaar Bestuur, adviesorgaan voor regering en parlement. Schreef vele boeken en artikelen. Lid van Verdienst van de Vereniging voor Bestuurskunde.

Website: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl). E-mail: [afa.korsten@planet.nl](mailto:afa.korsten@planet.nl)

### Bijlage: Lijst met kritische rapporten over een gemeentebestuur, na 2000

Gemeente	Onderzoekers	Titel rapport	Datum
Aalsmeer	B. Eenhoorn en S.Blair	Samenwerken aan een goede bestuurscultuur-Een onderzoek naar de bestuurscultuur in Aalsmeer	5 nov. 2015
Alblasserdam	Dick Corporaal	Rapportage aan de CdK in Zuid-Holland, J. Franssen, met betrekking tot de bestuurlijke en ambtelijke problematiek in de gemeente Alblasserdam	31 mei 2007
Bloemendaal	A. Emmens-Knol	Ambtsbericht bestuurlijke situatie Bloemendaal	25 juni 2015
Boxmeer	K+V	Evaluatie 'Besturen en organiseren'	16 april 2002
Delfzijl	B. Westerink	Delfzijl aan de Eems – Orkaan in een vingerhoed	2006
Den Helder	P.W. Tops, W. van Spijker	Den Helder: Doe normaal	2004
Gemert-Bakel	BING	Onderzoek 'categorie 3' dossiers	3 mei 2011
Laarbeek	Onderzoekscommissie D. de Cloe, C. Fijnaut en P. Tops.	Een onveilige en intimiderende werk-omgeving? Rapport over de werkomgeving van burgemeester J.G.M.T. Ubachs van Laarbeek in de jaren 2011-2014.	Januari 2015
Landsmeer	P.C. Tange	Ambtsbericht bestuurlijke situatie Landsmeer	December 2012
Leudal	Duindam, S., L. Monod de Froideville en P. Augustinus (rekenkamer Leudal)	Opvolging aanbevelingen In de periode 2008 – 2015 in de gemeente Leudal	Juni 2016
Lingewaard	J.J.H. Pop	Verstoorde Verhoudingen 28 gesprekken en 14 aanbevelingen	Maart 2013
Maasdriel	BMC	Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel	Dec. 2010
	D.W. de Cloe, A.F.A. Korsten	Maasdriel. Van bestuurlijke noodtoestand naar bestuurlijke deugdelijkheid.	29 maart 2011
Meerssen	J.J.H. Engelen	In de ban van ... Eindrapport gemeente Meerssen	26 september 2013
Menterwolde	GITP	Rapport Cultuuronderzoek ambtelijke organisatie gemeente Menterwolde	15 april 2015
Montfoort	E.J. Daalder, N.N. Bontje	Transparant handhaven	29 juni 2015
Oude IJsselstreek	A.E. Verstand-Bogaert	'Democratie is meer dan een systeem, het is een mentaliteit'	Januari 2015
Roermond	W. Sorgdrager, P.H.A. Frissen	De schijn en de feiten - Een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente Roermond	18 maart 2012
Rotterdam, deelgemeente Feyenoord	BING	Rapportage onderzoek Feyenoord	27 juni 2013
Steenbergen	Dosker/Van Vugt	Versteende Verhoudingen Een feitenonderzoek naar de bestuurlijke besluitvorming binnen de gemeente Steenbergen over de totstandkoming van de conceptbestuursovereenkomst Agro en Food Cluster West-Brabant	Januari 2010
Stein	Bureau Berenschot	Een verwaarloosde organisatie – Cultuur-onderzoek gemeente Stein	23 juni 2014
Tynaarlo	Bureau Berenschot	Rapport cultuuronderzoek Gemeente Tynaarlo.	Februari 2014
Veghel	Raad gemeente Veghel	Samenwerken aan de menselijke maat	16 mei 2008

Volendam	A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling, L. Schaap	Het derde klaphek voorbij?	2001
Vlissingen	Integis	Rapportage voor College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Vlissingen inzake feiten en omstandigheden project Dokkershaven	2008
Westerveld	B. Middel, N. Schravesande	Een stoet van verliezers – Rapport over de kwestie-Darp	2007
Zeewolde	Consort	Toekomst zonder verleden?	3 februari 2008